

Regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven

Lenny Vulperhorst

2103 4006

C10086
73145



Regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven

BIBLIOTHEEK TU Delft
P 2103 4006



C

867314



Regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven

Lenny Vulperhorst



Uitgegeven door:
Delftse Universitaire Pers
Mijnbouwplein 11
2628 RT DELFT
Tel.nr. (015) 78 32 54



Copyright (c) 1983 by Delft University Press, Delft, The Netherlands

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher:
Delft University Press

ISBN 90 6275 139 3

Inhoud

Inleiding	7
1. aanleiding voor het onderzoek	7
2. probleemstelling van het onderzoek	8
3. werkwijze	9
4. context, waarbinnen het onderzoek werd uitgevoerd	10
5. verwachtingen met betrekking tot het onderzoek	14
6. inhoud van het rapport	16
7. begeleidingscommissie	17
8. onderzoeksteam	18
Hoofdstuk 1 Het ruimtelijk beleid in de agglomeratie Eindhoven	19
1. de positie van de Agglomeratie	19
2. het ontstaan van een regionaal groeikernenbeleid in de agglomeratie Eindhoven	21
3. het beleid van rijk en provincie met betrekking tot de agglomeratie	25
3.1 het rijksbeleid	25
3.2 het provinciaal beleid	26
4. Helmond	31
Hoofdstuk 2 Nuenen c.a	34
1. inleiding	34
2. structuurschets	35
3. voorontwerp-ontwikkelingsprogramma 1972	37
4. structuurplan Nuenen	39
5. nieuw beleid na 1974?	41
6. beleid vanaf 1978	45
7. Helmond-Eindhoven	46
Hoofdstuk 3 De uitvoering van het regionaal groeikernenbeleid	49
1. het regionaal groeikernenbeleid	49
1.1 waardering van het regionaal groeikernenbeleid	50
1.2 het nut en de noodzaak van het regionaal groeikernen- beleid	55
1.3 Helmond-groeistad	58
1.4 consequenties van het regionaal groeikernenbeleid	60

2. de gemeentefinanciën	64
3. grond- en bouwkosten	70
3.1 kostenniveaus	71
3.2 ruimte gebruik	72
3.3 verdeling kosten over de soorten woningbouw	74
3.4 bouwkosten	74
Hoofdstuk 4. Varianten van beleid	76
1. inleiding	76
2. varianten van beleid en hun consequenties	77
3. re-urbanisatie van Eindhoven (variant 1)	81
4. de keuze van bouwlocaties op grond van geobjectiverde criteria op regionaal niveau	84
5. bouwen voor de woningbehoefte (variant 6)	91
6. bouwen waar het het goedkoopst is (variant 7)	94
7. slot	96
Hoofdstuk 5 Beschouwing, samenvatting en conclusies	98
1. bouwprogrammering en bouwbeleid van gemeenten in het licht van een complexe bestuurlijke verwevenheid	98
2. het regionaal groeikernenbeleid	108
3. de regionale groeikernen	110
4. Nuenen c.a.	113
5. nieuwe prioriteiten in het beleid van de Agglomeratie?	115
6. perspectieven voor de regionale groeikernen	119
Noten bij de inleiding	121
Noten bij hoofdstuk 1	121
Noten bij hoofdstuk 2	124
Noten bij hoofdstuk 3	125
Noten bij hoofdstuk 4	125
Noten bij hoofdstuk 5	125
Bijlagen	127

Inleiding

1. aanleiding voor het onderzoek

In het voorjaar van 1982 heeft de gemeente Nuenen c.a. contact gezocht met het RIW-Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek met de vraag of het mogelijk was dat het RIW een beleidsevaluatie zou uitvoeren op het gebied van het ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid van de gemeente Nuenen c.a. De gemeente Nuenen had behoefte aan een wetenschappelijke analyse, die inzicht zou kunnen geven in de oorsprong van een aantal problemen waar Nuenen in 1982 mee worstelde. Centraal zou daarin de vraag moeten staan of hogere overheden aansprakelijk gesteld zouden kunnen worden voor de problemen waar Nuenen in terecht was gekomen.

De problemen van de gemeente Nuenen zijn: forse investeringen in gronden met een industriebestemming en met een bijzondere bestemming en forse investeringen in de aanleg van een oostelijke ontsluitingsweg, die alleen terug verdiend kunnen worden door de realisering van een bestemmingsplan ten oosten van Nuenen. In een situatie van economische groei zouden genoemde investeringen gerekend kunnen worden tot normale risico's, die een gemeente neemt. In een situatie van economische crisis zijn genoemde investeringen van grote invloed op de financiële positie van een gemeente.

Het RIW heeft vervolgens een onderzoeksopzet en een begroting gemaakt. Vervolgens is de gemeente Nuenen gaan zoeken naar mogelijk andere instellingen en/of overheden, die bereid zouden zijn een gedeelte van het onderzoek mee te financieren. De Agglomeratie Eindhoven bleek bereid te participeren in het onderzoek, als de opzet verbreed zou worden of als de onderzoeksresultaten bruikbaar zouden zijn voor het beleid met betrekking tot de verdeling van de rijkssteun woningbouw.

Het RIW heeft daarna een nieuwe onderzoeksopzet gemaakt. Daarin zou het onderzoek zich voltrekken langs vier lijnen. Ten eerste zou worden nagegaan wat het beleid van de rijksoverheid, van de provincie en van de Agglomeratie was en is met betrekking tot de agglomeratie Eindhoven. Ook zou worden nagegaan waar dat beleid van de diverse overheden op elkaar zou zijn afgestemd en waar niet. Ten tweede zou worden nagegaan of een aantal gemeenten in de agglomeratie met een regionale taakstelling problemen kende die samenhangen met het ruimtelijk en met het volkshuisvestingsbeleid

én wat die problemen dan wel waren. Deze problemen zouden onderling vergeleken moeten worden en er zou moeten worden duidelijk gemaakt hoe de verschillende 'regionale groeikernen' er voorstaan. Voor zover mogelijk zou daarbij ook de stad Eindhoven in de vergelijking moeten worden betrokken.

Ten derde zou in een case-study worden ingegaan op de problemen van de gemeente Nuenen. In tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten, zouden het beleid en de problemen met betrekking tot de uitvoering van dat beleid niet alleen beschreven worden, maar ook geanalyseerd worden. Voorts zou de analyse van de problemen in Nuenen zich niet beperken tot een registratie van de stand van zaken in 1983, maar terug gaan tot in de jaren 60 (het begin van de groei(taak) van Nuenen).

Tenslotte zou nagegaan worden of het nodig, wenselijk en/of mogelijk zou zijn om andere dan volkshuisvestingsoverwegingen te betrekken bij de verdeling van de rijkssteun woningbouw. In concreto moet daarbij dan gedacht worden aan overwegingen die samenhangen met gemeentefinanciën (investeringen in gronden, exploitatie van bestemmingsplannen, enz.).

Over een onderzoek dat langs genoemde lijnen zou worden uitgevoerd zijn de gemeente Nuenen, de Agglomeratie Eindhoven en het RIW het uiteindelijk eens geworden.

Onder de noemer "Groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven" zou het RIW een beperkt onderzoek uitvoeren. Het onderzoek zou van start gaan op 1 november 1982 en de laatste tussenrapporten zouden te verwachten zijn in april 1983. Daarna zou een eindrapport worden geschreven.

2. probleemstelling van het onderzoek

In het onderzoeksvoorstel van september 1982 werden de volgende twee probleemstellingen geformuleerd:

1. Hoe valt het regionaal groeikernenbeleid van de Agglomeratie Eindhoven te karakteriseren? Wat is de relatie van het regionale groeikernenbeleid met het regionaal volkshuisvestingsbeleid? Hoe krijgt het regionaal groeikernenbeleid in de agglomeratie in de praktijk gestalte? Wat zijn de mogelijkheden van een regionaal groeikernenbeleid, gelet op het rijksbeleid inzake Helmond?
2. Wat zijn de problemen van de gemeente Nuenen op het gebied van de volkshuisvesting; (in hoeverre) zijn de problemen van de ge-

meente Nuenen op het gebied van de volkshuisvesting specifiek; hoe komt het dat Nuenen met die (specifieke) problemen te kampen heeft? 1).

In de latere uitwerking van dit onderzoeksvoorstel zijn de twee genoemde probleemstellingen verfijnd. Tevens is in dit onderzoeksvoorstel een probleemstelling toegevoegd: "Welke prioriteiten moet de A.E. leggen in haar beleid inzake ruimtelijke ordening/volkshuisvesting, gegeven een ingestorte markt voor (duurdere) koopwoningen, gegeven koopkrachtverlies van lagere inkomens, gegeven een beperkt aantal contingenten (..), gegeven de positie van Helmond als groeistad, gegeven een bouwprogramma dat qua omvang groter is dan te verwachten rijkssteun, gegeven de bouwkosten en grondkosten in specifieke gemeenten (...) en tenslotte gegeven specifieke problemen van gemeenten in de agglomeratie (...)" 2)

3. werkwijze

Aangezien er sprake was van een beperkt onderzoek, is er gekozen voor een werkwijze, die gericht was op het verwerven van kennis en inzichten via met name interviews en gesprekken. Daarnaast zijn nota's, notities, plannen, circulaires, voorstellen, beschouwingen en verslagen geanalyseerd.

In de eerste fase zijn er gesprekken gevoerd met ambtenaren van de PPD, de provinciale griffie van Noord-Brabant, de gemeenten Helmond en Eindhoven, de "Federatie van woningcorporaties en gemeenten Agglomeratie Eindhoven" en de Agglomeratie Eindhoven. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met een aantal bestuurders. Tegelijkertijd is schriftelijk materiaal geanalyseerd. Vanwege de korte tijdspanne hebben we daarin selectief moeten zijn.

Via de gesprekken en via de materiaal-analyse is in een tussenrapport ingegaan op het rijksbeleid m.b.t. de agglomeratie, op het provinciaal beleid en op het Agglomeratie beleid. Tenslotte is ingegaan op het beleid m.b.t. Helmond-groeistad en van Helmond zelf. In de tweede en derde fase, die min of meer gelijk opliepen, zijn er gesprekken gevoerd met gemeente-ambtenaren en (ex-)gemeentebestuurders van alle elf gemeenten in de Agglomeratie Eindhoven. Voorts is van alle gemeenten aanvullend schriftelijk materiaal bestudeerd. Langs deze weg ontstond er een beeld van het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting per gemeente en een beeld van de opvattingen van de betreffende gemeen-

ten over problemen die enig verband hadden met het gevoerde beleid. Een en ander is door de gemeenten geautoriseerd en is door de onderzoekers gebruikt als basismateriaal bij de vergelijking van problemen in de gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop, Nuenen, Valkenswaard en Veldhoven.

In de vierde fase is door de onderzoekers ingegaan op de beleidsvraag. Ten behoeve van deze fase zijn nog een aantal extra gesprekken gevoerd. Met ambtenaren van de Provinciale Directie Volkshuisvesting, van de PPD, van de Griffie, van de Agglomeratie en van een aantal gemeenten. Voorts is nagegaan hoe in een aantal andere provincies de rijkssteun woningbouw wordt verdeeld. Vanwege de recent opgelaaide discussie in Zuid-Oost-Brabant over de positie van Helmond, is dat debat mede betrokken bij een beantwoording van de beleidsvraag.

Vanwege het uitlopen van de fasen 2 en 3 heeft de rapportage over fase 4 gelijktijdig plaatsgevonden met die van fasen 2 en 3.

De medewerking van de gemeenten en de provinciale diensten is goed geweest. In een enkel geval waren gemeentelijke vertegenwoordigers iets te zeer op hun hoede ("zeg ik niets verkeerd?") en de medewerking van een enkele vertegenwoordiger van de stad Eindhoven was daarnaast niet van harte.

De medewerking van de Agglomeratie Eindhoven en de gemeente Nuenen liet niets te wensen over.

De materiaal-verwerving gaf in de meeste gemeenten geen problemen. Daarentegen zijn er ook gemeenten van wie we nog steeds geen schriftelijk materiaal hebben gekregen.

4. context, waarbinnen het onderzoek werd uitgevoerd

Vanwege de economische crisis en de consequenties daarvan voor de inkomens en inkomensverwachtingen van huishoudens, is er een aanzienlijke accent-verschuiving opgetreden in tempo en soort van de woningbouw. Voorts tracht de rijksoverheid ook in de sfeer van de volkshuisvesting de kosten terug te dringen: het aantal gesubsidieerde woningen neemt af en daarbinnen neemt het aandeel woningwetwoningen nog sterker af.

Deze veranderingen vinden toevalligerwijs net plaats op het moment dat veel gemeenten gereed waren met de voorbereiding van aanzienlijke bouwproducties.

In veel gemeenten en in een enkele provincie werd de alarmbel ge-

luid over de investeringen in gronden. De provincie Gelderland inventariseerde als eerste de omvang van de investeringen in grond van de 93 Gelderse gemeenten. De Gelderse gemeenten waren gezamenlijk de eigenaar van 910 ha grond met de bestemming industrie. In het meest optimistische geval (economische groei) zou deze voorraad voldoende zijn voor minimaal de eerste tien jaar. Tegelijkertijd zijn de gemeenten eigenaar van grondvoorraden met de bestemming wonen, die toereikend zijn voor de eerste tien jaar (uitgaand van een ongewijzigde contingentsstroom). Ook de provincie Noord-Holland verrichtte een dergelijk onderzoek naar de positie van grondbedrijven van 65 Noord-Hollandse gemeenten. Ook hier is sprake van grote investeringen in gronden van gemeenten en naar verwachting zou zo'n 16% van de 65 gemeenten binnen korte tijd in ernstige problemen geraken. In Zuid-Holland tenslotte is men zeer alert op de financiële positie van de grondbedrijven. Uitlatingen van gedeputeerde J. Borgman over de situatie in de Bollenstreek wijzen er op dat veel gemeenten daar aanzienlijk in de problemen zitten (o.a. Hillegom, Lisse, Sassenheim en Voorhout).

Tot voor kort hulde de rijksoverheid zich in stilzwijgen. Was een actief grondbeleid van gemeenten immers niet de gulden regel van de rijksoverheid? Op een studiedag in Maarssen in april 1983 merkte staatssecretaris G. Ph. Brokx op dat gemeenten beter nu hun verliezen op bouwgronden konden accepteren dan nog langer te wachten; in het verleden lieten woordvoerders van het ministerie zich doorgaans uit in termen als 'investeringen in grond, zijn normale investeringsrisico's'. Staatssecretaris Brokx' uitspraak maakt duidelijk dat gemeenten die in de financiële problemen dreigen te komen vanwege investeringen in gronden die problemen zelf op moeten lossen. Anders lijkt dat te liggen op provinciaal niveau. In Zuid-Holland staat men, blijkens uitlatingen van gedeputeerde J. Borgman op het standpunt dat gemeenten met een bouwfunctie moeten worden ontzien met name in vergelijking met gemeenten die wellicht teveel in grond hebben geïnvesteerd. In het laatste geval zou het gaan om beleid van een gemeente en niet van de provincie, aldus J. Borgman 3).

Daarmee is de vraag interessant wiens schuld het is dat gemeenten hebben geïnvesteerd in grond. Is dat eigen schuld of is dat het gevolg van beleid van een hogere overheid

Ook in de Agglomeratie Eindhoven zijn de investeringen in gronden aanzienlijk. Dat geldt zowel voor gronden met industriebestemming

(o.a. de investeringen van de gemeenten Nuenen en de investeringen van de gemeenten Eindhoven en Son en Breugel samen in het Industrieschap), met een bijzondere bestemming (o.a. Eindhoven en Nuenen) en met de bestemming wonen (achtereenvolgens Eindhoven, Best, Nuenen, Geldrop, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre).

Met name gemeenten met een regionale groeitaak in de Agglomeratie Eindhoven beroepen zich voor wat betreft de investeringen in grond op de uitvoering van een taak, een opdracht in agglomeratieverband. Daarbij wordt de 'zwarte piet' van de grondverwerving probleemloos doorgeschoven naar de (iets) hogere overheid.

Problematisch in Zuid-Oost-Brabant is in de ogen van de gemeenten in de agglomeratie met name de positie van Helmond als groeistad. In Helmond staat een grootschalig-bedrijfsterrein op stapel, dat direct concurrerend is met de bedrijfsterreinen in de Agglomeratie Eindhoven. Voorts geniet Helmond vanwege de groeistad-taak op het gebied van de volkshuisvesting een uitzonderingspositie: in een situatie dat het totale contingent afneemt, blijft het bouwprogramma van Helmond gegarandeerd minimaal 1000 woningen per jaar.

In de jaren 70 lagen de gemeenten in de agglomeratie Eindhoven evenwel nog niet wakker van Helmond. Het idee van Helmond-groeistad werd aanvankelijk redelijk positief ontvangen in de gemeenten van de agglomeratie. Maar toen groeiden de bomen nog tot in de hemel en was de druk op de lokale woningmarkten van de agglomeratiegemeenten erg groot (er was veel meer vraag dan aanbod, tegen elke prijs!). Helmond zou nauwelijks consequenties hebben voor het beleid in de agglomeratie, dacht men aanvankelijk. Bovendien was het woonklimaat in de agglomeratiegemeenten zo wervend, dat men geen concurrentie verwachtte van Helmond.

En er was niets verkeerd aan het realiseren van sociale woningbouw in de steden, terwijl de agglomeratie-gemeenten 'landelijk' bouwden in de koopsfeer.

In het licht van die toekomstperspectieven (druk op de woningmarkt rondom Eindhoven, sterke behoefte aan koopwoningen, behoefte aan 'landelijk wonen') ontwikkelden de agglomeratiegemeenten, die thans met enorme grondvoorraden zitten, hun op groei gerichte plannen (bestemmingsplan Cyzenrooi in Geldrop, bestemmingsplan Oost in Nuenen, diverse bestemmingsplannen in Best, enz.).

Nu de markt voor koopwoningen is ingestort (met name de voor agglomeratie-gemeenten zo belangrijke markt van vrije sector-kavels) is er ook in de woningbehoefte van de gemeenten in de agglomeratie een verschuiving opgetreden. Thans is er behoefte aan sociale wo-

ningbouw. Enerzijds omdat die behoefte er werkelijk is, anderzijds omdat er vanwege de -van de exploitatie afgeleide- bouwprogramma's simpelweg gebouwd moet worden. Met die verschuiving in de differentiatie van het bouwprogramma in de agglomeratie-gemeenten komt tegelijkertijd Helmond als groeistad in het beeld. Los van de vraag hoe noodzakelijk of nuttig de groeistad-taak van Helmond is, is men het in de agglomeratie eens over de stelling dat de extra-contingenten, die Helmond krijgt eigenlijk thuis horen in de agglomeratie.

Met als inzet de positie van Helmond is er dan ook een sterk ideologisch en politiek debat aan de gang over het woningbouwbeleid in de agglomeratie en in het gewest Helmond. Op de inhoud van dit debat komen we in volgende hoofdstukken nog terug.

Is het al ingewikkeld om boven de politieke en ideologische discussie uit iets te zeggen over de positie van de regionale groeikernen, nog ingewikkelder wordt dat wanneer we ideeën, ontleend aan de visie over de compacte stad (Eindhoven) in de analyse betrekken.

Wanneer we dan vervolgens in de geschiedenis van het ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid van één regionale groeikern duiken, dan komen we ook nog terecht in een tweetal moeilijk toegankelijke discussies. De eerste is die met als inzet de vraag of de groeiers in Nuenen gelijk hadden (Groot-Nuenen, ca. 70.000 inwoners, eind jaren 60) of de genuanceerde groeiers (Nuenen ca. 25.000 inwoners, halverwege de jaren 70). De tweede is de discussie met als inzet de vraag hoe verantwoordelijk de Agglomeratie Eindhoven is (geweest) voor het gevoerde beleid in de gemeente Nuenen. Beide discussies zijn sterk politiek geladen en leven sterk.

Een laatste complicatie is tenslotte het bestaan van twee vormen van beleid, die niet altijd uit elkaar zijn te houden. Het gaat om het verschil tussen officieel, formeel enerzijds en officieus, informeel beleid anderzijds 4). Het officiële beleid is gemakkelijk te reconstrueren, terwijl dat met het officieuze beleid veel ingewikkelder is. Het officieuze beleid bestaat immers niet op papier, maar bestaat alleen in de praktijk. Of zoals een ex-wethouder van een agglomeratie-gemeente treffend stelde: Natuurlijk hadden we een volkshuisvestingsbeleid, maar dat stond niet op papier. Het lag niet vast in een nota, maar we hadden het in ons hoofd. Dat we het niet opschreven heeft te maken met het feit dat je dan kwetsbaar wordt.

Dit door elkaar lopen van officieel en officieus beleid hangt

waarschijnlijk samen met het bestaan van vier bestuurslagen. Gemeenten hebben wat betreft de beleidsuitvoering zowel te maken met de Agglomeratie als met de provincie en naar beide bestuurslagen hanteren gemeenten verschillende strategieën. Zij maken daarbij gebruik van de onduidelijkheid die een gevolg is van twee naast elkaar functionerende bestuurslagen.

In ons onderzoek bleken officieel en officieus beleid door elkaar heen te lopen en vaak was het officiële beleid alleen te begrijpen wanneer men het officieuze beleid ook in de beschouwing betrok.

Gegeven deze omstandigheid is het niet verwonderlijk dat de Agglomeratie Eindhoven geregeld gedwongen werd een beleid te voeren dat op buitenstanders, die zoeken naar afwegingen en naar logica's, overkomt als een beleid waarin de vorm het wint van de inhoud, waarin overeenstemming van groter belang lijkt dan de inhoudelijke consistentie en rationaliteit.

Het onderzoek moet dan ook geplaatst worden tegen de bovengeschetste context. Een context die aan het onderzoek en aan de onderzoekers specifieke eisen stelt.

Het onderzoek heeft dan ook plaatsgevonden in het raakvlak van wetenschap en politiek, en draagt daarvan de sporen.

5. verwachtingen met betrekking tot het onderzoek

Het onderzoek was aanvankelijk opgezet als een case-study, dat past binnen een groter RIW-onderzoek (Gemeenten, bouwprogrammering en woonruimteverdeling). Met name vanwege de opzet van het onderzoek en vanwege de kosten van het onderzoek, is de opzet verbreed. Tegelijkertijd is het voorbehoud gemaakt dat het "gelet op de tijdsdruk niet uitgesloten (zou zijn), dat de onderzoekers bij de beantwoording van de onderzoeksvragen selectief te werk zullen moeten gaan" 5).

Het onderzoek werd dus verbreed terwijl de onderzoekstijd gelijk bleef. Een gegeven de situatie realistische afspraak tussen de onderzoekers en de subsidiegevers van het onderzoek.

Toch hebben de onderzoekers de indruk gekregen dat het onderzoek in de agglomeratie is gaan functioneren als 'het' onderzoek, dat alles op zou lossen. We zullen een willekeurige greep van verwachtingen, die bij de gemeente Nuenen c.a. en bij de Agglomeratie Eindhoven leefden, citeren:

1. "Teneinde hogere overheidsinstanties te overtuigen zal op korte termijn een volkshuisvestingsonderzoek worden gehouden" 6).
2. "De vrees is waarschijnlijk dat ook dit onderzoek weer zou kunnen leiden tot de conclusie die uit andere onderzoeken gebleken is, namelijk dat het groeistad-idee in 1982 niet meer werkt" 7).
3. "Er zal in de komende jaren meer aandacht geschonken worden aan de gevolgen van de contingentering voor de exploitatie van bestemmingsplannen. Thans wordt hiernaar een onderzoek verricht door het RIW" 8).
4. Onderzoek naar de werking van de Helmondse woningmarkt en de migratiebewegingen als gevolg van Helmond-groeistad in de Agglomeratie Eindhoven naar Helmond 9).
5. "De beschikbare en/of toegezegde/komende gegevens met betrekking tot negatieve gevolgen van effecten etc. vanuit het Helmondse alsmede vanuit het Groot-Eindhovense (zie ook RIW-rapport)"10).
6. Een overzicht van de negatieve gevolgen van effecten, die opgeroepen worden bij gehele of gedeeltelijke beperking van voorgenomen respectievelijk in gang gezette bouwplannen van de gemeenten Best, Geldrop, Nuenen c.a., Son en Breugel en Veldhoven. "Wat die (...) gemeenten betreft wordt relatie gelegd met het lopende onderzoek van het RIW" 11).

Het is in elk geval moeilijk om uit deze verschillende verwachtingen die in de agglomeratie leefden met betrekking tot het onderzoek één duidelijke verwachting te distilleren. Juist ook deze heterogeniteit aan verwachtingen heeft er toe geleid dat de koers van het onderzoek tijdens de rit een aantal keren verlegd is in overleg met de begeleidingscommissie.

Maar deze verwachtingen illustreren ook de betekenis en functie die aan het onderzoek wordt toegedacht.

Daar komt tenslotte nog de sfeer bij waarin het onderzoek van start ging. Prof. H. Priemus hield eind 1982 een toespraak in Spijkenisse 12), waarin hij stelde: "Opvallend is de povere ontwikkeling van Helmond, die in de verste verte niet voldoet aan de eisen die men aan een groeistad moet stellen (..). Vooral in deze weinig wervende gemeente lijkt het leegstandsrisico groot. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat het door werkloosheid sterk geteisterde Helmond de groeitaak zal kunnen realiseren. Intrekking van de groeistadstatus van deze gemeente moet ernstig worden over-

wogen. De gedachte die is opgekomen om Helmond als groeikern te gaan beschouwen lijkt me hoogst curieus" 13). De opmerkingen van Priemus schoten Helmond in het verkeerde keelgat, omdat men de fout maakte te veronderstellen dat Priemus nog steeds werkzaam was bij het RIW 14). Dit incident betekende dat er vanaf het begin een stempel op het onderzoek stond (anti-Helmond-onderzoek), dat moeilijk uitwisbaar bleek.

6. inhoud van het rapport

De bovenstaande uitwijding lijkt overdreven in een inleiding. We hebben niettemin gemeend in te moeten gaan op de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden, juist omdat die context zo van invloed is geweest op de onderzoekers en dus op de onderzoeksresultaten.

In het rapport staat een drietal zaken centraal. De specifieke situatie en problematiek van de gemeente Nuenen c.a.; de situatie en problematiek in de regionale groeikernen in de Agglomeratie Eindhoven voor wat betreft volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, gemeentefinanciën en bouwkosten (i.c. de gemeenten Best, Geldrop, Nuenen, Valkenswaard en Veldhoven, en in mindere mate ook: Eindhoven); en tenslotte gaan we in op de mogelijke varianten van beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Zuid-Oost-Brabant. Eén van die varianten is wat in het onderzoek de 'beleidsvraag' heette: is het mogelijk, nodig en/of wenselijk andere dan volkshuisvestingsoverwegingen te betrekken bij de verdeling van rijkssteun woningbouw in de agglomeratie Eindhoven. In concreto moet er dan gedacht worden aan investeringen in gronden van gemeenten én gemeentefinanciën.

In hoofdstuk 1 komt het rijksbeleid en het provinciale beleid met betrekking tot de Agglomeratie Eindhoven aan de orde. De positie van Helmond als groeistad krijgt daarbinnen bijzondere aandacht. Voorts wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de oorsprong van het regionaal groeikernenbeleid van de Agglomeratie Eindhoven. Tevens wordt aandacht besteed aan de formele positie van de Agglomeratie Eindhoven.

Dit hoofdstuk is van beschrijvende aard.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de situatie en problematiek van de gemeente Nuenen. We gaan daarbij terug tot in de jaren 60 en be-

ginnen in feite bij de Structuurschets 1968 van het Samenwerkingsorgaan Agglomeratie Eindhoven (toen nog, verlengd lokaal bestuur). We gaan na hoe de gemeente Nuenen daar op reageerde en wat toen genomen beslissingen hebben betekend voor Nuenen in de jaren 70 en 80. Voorts gaan we na hoe de gemeente Nuenen in de jaren 70 en 80 met die problemen is omgesprongen en omspringt. We beperken ons in dit hoofdstuk tot het ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsbeleid.

In hoofdstuk 3 trachten we de situatie en problematiek in de vijf groeikernen en de stad Eindhoven onderling te vergelijken en te waarderen.

Naast de gemeentefinanciën en de bouwkostenproblematiek letten we op de wijze waarop gemeenten hun groeitaak gestalte hebben gegeven en problemen die zij daarbij zijn tegengekomen. We gaan in dit hoofdstuk ook in op de visie van de niet-groegemeenten in de agglomeratie Eindhoven met betrekking tot het regionaal groeikernenbeleid.

In hoofdstuk 4 ontwikkelen we een achttal varianten die mogelijk zijn als beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Zuid-Oost-Brabant. Elke variant bestaat uit een ééndimensionaal uitgangspunt en een daarbij passend ontwikkelingsmodel. Voor elke variant gaan we na wat de consequenties zijn in velerlei opzicht. Een aantal minder bekende varianten worden tenslotte uitgewerkt. Het is de bedoeling door middel van deze varianten beslissingen inzichtelijker te maken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting in Zuid-Oost-Brabant.

In hoofdstuk 5 tenslotte trachten we de lijnen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 te verbinden. Op grond van de onderzoeksresultaten zullen we een voorkeur uitspreken voor bepaalde varianten en beargumenteren waarom een dergelijke voorkeur in de specifieke situatie van de Agglomeratie Eindhoven wenselijk is.

Probleemstelling 1 (regionaal groeikernenbeleid Agglomeratie Eindhoven) komt met name aan de orde in hoofdstuk 3. Probleemstelling 2 (specifieke positie Nuenen) komt met name aan de orde in de hoofdstukken 2 en 3. Probleemstelling 3 (de beleidsvraag) komt aan de orde in de hoofdstukken 4 en 5.

7. begeleidingscommissie

Het onderzoek is inhoudelijk ondersteund door een begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers

van de gemeenten Nuenen c.a. en de Agglomeratie Eindhoven. Namens de gemeenten Nuenen c.a. namen oud-wethouder drs. J.H. Bisschops en het hoofd van de afdeling ruimtelijke ordening J.G.C. Crooymans deel; namens de Agglomeratie het waarnemend hoofd van de afdeling ruimtelijke ordening ir. F.R.B. van den Bergh en het hoofd van de afdeling volkshuisvesting F.J.G. Robers.

8. onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestond uit vier medewerkers van het RIW. Frits Ymkers heeft zich vooral bezig gehouden met de gemeentefinanciën en de financiële positie van de grondbedrijven in de groeikernen. Robert Lijbers heeft zich bezig gehouden met de grond- en bouwkosten van een aantal bestemmingsplannen in de regionale groeikernen. Pieter Brabers en Lenny Vulperhorst verrichtten tenslotte het veldwerk: zij bezochten de gemeenten, voerden gesprekken, raadpleegden materiaal, enz.

De coördinatie was in handen van Lenny Vulperhorst.

1 Het ruimtelijk beleid in de agglomeratie Eindhoven

In dit hoofdstuk wordt de formele positie van de Agglomeratie beschreven. Daarnaast wordt het rijks- en provinciaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting ten aanzien van de agglomeratie beschreven.

Vervolgens wordt kort ingegaan op de relaties tussen het beleid van enerzijds rijks- en provinciale overheid en anderzijds de Agglomeratie. Tenslotte wordt ingegaan op de positie en het beleid van de stad Helmond.

1. de positie van de Agglomeratie

In 1976 is de positie van de Agglomeratie Eindhoven wettelijk geregeld. In dat jaar werd de 'Wet tot vaststelling van voorschriften met betrekking tot de Agglomeratie Eindhoven' in het Staatsblad gepubliceerd. Daarmee werd de Agglomeratie Eindhoven één van de weinige gewesten met een wettelijke status.

Uitdrukkelijk wordt in de Wet gesteld dat de agglomeratie een openbaar lichaam is en als rechtspersoon optreedt. Tot het gebied van de Agglomeratie worden de volgende gemeenten gerekend: Best, Eindhoven, Geldrop, Heeze, Leende, Nuenen-Gerwen en Nederwetten, Oirschot, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre (zie bijlage 1).

De taak van de Agglomeratie is het geven van "de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling in het gebied van de agglomeratie"1). Vervolgens wordt aangegeven op welke beleidsterreinen door de Agglomeratie, ter realisering van de gestelde taak, voorzieningen moeten worden getroffen. Naast welzijnsvoorzieningen als maatschappelijke zorg en cultuur, worden voorzieningen genoemd op het gebied van de volkshuisvesting, bedrijfsvestiging en werkgelegenheid, verkeer en vervoer, recreatie en milieuhygiëne (art. 39). Een tweede in de wet genoemde taak van de Agglomeratie is het bevorderen van coördinatie in het beleid van de gemeentebesturen, voor zover daaraan behoefte bestaat.

Wat de bevoegdheden van de Agglomeratie betreft wordt allereerst vastgesteld dat "voor zover in deze wet(...) niet anders is bepaald", ten aanzien van de bevoegdheden van de Agglomeratie dezelfde regels gelden als voor gemeentebesturen. (art. 41).

Van belang is dat de agglomeratieraad een ontwikkelingsprogramma dient vast te stellen. Dat programma omvat a) een structuurplan

als bedoeld in artikel 7 WRO, b) eventuele sectorplannen, en c) een realiseringsschema. Door het gestelde in art. 43 vervalt de bevoegdheid van gemeenteraden tot vaststelling van structuurplannen.

Voorts is van belang dat de agglomeratieraad richtlijnen kan uitvaardigen die betrekking hebben op de taakgebieden, waarop de Agglomeratie voorzieningen mag treffen. Bij het geven van die richtlijnen baseert de agglomeratieraad zich, voor zover mogelijk, op het ontwikkelingsprogramma. Ter effectuering van de richtlijnen kan de agglomeratieraad aanwijzingen geven aan gemeentebesturen. In tegenstelling tot het uitvaardigen van richtlijnen valt het geven van aanwijzingen onder toezicht van GS van Noord-Brabant.

Tenslotte kan de agglomeratieraad, voor zover dit in verband met het treffen van voorzieningen noodzakelijk is, bepalen dat bevoegdheden van de gemeentebesturen aan het agglomeratiebestuur overgaan. Dergelijke besluiten vallen eveneens onder toezicht van GS. (art. 51).

De positie van de Agglomeratie Eindhoven is inzet van discussie. De strevingen van de Agglomeratie zijn gericht op het totstandkomen van een volwaardig regionaal bestuur. Van de kant van de rijksoverheid waren er tot voor kort aanwijzingen dat de positie en het draagvlak van de Agglomeratie versterkt, respectievelijk verbreed moesten worden 2), maar ministers komen en gaan. De huidige minister van Binnenlandse Zaken heeft duidelijk laten blijken er geheel andere denkbeelden op na te houden (vgl. zijn opstelling ten opzichte van het Gewest Twente). Ook op provinciaal niveau zijn er aanwijzingen dat de tegenstanders van provinciale herindelings aan de winnende hand zijn 3).

Het ziet er hoe dan ook naar uit dat binnen afzienbare tijd duidelijkheid geschapen zal worden over de positie van de Agglomeratie Eindhoven. Met het scheppen van deze duidelijkheid zal tegelijkertijd de basis kunnen worden gelegd voor een betere verstandhouding tussen provinciaal bestuur en agglomeratiebestuur. Die verstandhouding is immers momenteel erg broos en er hoeft maar weinig te gebeuren of de vlam slaat in de pan.

2. het ontstaan van een regionaal groeikernenbeleid in de agglomeratie Eindhoven

De Agglomeratie Eindhoven is in de jaren 60 ontstaan als gemeenschappelijke regeling tussen tien gemeentebesturen. Per 1 januari 1965 werd de gemeenschappelijke regeling in het leven geroepen, waarbij gestalte gegeven werd aan het zoeken naar een bestuurlijke structuur. "Het samenwerkingsorgaan (...) stoelt blijkens de considerans juist op de gebleken sociaal-economische eenheid en richt zich consequent daaraan op het bereiken van bestuurlijke coördinatie en integratie doch ook -in eerste aanleg vooral- op het veilig stellen van de belangen van de ruimtelijke ordening" 4).

De behoefte aan samenhangend beleid in de agglomeratie vond al snel haar neerslag in het ruimtelijke orderingsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid.

Aan het eind van de jaren 60 kwam een 'Structuurschets Agglomeratie Eindhoven' tot stand, kwam een centrale registratie en uniforme urgentiebepaling tot stand van woningzoekenden (onder het regeim van de toen nog geldende Woonruimtetwet 1947) en kwam een delegatie van bevoegdheden tot stand op het gebied van de verdeling van rijkssteun woningbouw.

In de Structuurschets 1968 wordt allereerst geanalyseerd wat de ontwikkelingen zijn geweest in het gebied van de agglomeratie. Vervolgens worden uitgangspunten geformuleerd voor de verdere ontwikkeling, waarbij men een toevoeging van de woningvoorraad met 43.000 woningen tot 1980 voorondersteld, evenals een minimale bevolkingsomvang van 400.000. Als algemene uitgangspunten voor een ruimtelijke vormgeving worden onderkend: kwaliteit van het stedelijk leven, schaal en maat, mobiliteit en gestalte. Een verhoging van de kwaliteit van het stedelijk leven kan bereikt worden met stedelijke concentratie; Eindhoven moet uitgroeien tot een primaire kern, die een functie moet vervullen in de regio, die is gelegen tussen de regio's: de Randstad Holland, Arnhem-Nijmegen, het Ruhrgebied, Aken-Luik-Maastricht en Antwerpen-Brussel. Er is een uitstekend verkeers- en vervoerssysteem nodig, een nieuwe structuur ('superstructuur'), "een eigen stelsel(...) dat uitgaat boven uit het verleden overgeleverde tracteringen, maaswijdten en dergelijke" 5). Voor de structuur en vorm van de stad gelden adjectieven als: geschakeerde vormgeving, multifunctionaliteit, bijzondere functie, symbool, 'markante delen met een geheel eigen ge-

zicht',...

Centraal in de structuurschets staat de 'gelede concentratie'. Dit begrip zou beter de "organische eenheid van een stadsgewest" tot uitdrukking brengen dan het begrip gebundelde deconcentratie. Gelede concentratie als uitdrukking van de organische eenheid van het gebied heeft zowel een functionele als een ruimtelijke betekenis:

"Immers, in dit ruimtelijk kader worden de stedelijke voorzieningen gespreid over het gehele gebied aangetroffen. Het zogenaamde D-niveau van voorzieningen is immers niet beperkt tot de aanwezigheid van een grote centrale kern met een veelheid van verzorgende voorzieningen. Bij een dergelijk stedelijk niveau behoren evenzeer voorzieningen, die binnen de contouren van het stadsgewest thuis horen, doch beter in de aan de rand gelegen gebieden op hun plaats zijn. Het wonen in de rand behoort daartoe als noodzakelijke toevoeging aan het wonen in en rondom de kern.

Ook voorzieningen als draf- en renbanen, maneges, roeibanen, grote recreatievoorzieningen, watersportcentra, grote tentoonstellingsgebouwen, golflinks, en dergelijke behoren tot dit niveau, vinden veelal, wegens de eisen, die zij stellen aan de aard en de omvang van de vestigingsplaats, de beste situeringsmogelijkheden in de rand. In de conceptie van de gelede concentratie hebben daarom naast de meer centraal gelegen gebieden ook de meer aan de rand gelegen gebieden een eigen specifieke functie, die mede-bepalend is voor het niveau van het totaal. Als zodanig kunnen deze gebieden functioneel en ruimtelijk niet gemist worden in de opzet om een optimaal kader voor het hoogste niveau te scheppen" 6).

Vervolgens wordt in de schets ingegaan op de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling. De schets, waar vanuit wordt gegaan is een ruitvormig model, gebaseerd op een patroon van primaire wegen: "deze wegenruit is voor de stedenbouwkundige uitleg in de agglomeratie van bepalende invloed" 7). Het gebied binnen de ruit komt in aanmerking voor bebouwing: de agglomeratie-stad. Uitbreidingsmogelijkheden zijn dan Veldhoven, Geldrop, Woensel en als "geheel nieuw element met een ruime capaciteit" een Groot-Nuenen 8).

Een tweede hoofdlijn is de "lijst van groen" aan de buitenzijde van het wegvierkant. Kleinschalige functies zijn weggelegd voor Heeze, Oirschot, Son en Breugel en Waalre. Voor-stedelijke functies zijn weggelegd voor Valkenswaard en Best. Vanwege een 'grote functionele eigenstandigheid' zal Valkenswaard meer speelruimte

kunnen krijgen dan Best 9).

Tenslotte wordt de gelede concentratie nader uitgewerkt; de schatting van de woningcapaciteit in het gebied binnen de ruit bedraagt dan 140.000 woningen, waarvan 14.000 in Veldhoven, 43.000 in Groot-Woensel, 14.000 in Geldrop en 22.000 in Groot Nuenen. Het gaat hier om "ruimtelijk en functioneel afgeronde, leefbare eenheden". Voor Nuenen betekent dit een "geheel andere maat dan thans en daarmee een algehele gezichtsverandering. Dit Groot-Nuenen zal, uitgaande van een nieuw te ontwerpen en mogelijk gedurfde visie, als één geheel kunnen worden ontwikkeld, aangepast aan de meest moderne mogelijkheden van stedelijke uitleg. Daarbij zullen overigens waardevolle delen van de huidige kern aan het toekomstige Nuenen de dimensie van de geschiedenis en een handreiking aan het agrarisch verleden kunnen verschaffen" 10).

Voor Valkenswaard en Best wordt een gezamenlijke capaciteit voorgesteld van 30.000 woningen.

Aan het eind van de jaren 60 kwam tevens een centrale registratie van woningzoekenden tot stand en een uniforme urgentiebepaling. Toen in 1970 de Woonruimtetwet 1947 werd geliberaliseerd, hebben de woningbouwverenigingen en de gemeentelijke woningbedrijven de centrale registratie overgenomen. Er ontstond een samenwerkingsverband tussen de woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven in de vorm van een Federatie van woningcorporaties en gemeenten.

Voorts is aan het eind van de jaren 60 de invloed van de Agglomeratie versterkt op de verdeling van de rijkssteun woningbouw. Er is een coördinatiecommissie volkshuisvesting, die bestaat uit de portefeuillehouders volkshuisvesting van de agglomeratie-gemeenten en van de Agglomeratie. Rekening houdend met het beleid van de Agglomeratie en afhankelijk van de functie van de gemeente en van de meerjarenplanning, stelt deze commissie een advies samen over de verdeling van de rijkssteun. Op basis van dit advies stelt het bestuur van de Agglomeratie een verdeling voor aan de AVRW. De coördinatiecommissie heeft ook een taak in het bewaken van het contingent rijkssteun.

Deze praktijk is gebaseerd op een 'gentlemen's agreement' en zolang er overeenstemming bestaat tussen de agglomeratie-gemeenten over de voorgestelde verdeling, ziet de HID geen aanleiding om zich te bemoeien met de exacte verdeling. Deze regeling is thans nog van kracht.

Langs deze drie genoemde lijnen (ruimtelijk beleid, toewijzingsbeleid en verdelingsbeleid rijkssteun woningbouw) heeft de Agglomeratie Eindhoven sinds de jaren 60 geprobeerd het gemeentelijk beleid met betrekking tot ruimtelijke ordening en volkshuisvesting mede gestalte gegeven.

Op de invloed die uit is gegaan van de Structuurschets uit 1968 gaan we in bij de behandeling van het volkshuisvestingsbeleid van de regionale groeikernen. De invloed van de Agglomeratie op de totstandkoming van een centrale registratie en een uniforme urgentiebepaling (let wel: geen gemeenschappelijke!) is belangrijk geweest en nog steeds herkenbaar in het beleid van de Federatie.

De invloed van de Agglomeratie via de verdeling van de rijkssteun woningbouw op het gemeentelijk beleid is groot geweest en is momenteel steeds groter aan het worden.

Bij het uitvoeren van haar beleid is de Agglomeratie sterk afhankelijk geweest van de vrijwillige medewerking van de agglomeratiegemeenten. Onderhandelingen stonden daarbij centraal. Het optreden van de Agglomeratie wordt gekenmerkt door het zoeken naar overeenstemming, zelfs in die mate dat de inhoud van het beleid daar, volgens critici van het agglomeratie-beleid, ondergeschikt aan wordt gemaakt. Als voorbeeld wordt hier het aarzelend optreden van de Agglomeratie genoemd ten tijde van de uitvoering van het ontwerp-ontwikkelingsprogramma uit 1972. Een gemeente als Nuenen slaagde er in om ondanks dit programma een bouwprogramma voor de periode van 15 jaar in een veel geringer aantal jaren te realiseren. En Nuenen was niet het enige voorbeeld.

We gaan niet in op de ontwikkeling van het beleid van de Agglomeratie in de jaren 70. We komen in de hoofdstukken 2 en 3 nog wel terug op de betekenis van het Ontwerp-Ontwikkelingsprogramma uit 1972 voor het regionaal groeikernenbeleid. Dit programma had immers slechts consequenties voor de uitwerking van het regionaal groeikernenbeleid en was geen breuk met het regionaal groeikernenbeleid. Datzelfde geldt voor het Structuurplan dat uiteindelijk in 1982 werd vastgesteld door de agglomeratieraad. Ook in dit plan werd de uitwerking van het regionaal groeikernenbeleid aangepast aan de geest des tijds. Het regionaal groeikernenbeleid als zodanig bleef overeind.

3. het beleid van rijk en provincie met betrekking tot de agglomeratie

3.1 het rijksbeleid

Het rijksbeleid met betrekking tot de agglomeratie is altijd rijkelijk vaag geweest. In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) wordt gesteld dat Eindhoven één van de steden uit de Brabantse stedenrij is en dat die stedenrij wordt beschouwd als een sterk verstedelijkt gebied. Men spreekt de verwachting uit dat de bevolking zich zal concentreren in Eindhoven.

In de Tweede Nota wordt gepleit voor een beleid van gebundelde deconcentratie. Versterking van de stedelijke gebieden, afremmen van de verstedelijking in het middengebied (tussen Randstad, Utrecht, Arnhem/Nijmegen en de Brabantse stedenrij) en andere gebieden tussen stedelijke zones. Voorts wordt gedacht aan een restrictief bouwbeleid voor kleine kernen (het 1%-beleid).

Breda wordt in de Tweede Nota aangewezen als opvangcentrum voor de overloop uit de Randstad.

Het beleid zoals dat door de Agglomeratie werd geëtaleerd in de Structuurschets uit 1968 sloot redelijk aan bij het beleid zoals dat te vinden is in de Tweede Nota. Van provinciaal beleid was toen nog niet zoveel te merken (vgl. ook de reactie van het provinciaal Bestuur op de Structuurschets 1968; het gaat om een commentaar van ruim 1 A-4'tje).

De Oriënteringsnota (1973) bood nauwelijks meer aangrijpingspunten voor de Agglomeratie om beleid te voeren. Weliswaar wordt geconstateerd dat de suburbanisatie zich heeft voortgezet en dat de open ruimtes tussen de stedelijke zones verder zijn aangetast, het gestalte geven van een sterkere bundeling van de bebouwing binnen stedelijke zones wordt over gelaten aan het regionale beleidsniveau. Overigens waren noch de provincie, noch de agglomeratie in staat (bereid?) om de sterke suburbanisatie die ook optrad in de agglomeratie te remmen. We hebben al verwezen naar de effectuering van het ontwikkelingsprogramma van 1972, waar gemeenten zich weinig tot niets van aantrokken. Het initiatief tot het feitelijke bouwbeleid lag zonder meer bij de gemeenten en die maakten daarvan volop gebruik.

Drie jaar later bood de Verstedelijkingsnota (1976) meer aangrijpingspunten voor beleidsvoering in de agglomeratie Eindhoven. In de Verstedelijkingsnota wordt vastgesteld dat Eindhoven en omliggende gemeenten sterk gegroeid zijn en dat de "keuzevrijheid voor verdere uitbreiding wordt beperkt" door de ligging van bouwplaatsen in "kwetsbare gebieden" 11). Dit argument alsmede de aanwezigheid van een spoorlijn tussen Helmond en Eindhoven, worden aangevoerd voor de aanwijzing van Helmond als groeistad 12). Argumenten van sociaal-culturele of sociaal-economische aard treffen we niet aan in de Verstedelijkingsnota. Hoogstens klinkt het door in de opmerking dat Helmond niet voor niets wordt aangemerkt als groeistad en niet als groeikern 13). Centraal in de argumentatie voor de aanwijzing van Helmond als groeistad staat evenwel de omstandigheid dat "het stadsgewest Eindhoven voor verdere groei van Eindhoven aangewezen zou kunnen raken op nieuwe bouwplaatsen op te grote afstand van het centrum" 14).

3.2 het provinciaal beleid

In het provinciaal beleid wordt nauw aangesloten bij de plannen uit de Verstedelijkingsnota. Het provinciaal beleid is in Noord-Brabant op het gebied van de ruimtelijke ordening traag van start gegaan. Weliswaar werd er vanaf ca. 1970 gewerkt aan facetplannen en later aan streekplannen, het zou tot 1978 duren voordat het Streekplan Midden- en Oost-Brabant zou worden vastgesteld en tot 1982 voordat dat het geval was in West-Brabant.

Het streekplanbeleid is aanvankelijk evenwel erg globaal en er wordt de gewesten veel ruimte gelaten voor eigen invulling via structuurplannen. In het Streekplan Midden- en Oost-Brabant worden Eindhoven en Helmond in navolging van het rijksbeleid opgevat als één stadsregio, "waar nieuwe stedelijke activiteiten zoveel mogelijk moeten worden gebundeld" 15).

In het Streekplan worden groeiklassen geïntroduceerd. Kernen en/of "stadsregionale ontwikkelingszones" worden gekoppeld aan een groeiklasse. De groeiklasse staat voor een bepaalde volkshuisvestingstaak en loopt van nul-groei tot plus-plus-groei 16).

Het groeiklasse-beleid heeft nauwelijks consequenties voor het beleid van de Agglomeratie. Vrijwel de gehele agglomeratie komt terecht in de grootste groeiklasse. Alleen Heeze, Leende en Oirschot worden op een restrictief groeitempo gezet 17).

Vervolgens wordt in het Streekplan de noodzakelijke capaciteit (=

de woningbehoefte) van de Agglomeratie en van de stadsregio Helmond berekend. Voor de periode 1976 - 1990 zijn 38.000 en respectievelijk 9500 woningen nodig, terwijl rekening wordt gehouden met een buffercapaciteit van 8000 en respectievelijk 4500 woningen. In het Streekplan gaan de ontwikkelingen in de Agglomeratie en in Helmond niet ten koste van elkaar, maar 'gelijk op'. Dat blijkt ook uit de aanwijzing van "taakstellende bouwplaatsen" in de beide gebieden. Het concretiseren van "taakstellenden bouwplaatsen" 18) wordt overgelaten aan gemeenten en gewesten.

Aan de positie van Helmond worden in het Streekplan weinig woorden vuil gemaakt. Er wordt simpelweg uitgegaan van Helmond en het beïnvloedt de ontwikkelingen in de Agglomeratie niet. Op zich illustreert dit het optimisme van het eind van de jaren 70 en de omstandigheid dat Helmond als groeistad niet ter discussie stond.

In het Streekplan wordt niet gerept over het regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven. Het wordt als zodanig niet in het beleid opgenomen. Maar de facto erkent de provincie het regionaal groeikernenbeleid toch door de "taakstellende bouwplaatsen" te kiezen in de regionale groeikernen en in Eindhoven. Het argument van de kant van de provincie, dat het regionaal groeikernenbeleid eigen beleid van de agglomeratie is, is daarmee gerelativeerd.

Het Streekplan (als uitwerking van de Verstedelijkingsnota??) legt nauwelijks beperkingen op aan het beleid van de Agglomeratie. Integendeel, het laat de Agglomeratie alle mogelijkheden om het ruimtelijk beleid naar eigen goeddunken in te vullen.

Het al genoemde groeiklassenbeleid wordt door de provincie bewaakt via het toezicht op bestemmingsplanprocedures en via het hanteren van richtgetallen voor de woningbouw. De richtgetallen worden sinds 1978 gehanteerd voor een periode van 3 jaar en slaan op de totale omvang van het jaarlijks woningbouwprogramma van gemeenten, exclusief de woningen die dienen ter vervanging. Het gaat dus om gesubsidiëerde en ongesubsidiëerde woningen.

De overwegingen achter het hanteren van richtgetallen zijn als volgt verwoord:

"Wij zijn van oordeel dat de richtgetallen enerzijds aan ons enigermate de garantie geven dat aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan streekplannen, op zo goed mogelijke wijze gestalte kan worden gegeven, en anderzijds dat zij de gemeentebesturen enige zekerheid geven omtrent de omvang van het door hen te realiseren woningbouwprogramma zoals dat naar ons oordeel op grond

van de streekplannen tot stand kan komen. Wij menen bovendien dat bekendheid met het voor de gemeenten geldende richtgetal van belang is omdat dat cijfer ook zal dienen als uitgangspunt voor het advies van de commissie voor de verdeling van de rijkssteun ten behoeve van de woningbouw" 19).

Zo zijn voor de stadsregionale gemeenten van de agglomeratie en voor de gemeenten Heeze, Leende en Oirschot de richtgetallen woningbouw voor 1981-1983 vastgesteld op 2660, 70, 30 en 90 woningen. Daarnaast is een getal genoemd voor eventueel te saneren woningen. In tegenstelling tot de richtgetallen 1979-1981 heeft het provinciaal bestuur van Noord-Brabant geen richtgetallen per gemeente geformuleerd maar voor de stadsregionale gemeenten als totaal.

Daarbij merken GS op het stadsregionale deel van de agglomeratie als één woningmarkt te beschouwen: "er bestaan dan ook geen bezwaren tegen tijdelijke wederzijdse ondersteuning door gemeenten, wanneer dat om redenen van bijvoorbeeld beschikbaarheid van plannen noodzakelijk is. De methodiek van de richtgetallen verzet zich hier ook niet tegen" 20).

Het hanteren van de richtgetallen heeft nauwelijks consequenties voor het beleid van de Agglomeratie. Immers, de totstandkoming van de verdeling van de rijkssteun woningbouw vindt plaats op grond van andere normen dan de provincie hanteert. De richtgetallen spelen bij de verdeling in de agglomeratie slechts een rol als we het modelbouwprogramma van de Agglomeratie opvatten als uitwerking van het richtgetallenbeleid van de provincie.

Desalniettemin zijn de richtgetallen inzet van discussie tussen provincie en agglomeratie. Slechts via uitgebreid overleg blijkt het mogelijk richtgetallen voor de gemeenten in de agglomeratie vast te stellen. De richtgetallen zijn een beleidsinstrument dat zich bevindt op het raakvlak van bevoegdheden van zowel de agglomeratie als de gemeenten 21). Daarbij komt nog dat hoe kwantitatief richtgetallen ook lijken er ook kwalitatieve aspecten aan te ontdekken zijn 22). Voorts is er discussie geweest over de wijze waarop de richtgetallen door de Agglomeratie zouden moeten worden gehanteerd: als norm van per jaar te realiseren woningen per gemeente, of als flexibele norm, die uitgaat van een gemiddelde over een aantal jaren.

Sinds de Verstedelijkingsnota heeft de rijksoverheid zijn beleid niet veranderd. Helmond is nog steeds groeiestad en heeft zelfs in

1982 de faciliteiten van de groeikern gekregen met behoud van de groeistad-status. Daarmee was Helmond direkt uit de financiële problemen, want deze regeling gold met terugwerkende kracht (1980). Van de kant van de rijksoverheid lijkt dan ook geen heroverweging van de positie van Helmond te verwachten, ondanks de kritiek die op de groeistad-taak van Helmond in de vakpers wordt geleverd 23).

De provincie heeft recent het streekplan Midden en Oost-Brabant herzien. Wat al doorklonk uit de Evaluatienota 1981 van het Streekplan, is nu in het beleid opgenomen. Een aantal taakstellende bouwplaatsen in de agglomeratie worden in omvang beperkt. Over Nuenen wordt bijvoorbeeld gezegd, dat "gezien de totaalcapaciteit en fasering met de plannen Langakker/Tomakker en Nuenen-Oost (samen 2.180 woningen) reeds voldoende in voorbereiding is genomen van de bouwplaats Nuenen" 24).

Daarmee is de "Sprong over de Hooidonkse Beek" door de provincie geschrapd.

In de Evaluatienota 1981 wordt voorts uitvoeriger stilgestaan bij Helmond. Kennelijk begint Helmond een belangrijker plaats in te nemen in het provinciaal beleid. Het provinciaal bestuur stelt: "er moet overloop plaatsvinden tussen 1980 en 1990 van Eindhoven en omgeving naar Helmond (...) De (...) berekeningen gaan er van uit dat het totale vestigingsoverschot in de stadsregio Eindhoven-Helmond hierdoor terecht komt in de gemeente Helmond (circa 3550 woningen). Gezien de taakstelling van Helmond in het kader van het groeistadbeleid zal deze overloop vóór 1990 moeten plaatsvinden. De fasering van de woningbouw zal hierop moeten worden afgestemd" 25). In de periode 1980-1990 zou de stadsregio Eindhoven 29.300 woningen moeten kunnen bouwen en de stadsregio Helmond 11.500.

Wat in het Streekplan 1978 nog als buffercapaciteit wordt beschouwd voor Helmond, wordt in de Evaluatienota 1981 beschouwd als capaciteit om het vestigingsoverschot in de stadsregio Helmond--Eindhoven op te vangen. In de periode 1976-1980 kwam overigens het meeste van de positieve migratie terecht in de stadsregio Eindhoven.

Na de Evaluatienota 1981 volgt er al snel een ontwerp-partiële herziening van het Streekplan. In dat ontwerp zijn 2.000 woningen geschrapd in de Agglomeratie en zijn er bouwplaatsen geschrapd in Nuenen, Valkenswaard en Veldhoven. De Agglomeratie tekent hiertegen bezwaar aan 26). Bij de vaststelling van het herziene Streekplan doen de Staten er zelfs nog een schepje bovenop. Expliciet

wordt het rijksbeleid inzake Helmond onderschreven. Bovendien wordt de fasering van de woningbouw in Zuid-Oost-Brabant gekoppeld aan de ontwikkeling van Helmond, onafhankelijk van een eventueel optredend positief migratiesaldo 27).

De consequenties van het Statenbesluit zullen direct merkbaar zijn in de gemeenten in de agglomeratie. In het vervolg wordt het extra contingent van Helmond niet meer afgetrokken van het totaalcontingent van de provincie Noord-Brabant, maar van het contingent van de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant. Volgens berekeningen van de provincie scheelt dat die gemeenten (m.u.v. Eindhoven, dat moet worden ontzien) 227 woningen per jaar in 1984 en 1985. In 1985 zou moeten worden stilgestaan bij de positie van Helmond als groeistad en dan zal moeten worden besloten welke koers er gevolgd zal worden.

Sindsdien is de bestuurlijk-politieke verhouding tussen de Agglomeratie en het provinciaal bestuur verslechterd. De Agglomeratie weigert contingent in te leveren voor Helmond. Men eist eerst een fundamentele discussie over de verstedelijking in Zuid-Oost-Brabant, alvorens er uitvoering kan worden gegeven aan het Statenbesluit.

Dat een dergelijke fundamentele discussie nodig is ontkennt de provincie niet, maar daar kan niet op gewacht worden. 1985 is het jaar van de evaluatie van het beleid in Zuid-Oost-Brabant, want ook de provincie vindt dat het planologisch kader in Zuid-Oost-Brabant veel te ruim is. Zo ruim zelfs, dat het nauwelijks mogelijk is om ongewenste ontwikkelingen te stoppen.

Provincie en rijk, evenals de HID-Noord-Brabant, staan nog steeds achter de groeistad-filosofie, terwijl de Agglomeratie zich steeds sterker ontpopt als de bestrijder van de groeistadfilosofie. Van "een voorzichtig en praktisch overloopbeleid", zoals dat genoemd wordt in het "Meerjarenbeleidsplan 1983-1986" 28) is weinig meer herkenbaar.

Door de stellingname van de Staten van Noord-Brabant heeft het Structuurplan 1982 van de Agglomeratie aan werkelijkheidswaarde verloren. Daarmee rijst de vraag of de Agglomeratie de mogelijkheden moet krijgen om een beleid te voeren op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting dat niet spoort met dat van rijk en provincie.

Immers, niet alleen de groeistad-filosofie van Helmond is onderwerp van discussie, maar ook het regionaal ruimtelijk beleid in de agglomeratie en de invulling ervan via woningbouw.

4. Helmond

In de Verstedelijkingsnota is Helmond aangewezen als groeistad en sinds 1980 functioneert Helmond als zodanig. De motieven die een rol speelden bij de aanwijzing van Helmond als groeistad zijn al genoemd. Het gemeentebestuur van Helmond beklemtoont zelf het argument van de stedelijke herstructurering in sociaal-cultureel en sociaal-economisch opzicht 29). Het argument dat Helmond alleen bestaansrecht heeft in relatie met de opvang van een positief migratiesaldo wordt door Helmond afgewezen: een groeistad heeft een zelfstandige taak!

In het Volkshuisvestingsplan van Helmond wordt becijferd wat de mogelijkheden zijn voor regionale opvang in Helmond. Uitgaande van een bouwproductie van 1200 woningen per jaar, worden er 500 gereserveerd voor de eigen woningbehoefte, 500 voor de "overloop" uit het gewest Helmond en uit de Agglomeratie en tenslotte 200 ten behoeve van de migratie uit de rest van Nederland. In de visie van het gemeentebestuur van Helmond zullen er in de periode 1980-1990 ca. 5500 woningen kunnen worden gebouwd voor de regionale opvang. In de recente Helmondse nota "Verstedelijkingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant" wordt becijferd dat er 4700 woningen ten behoeve van Zuid-Oost-Brabant kunnen worden gebouwd: 1380 ten behoeve van het Gewest Helmond en 3320 ten behoeve van de Agglomeratie. Daarbij gaat men uit van een minimaal programma van 10.000 woningen.

Zoals al eerder gesteld, is de positie van Helmond als groeistad omstreden. Er is niet alleen verzet van de kant van de Agglomeratie, maar sinds kort ook van gemeenten in het Gewest Helmond (ook zij merken dat Helmond een belangrijke randvoorwaarde is voor het eigen beleid!). De medewerking van de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant is evenwel onmisbaar voor het welslagen van de groeistad-taak van Helmond. Zolang men niets merkte van Helmond, was er geen kritiek, maar nu de spoeling dunner wordt ligt dat anders, of zoals de verantwoordelijke wethouder van Helmond, J.W. Remmen opmerkte bij de begrotingsbehandeling 1983:

"Nog tot voor kort heeft de regio zich over het algemeen positief over groeistad uitgelaten, maar ik heb zo het idee dat dit is gekomen vanuit de inschatting: laat die Helmonders maar, ze hebben al zo lang gezegd dat ze gaan bouwen. Maar "het is niks en het wordt niks", zoals wij Brabanders dat zo vriendelijk kunnen zeggen. Maar nu ze merken dat er wel degelijk wat gebeurt, en er

zelfs sprake is van een duidelijke overloop vanuit de regio Eindhoven en de regio Helmond naar Helmond; nu erkend wordt dat "Rijpelberg (d.w.z. de eerste bouwwijk die speciaal in het kader van Helmond groeistad wordt gerealiseerd-aut.) toch wel een aardige wijk is", nu wordt men wat voorzichtiger. Men valt groeistad nog niet direct af, maar wil wel "een en ander gaan evalueren" 30).

Inmiddels blijkt de regionale overloop naar Helmond toch al wel enige gestalte te krijgen. In 1982 was het migratie-overschot vanuit de Agglomeratie 226 (492 vestigers tegen 266 vertrekkers) en het migratie-overschot van buiten Zuid-Oost-Brabant bedroeg in 1982 304. De woningbouw in Helmond ligt momenteel op het tempo van de groeistad (minimaal 1000 woningen per jaar).

Ook al vertrekken er dus nogal wat inwoners van Helmond naar de Agglomeratie, toch begint de migratie van de Agglomeratie naar Helmond op gang te komen. Datzelfde geldt voor de migratie vanuit het Gewest Helmond naar de stad Helmond. Het eerste kwartaal van 1983 laat voor het eerst een positief migratiesaldo zien.

Uit een nog agressief opgezet promotie-onderzoek 31) in 1982 is voorts gebleken dat er animo is in de agglomeratie om in Helmond te gaan wonen. Van de 557 belangstellenden waren er 213 afkomstig uit Helmond en het gewest Helmond, 330 uit de agglomeratie Eindhoven en 34 uit de rest van Nederland 32). Opmerkelijk is bovendien dat potentiële nieuwe bewoners van Helmond (en dat blijkt ook uit de toewijzing in 1982) een relatief hoog inkomensniveau hebben

In de bouwprogrammering gaat Helmond ook uit van vaste quota voor de zogenaamde groeistadvraag; in 1982 was die vraag geraamd op 475 woningen en in 1983 aanvankelijk op 704 woningen. Een aan de Federatie en de Agglomeratie toegezegde evaluatie van de toewijzing van die 475 woningen in 1982 was in juli 1983 nog niet door Helmond verstrekt.

Het gemeentebestuur van Helmond tracht momenteel greep te krijgen op de woonruimteverdeling. Tot voor kort was de woonruimteverdeling een zaak van de woningbouwverenigingen. De gemeente Helmond valt echter op eigen verzoek sinds kort weer onder de Woonruimtwet 1947 en in dat kader heeft het gemeentebestuur besloten tot een centrale inschrijving en uniforme toewijzing, die gecontroleerd wordt door B & W 33). Langs deze weg hoopt het gemeentebestuur een grotere greep te krijgen op de toewijzing van woningen aan woningzoekenden 34).

Het tempo van de woningbouw in Helmond-Groeistad laat momenteel

niet te wensen over. Qua financiering loopt de woningbouw in Helmond geen gevaar. Helmond slaagt er ook in - zij het aarzelend - woningzoekenden van buiten Helmond naar Helmond te bewegen.

Helmond beschouwt 10.000 woningen als een minimale invulling van de groeiestad-taak. Helmond realiseert zich dat de taak gevaar loopt zowel door afnemende contingenten als door het verzet vanuit gemeenten in Zuid-Oost-Brabant. In de discussie over het verstedelijkingsbeleid heeft Helmond recent het initiatief genomen. In de nota "Verstedelijkingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant" pleit Helmond voor een twee stedenconcept (Eindhoven en Helmond). Redenerend vanuit dit concept zou het regionaal groeikernenbeleid van de Agglomeratie moeten verdwijnen en de positie van Eindhoven versterkt moeten worden.

Dat de gemeente Helmond tevreden is met het statenbesluit van april 1983 dat wekt geen verbazing. Ook Helmond is van mening dat het onbillijk is om het extra contingent van Helmond te korten op Roosendaal of Tilburg. Een korting op het contingent van gemeenten rondom Helmond is daarentegen reëel, aldus Helmond.

2 Nuenen c.a.

1. inleiding

De gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten is in de jaren 60 en 70 de snelst groeiende gemeente geweest in de agglomeratie Eindhoven. In de jaren 60 nam de woningvoorraad met 60% toe, terwijl die toename in de jaren 70 bijna 100% was. Nuenen groeide in absolute zin van 1960 tot 1980 uit van een gemeente met een woningvoorraad van ruim 1400 tot een gemeente met een woningvoorraad van ruim 5100 woningen. In de totale periode (1960-1980) nam de woningvoorraad procentueel met 265% toe.

Van 1961 tot en met 1968 nam de woningvoorraad in Nuenen toe met gemiddeld 90 woningen per jaar. Van 1969 tot en met 1978 groeide de woningvoorraad met gemiddeld 290 woningen per jaar. In 1979 en 1980 werden er nog geen 100 woningen geproduceerd, terwijl vanaf 1981 de woningproductie weer sterk toenam (1981: 140 woningen en 1982: 327 woningen).

De sterkste groei van de woningvoorraad is gerealiseerd in de jaren 1972, 1973, 1974 en 1975: er is dan sprake van een absolute toename van 1500 woningen, en van jaren waarin er bijna 500 woningen werden gebouwd (1972 bijvoorbeeld) (zie bijlage 2).

De sterke groei in de jaren 70 was een gevolg van gedachten over de ruimtelijke ontwikkelingen in Nuenen, zoals die te vinden zijn in de Structuurschets 1968 van het Samenwerkingsverband Agglomeratie Eindhoven. Gedachten die door de toenmalige gemeentebestuurders van Nuenen gretig werden overgenomen.

Het "Groot-Nuenedenken" vond zijn uitdrukking in grote investeringen in industriegronden en in het opzetten van een grootschalige bestemmingsplan (het bestemmingsplan Zuid). Hiermee werd een weg ingeslagen, die de latere bestuurders van Nuenen de nodige hoofdbrekens zou bezorgen.

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd aan te geven wat de consequenties zijn (geweest) voor de gemeente Nuenen van een zich omstuimig bekennen tot het 'Groot-Nuenedenken'. Voorts wordt ingegaan op de wijze waarop latere bestuurders hebben getracht de problemen te verkleinen. Tenslotte wordt ingegaan op de problemen zoals die zich in 1983 voordoen.

2. structuurschets

In de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkeling, zoals die te vinden zijn in de Structuurschets Agglomeratie Eindhoven (1968), speelt een ruitvormigmodel van primaire wegen een belangrijke rol. Binnen de ruit liggen met name uitbreidingsmogelijkheden voor bebouwing. Buiten de wegvierkant zijn kleinschalige functies en voorstedelijke functies aan gemeenten toebedacht.

Uitbreidingsmogelijkheden binnen de wegvierkant zijn dan Veldhoven, Geldrop, Woensel en als "geheel nieuw element met een ruime capaciteit" een Groot Nuenen 1). Wat de woningcapaciteit betreft wordt gedacht aan 14.000 woningen in Veldhoven, 14.000 in Geldrop en 22.000 in Groot-Nuenen. Voor Nuenen betekent dit, aldus de Structuurschets, een "geheel andere maat dan thans en daarmee een algehele gezichtsverandering. Dit Groot-Nuenen zal, uitgaande van een nieuw te ontwerpen en mogelijk gedurfde visie, als één geheel kunnen worden ontwikkeld, aangepast aan de meest moderne mogelijkheden van stedelijke uitleg. Daarbij zullen overigens waardevolle delen van de huidige kern aan het toekomstige Nuenen de dimensie van de geschiedenis en een handreiking aan het agrarisch verleden kunnen verschaffen" 2).

Van de gemeenten om Eindhoven heen lag voor met name Nuenen dus een grootse taak in het verschiep: 22.000 woningen en een aantal inwoners tussen de 70.000 en 80.000. Darmee werd Nuenen de 'eerste onder zijn gelijken' van de gemeenten met een stedelijke of voorstedelijke functie.

De 'opdracht' van het samenwerkingsverband werd door het gemeentebestuur van Nuenen aanvaard. In de jaren 60 was in Nuenen-West al veel gebouwd voor personeel van Philips en de TH Eindhoven en Nuenen voerde toen dan ook beslist geen beleid dat gericht was op het tegengaan van suburbanisatie.

In de raadsvergadering eind 1968 waarin de gemeenteraad van Nuenen de Structuurschets aanvaardde ("aanvaarding van de schets betekent de morele plicht dat van nu af aan daarmee rekening wordt gehouden", aldus burgemeester Smits van Oyen 3)), werd weinig tegengas gegeven tegen de plannen van het Samenwerkingsorgaan. Wel werd gewaarschuwd tegen de mogelijkheid dat Nuenen uit zou groeien tot "een grote steenmassa" en werd gewezen op het agrarisch belang. Tenslotte maakt men zich zorgen om de zelfstandigheid van Nuenen: lag het annexatiespook niet op de loer?

Nuenen aanvaardde "haar verantwoordelijkheid in agglomeratie-verband", zoals dat heette (en nog steeds heet) in de termen van de toenmalige bestuurders. In werkelijkheid waren diezelfde toenmalige gemeentebestuurders mede verantwoordelijk voor het agglomeratiebeleid. Sterker nog: die toenmalige bestuurders waren degenen die de groeigedachte voor Nuenen, volgens (ex)-bestuurders van agglomeratie-gemeenten, zelf hebben ingebracht in agglomeratieverband. Overigens bezat het Samenwerkingsorgaan in 1968 formeel geen bevoegdheden om gemeenten "een verantwoordelijkheid te laten aanvaarden". Nuenen kreeg in de jaren 60 de groeitaak die het zelf hebben wilde en ging enthousiast aan de gang. Nuenen zou de ideale new-town worden, gelegen tussen de steden Helmond en Eindhoven.....

Nuenen reageerde met voortvarendheid op de "opdracht" van het Samenwerkingsorgaan. Men startte de ontwikkeling van het bestemmingsplan Zuid en men begon gronden met industriebestemming te verwerven. Het accent in het bouwbeleid lag sterk op de vrije sector. Juist daaraan zou in de agglomeratie behoefte zijn.

Een doorstromingsbeleid zou tenslotte het gewenste woningmarkt-effect opleveren. Met deze stappen nam Nuenen het voortouw in het regionaal groeikernenbeleid.

Het provinciaal bestuur van Noord-Brabant toonde zich evenwel minder gelukkig met de geplande ontwikkelingen van Nuenen. In een brief aan het Samenwerkingsorgaan van 2-9-1970 stelden GS dat "juist met betrekking tot de uitgroei van Nuenen de grootst mogelijke voorzichtigheid moet worden betracht". En GS vervolgen: "Juist voor het openhouden van de mogelijkheid tot wijziging van de schets zouden wij willen pleiten. Wij kunnen ons namelijk voorstellen, dat met name wat het openbaar vervoer betreft de nog te verrichten studies kunnen resulteren in een andere opzet van de schets, waarbij wij met name denken aan Groot-Nuenen. Een andere ligging, waarbij meer profijt wordt getokken van de spoorlijn Eindhoven-Venlo, zou bijvoorbeeld denkbaar zijn.

Wij achten het van provinciaal belang dat de gemeente Helmond de kans krijgt de voorgenomen sanering te realiseren en daardoor nieuwe groei-impulsen te krijgen. De verdere uitgroei van Nuenen tot een omvang als in de schets aangegeven dient in verband daarmee pas in een latere fase te worden gerealiseerd. Node wordt dan ook een fasering en prioriteitenschema in de schets gemist.

Wij stellen ons voor bij de beoordeling van de bestemmingsplannen

van de gemeente Nuenen, zolang de studies omtrent Groot-Nuenen nog niet zijn afgerond, uit te gaan van de groei zoals die van 1960 af heeft plaatsgevonden". 4)

Intussen ontwikkelde de gemeente Nuenen de bestemmingsplannen Refeling, Vallestep en Zuid. De omvang van de plannen werd geregeld bijgesteld. Zo sprak men in de Nota van Aanbieding 1971 nog over 1650 woningen in plan Zuid, terwijl dat er in de Nota van Aanbieding 1975 inmiddels 1250 waren. Ook de capaciteiten van Refeling (tussen de 800 en 1000) en Vallestep (400-459) varieerden. Uiteindelijk zijn er in de plannen zo'n 2900 woningen gerealiseerd.

De dreigende woorden van GS ("groei zoals die van 1960 af heeft plaatsgevonden") waren echter geen belemmering voor GS goedkeuring te hechten aan de Nuenense plannen. De provincie pleitte evenwel voor een structuurplan, zodat duidelijk zou worden waar naar toe Nuenen op weg was (in ruimtelijk opzicht) en men schrapte voorts de Oostelijke Ontsluitingsweg. Daar kwam nog bij dat in Nuenen lang niet altijd gewacht werd op de vergunningen: soms werd er al gebouwd vóórdat de vergunningen van GS binnen waren!

3. voorontwerp-ontwikkelingsprogramma 1972

In dit programma stelde het Samenwerkingsorgaan de gedachten over Groot-Nuenen aanzienlijk bij. Redenerend vanuit de stelling dat de meest waardevolle gebieden rondom Nuenen behouden moesten blijven en dat in Nuenen een goed woonklimaat zou moeten worden ontwikkeld, komen de agglomeratie-bestuurders tot de conclusie dat Nuenen een reserve-woonfunctie zou moeten krijgen. In concreto betekende dat dat Nuenen als eindmaat in 2000 een maximale woningvoorraad zou hebben van 14.000 à 15.000 en een inwonertal van 42.000 à 45.000. Geldrop zou de voortrekkersrol van Nuenen moeten overnemen en wordt dan ook opgevat als primair stadsdeel. In de eerste vijftien jaar (1972-1987) mag Nuenen uitgaan van een programma van 3000 woningen, d.w.z. van 200 woningen per jaar. Na 1987 zou Nuenen eventueel sterker moeten groeien. Hiermee lijken de agglomeratie-bestuurders de argumentatie van GS van Noord-Brabant te volgen: uitstellen groei van Nuenen ten behoeve van de ontwikkeling van Helmond!

Tevens wordt in het programma de omvang van de industriegronden in Nuenen teruggebracht van 170 naar 120 ha.

B & W van Nuenen gaan accoord met de hoofdlijnen van het ontwikkelingsprogramma, maar verzetten zich sterk tegen de voorgestelde

temporisering van de woningbouw in Nuenen. Er wordt verwezen naar het actieve grondbeleid sinds 1968 en naar bestemmingsplan Zuid. B & W stellen: "Het is evenwel om financiële en organisatorische redenen onmogelijk om een eenmaal op gang gebracht versneld proces plotseling nagenoeg tot stilstand te brengen. Ook om sociale redenen is stilstand na plan Zuid niet acceptabel. Het is daarom dat wij bij de voorgestelde fasering voor deze gemeente het nodige voorbehoud moeten maken" 5). B & W maakten zich met name zorgen om de mogelijkheden voor woningbouw na de snelle realisering van plan Zuid (gepland in drie jaar!).

De gemeenteraad onderschrijft de bezwaren van B & W: de AE haalt de Nuenense plannen overhoop! Wat zijn de financiële consequenties van de beleidswijziging van de Agglomeratie en waarom wordt de woningbouwcapaciteit tot 1987 zo gekort, aldus de raad. De gemeenteraad dwingt B & W uiteindelijk om voor de periode 1976-1987 een programma van 200 woningen per jaar te claimen bij de Agglomeratie 6).

De vertaling van de reserve-woonfunctie in capaciteiten blijft inzet van discussie. Aanvankelijk herziet de Agglomeratie het programma voor Nuenen: het wordt 5000 woningen tot 1987. Onder druk worden het er vervolgens toch weer 3000 tot 1987 om uiteindelijk uit te komen op 3000 tot 1987 met een reserve-capaciteit van 2000 woningen.

De gemeente Nuenen wacht de discussie evenwel niet af en brengt bestemmingsplan Zuid in procedure. De Agglomeratie verzet zich tegen het tempo en tegen de differentiatie 7). Ook de provincie heeft bezwaren tegen het tempo van de woningbouw. Tenslotte zijn er ook bezwaren vanuit de burgerij: er is verzet tegen de onstuimige groei, tegen de omvang van de locatie, tegen de aantasting van de landschappelijke waarde van het gebied rondom Nuenen die een gevolg is van de realisering van het plan, enz.

Bij de vaststelling van het plan worden dergelijke bezwaren weggeschoven door te verwijzen naar de 'belangrijke aan Nuenen toegekende woonfunctie' door de Agglomeratie. Het plan wordt vastgesteld, uitgaande van een minimaal percentage woningwet "gezien de kwaliteit van de tot ontwikkeling gebrachte plannen" 8) in het verleden. In de raadsvergadering worden door een enkeling bezwaren geuit tegen het tempo van de realisering van het plan. Burgemeester Smits van Oyen wimpelt deze bezwaren weg door te stellen

"hierover lang te kunnen filosoferen, echter niet met vrucht. Zelfs met een terugschakeling krijgt Nuenen de maat van 30 jaar geleden niet meer terug" 9).

B & W slagen er in alle belangrijke transacties die samenhangen met de realisering van plan Zuid te realiseren voor de college-wisseling in 1974. Door de snelheid van handelen is het overigens de vraag of de opbrengsten in plan Zuid voor de gemeente wel optimaal zijn geweest.

Geregeld wordt in die periode ook gediscussieerd over de wijze waarop Nuenen het "beste" ontsloten kan worden. De discussie over de Verlengde Europalaan is daarvan een voorbeeld. Ook hier wordt een tegenstelling zichtbaar tussen mensen, die blindelings uitgaan van extrapolaties over auto-bewegingen, inwoner-groei, enz. en mensen, die met de nodige scepsis naar die extrapolaties kijken. De meerderheid van de gemeenteraad is echter niet gevoelig voor de bezwaren van de oppositie en op basis van extrapolaties van het "beste bureau" (aldus B & W) dat op dat gebied opereert (Bureau Goudappel & Coffeng BV), gaat de raad accoord met de aanleg van de Verlengde Europalaan.

4. structuurplan Nuenen

Aangezien de provincie steeds nadrukkelijker vraagt om een structuurplan voor de gemeente Nuenen, vóórdat Nuenen begint aan de ontwikkeling van plannen na plan Zuid en vanwege de omstandigheid dat Nuenen zelf wil weten wat de mogelijkheden voor woningbouw in Nuenen eigenlijk zijn, wordt er in de periode 1971-1976 naarstig gewerkt aan een structuurplan.

In 1972 verschijnt de Structuuranalyse 1972 Nuenen van de hand van het Ontwikkelings Team Nuenen (OTN), dat terzijde werd gestaan door o.a. Berenschot 10).

In het eerste deel van het rapport worden alternatieven geschetst van de ontwikkeling van de groei in Nuenen. Het OTN beveelt een model aan van 45.000 à 50.000 inwoners. Doordat het model dat het OTN gehanteerd heeft sterk mathematisch is, is de bruikbaarheid van het rapport in politiek opzicht gering geweest. Kort daarop verschijnt de Concept Opzet Ontwerp Structuurplan 11). Uitgaande van belemmeringen die te maken hebben met de wegenstructuur, wordt de reserve woonfunctie van Nuenen als realistisch aanvaard. Het Ontwikkelingsprogramma van de Agglomeratie wordt onderschreven. Wel wordt gepleit voor een geleidelijke groei, in plaats van een

beperkte groei tot 1987 en een snelle groei na 1987. Tenslotte wordt gepleit voor een flexibele planning: de politiek van de kleine stapjes, het realiseren van wijken van minimaal 600 woningen, aanhakend aan het bestaande voorzieningenniveau en aan de bestaande bebouwing.

In een notitie over het structuurplan uit 1974 12) wordt uitgegaan van een woningbouwcapaciteit van 10.200 woningen en een bevolkingsaantal van 30.000.

Inmiddels is er een wisseling van de politieke wacht geweest.

Na een heftige verkiezingsstrijd, hebben in 1974 de landelijk gebonden partijen de plaatselijk gebonden partijen verslagen. Aan het bewind van het trio Smits van Oyen-Poot-Schijven komt een einde en de wacht wordt overgenomen door een VVD-CDA-college, gesteund door het PAK. Deze oppositionelen zijn de verkiezingsstrijd ingegaan met leuzen over beperking van de groei (18.000 tot 22.000 inwoners) en over het bouwen van sociale woningbouw.

Deze nieuwe bestuurders troffen een erfenis aan waarmee zij te leven hadden: het bestemmingsplan Zuid was uitgegeven en er waren aanzienlijke investeringen gedaan in industriegronden en gronden met bijzondere bestemmingen.

De nieuwe bestuurders verzetten zich niet tegen de groeitaak van Nuenen. Groei was goed, maar met mate en vooral beheerst. De gemeente Nuenen bleef dan ook vasthouden aan de status van groeigemeente en heeft ook altijd de mogelijkheden van de groeigemeente geclaimd.

In het Structuurplan klinkt de andere visie van het nieuwe college door 13). Er wordt na uitvoerige inspraak-procedures door de gemeenteraad ingestemd met een "woonfunctie voor Nuenen op de langere termijn" (het begrip "reserve-woonfunctie" wordt om strategische redenen niet gehanteerd). Redenerend vanuit landschap-ecologische aspecten en ruimtelijke aspecten, komt men tot een maximale oppervlakte van bebouwing die goed is voor 8700 woningen. Daarbij gaat men uit van 25.000 à 30.000 inwoners. De "kleine stappen theorie" is element van het structuurplan. Met betrekking tot de "Sprong over de Hooidonkse Beek" stellen B & W dat zij hopen "dat de noodzaak om de stap over de Hooidonkse Beek te nemen niet zal intreden" 14).

B & W stellen voorts uitdrukkelijk "dat het niet onze wens is om te groeien, maar als partner in een agglomeratief verband kunnen en willen wij ons niet aan onze taak onttrekken" 15).

De bezwaren die in het Gewest Helmond bestaan tegen de uitbreiding van Nuenen in oostelijke richting (de richting van Helmond) en tegen de aspiraties van Nuenen ten opzichte van de groeistad-Helmond, worden door Nuenen onder verwijzing naar de taakopdracht binnen de agglomeratie afgewezen 16).

Overigens verzetten GS en de Agglomeratie zich tegen het op het laatste moment terugbrengen van de maximale capaciteit met 1000 woningen 17). Het meeste verzet in de gemeenteraad tegen de inhoud van het structuurplan is afkomstig van de partijen van de oud-bestuurders Poot en Schijven. Toch stemmen zij (Poot: "met enig protest") 18) voor aanneming van het structuurplan. Harde noten in het debat over het structuurplan zijn de verkeersontsluitingen en de capaciteit in het plan.

Doordat het gemeentebestuur van Nuenen er niet in slaagt om het structuurplan vast te stellen voordat de Agglomeratie Eindhoven een wettelijke status krijgt, heeft het structuurplan ook na 1976 rechtskracht.

5. nieuw beleid na 1974?

In 1974 treedt een nieuw college van B & W aan. CDA en VVD leveren wethouders, terwijl de PAK-fractie het college steunt (op afstand).

De nieuwe bestuurders hebben niet gebroken met de taakstelling van Nuenen. De groeitaak van Nuenen stond niet langer ter discussie, wel de invulling van die groeitaak (de maximale woningbouwcapaciteit en het inwoneraantal). Duidelijk was ondertussen dat Nuenen niet meer de sterke groeier was uit de Structuurschets 1968, maar erkennen dat Nuenen een reserve woonfunctie had dat deed ook het nieuwe bewind in Nuenen met tegenzin. De taak van snelle groeier werd overgenomen door Veldhoven en op papier door Geldrop. De groei van Nuenen zou van een bescheidener maat zijn.

Problematisch bij het gestalte geven van de taakstelling is ten eerste geweest het te actieve verwervingsbeleid van gronden met een industriebestemming en een bijzondere bestemming. Gronden die werden verworven voor woningbouw werden doorgaans direct uitgegeven (plan Zuid), terwijl het verwerven van gronden voor plan Oost geleidelijk geschiedde en tot het normale risico hoort dat men neemt bij de ontwikkeling van een bestemmingsplan in het algemeen. De problemen zitten vooral in de industriegronden en de gronden

met bijzondere bestemmingen. Aanvankelijk ging het om 170 ha industriegrond in Nuenen, later werd dat 120 ha en het nieuwe bewind bracht dat terug tot 40 ha en later tot 40 à 60 ha. Momenteel liggen er nog zo'n 25 ha industriegronden braak, is er een terrein van 60 ha zonder bestemming, een bosterrein van 15 ha en een terrein met bijzondere bestemmingen van 35 ha. Daarnaast is er geïnvesteerd in gronden ten behoeve van het Centrum-plan, het bestemmingsplan Gerwen en uiteraard plan Oost.

Een tweede probleem is de 'planloosheid' van het groei-avontuur in Nuenen geweest. Infrastructurele voorzieningen en woningbouw liepen niet gelijk op. Nu was de woningbouw er eerder dan de infrastructuur en was de maatvoering van het één niet afgestemd op dat van het ander. Daar kwam nog bij dat de snel ingezette groei n.a.v. de Structuurschets eigenlijk al weer formeel in 1972 moest worden afgebouwd. De facto gebeurde dit na realisering van plan Zuid. En tamelijk abrupt.

Een derde probleem is de bestuursstijl. Handelde het oude bewind regentesk en plaatste men het liefst mee en tegenstanders voor voldongen feiten, het nieuwe bewind ontwikkelde een op de jaren 70 afgestemde bestuursstijl (overleg, inspraak, heroverwegen, enz.). Beslissingen werden legitiemer, maar procedures navenant langer. De bestuursstijl van het oude bewind daarentegen liet snel handelen toe, maar de legitimiteit van die beslissingen was geringer.

Een vierde probleem was de financiële onderbouwing van de Groot--Nuenen-gedachte. Die financiële onderbouwing heeft ontbroken in het agglomeratiebeleid (Structuurschets 1968; maar ook het Structuurplan uit 1982 moet het doen zonder financiële onderbouwing), maar evenzeer in het beleid van het oude bewind in Nuenen.

Er werd teveel geredeneerd vanuit optimistische toekomstverlangens: het verdient zichzelf wel terug als we de zoveelste vrije sectorwoning verkopen

Een vijfde probleem is dat Nuenen niet vanaf den beginne heeft geprobeerd de groeitaak in de agglomeratie handen en voeten te geven door de groeitaak bestuurlijk te formaliseren met donorgemeenten. Er zijn nooit afspraken gemaakt met donorgemeenten over mogelijkheden voor opvang van woningzoekenden. In feite bouwde Nuenen voor iedereen die het kon betalen en zo is bestemmingsplan Zuid planloos volgelopen. Pas aan het eind van de jaren 70, op het moment dus dat de woningbouw in Nuenen tijdelijk stagneerde en op het moment dat de schaarste op de woningmarkt overal manifest was, is men over gegaan tot verkoopregulering. Maar ook dit is van korte

duur geweest en werd overbodig gemaakt door nieuwe ontwikkelingen op de woningmarkt.

Het nieuwe bewind heeft uiteraard getracht om op eigen wijze met de erfenis van het oude bewind te handelen.

De erfenis bestond uit een omstreden groeitaak op het gebied van de volkshuisvesting en uit een grote voorraad ruwe gronden met bestemming industrieterrein.

De oorspronkelijke doelstellingen van het nieuwe bewind lagen verder af van de doelstellingen van het oude bewind dan het beleid dat in de tweede helft van de jaren 70 werd gevoerd. In zekere zin was dat 'nolens volens', in ander opzicht was dat toch ook weer bewust beleid. Afstand nemen van de groeitaak van Nuenen, deed namelijk ook het nieuwe bewind niet: er werd gekozen voor geleidelijke groei. Uiteindelijk vond dit beleid zijn neerslag in het Structuurplan Nuenen. Dat Structuurplan was niet alleen noodzakelijk om de positie van Nuenen in de Agglomeratie te versterken, maar ook om de provincie tegemoet te komen (de provincie achtte een structuurplan noodzakelijk wilde Nuenen na plan Zuid nog verder bouwen).

In het structuurplan werd uiteindelijk gekozen voor een eindmaat van 8700 woningen, voor een verkeersstructuur en voor een realistische relatie tussen wonen en werken. De omvang van het industrieterrein is door het nieuwe bewind teruggebracht naar 40 ha (was eerst 170 ha, later 120 ha). Nu wordt gesproken over een capaciteit van 40 à 60 ha.

De bestuurders van het oude bewind verwijten de bestuurders van het nieuwe bewind dat hiermee de problemen van Nuenen zijn begonnen. Zo zou het terugdraaien van de plannen van voor 1974 "goud hebben gekost" (en dan denkt men met name aan het industrieterrein), zouden er planningsfouten zijn gemaakt met het Centrumplan (daarin zou als trekker het nieuwe gemeentehuis moeten liggen), zou het plan Zuid onnodig vertraagd zijn (oorspronkelijke plan: realiseren in 3 jaar; het nieuwe bewind heeft de realisering vertraagd), de wegeaanleg zou vertraagd zijn en er zou geen financiële onderbouwing zijn geweest van het omhuigingsbeleid.

Het is evenwel realistischer te stellen dat de 'new-town'-plannen uit de jaren 60 luchtkasteel-plannen waren. Op basis van het vage verhaal in de Structuurschets 1968 heeft het gemeentebestuur van Nuenen zijn kans gegrepen en is met voortvarendheid begonnen aan de uitvoering van de 'new-town'-plannen. Er zijn vervolgens gigan-

tische investeringen gedaan in gronden, terwijl slechts de gronden bestemd voor woningbouw rendabel zijn gemaakt door middel van de realisering van plan Zuid. Een lange termijnvisie ontbrak en er zijn geen reserveringen gepleegd. Bovendien ontbrak een financiële onderbouwing van Groot-Nuenen.

De moeilijkheden waar Nuenen aan het eind van de jaren 70/begin van de jaren 80 dan ook mee te maken kreeg, zijn dan ook een gevolg van beslissingen die door B & W in de jaren 60 genomen zijn. Daarmee sluiten we niet uit dat het nieuwe bewind dergelijke besluiten ook had kunnen nemen in de jaren 70, want een bedrijfsterrein van 40 ha werd ook door het toenmalige gemeentebestuur als realistisch aanvaard, evenals een forse uitgroei van Nuenen in oostelijke richting.

Uiteraard kan het gemeentebestuur van Nuenen zich beroepen op datgene wat in de Structuurschets 1968 heeft gestaan. Maar, zoals al eerder gezegd, dat wat in de Structuurschets stond kan men niet opvatten als een "opdracht" van de Agglomeratie. Integendeel, het Groot-Nuenen-denken lijkt krachtig gestimuleerd door Nuenen, overgenomen in de Structuurschets, om vervolgens door Nuenen als 'taak' te worden uitgevoerd.

Toen evenwel de provincie en de Agglomeratie al snel na de Structuurschets 1968 andere plannen met Nuenen kregen (1970!), heeft Nuenen geen afstand willen nemen van de opvattingen uit de jaren 60 (Nuenen als ideale new-town tussen Helmond en Eindhoven).

Al met al heeft het nieuwe bewind na 1974 geforceerd moeten bijsturen, rekening houdend met de aangetroffen erfenis. Uit de combinatie van oud en nieuw beleid is de gemeente Nuenen er in geslaagd een ander beleid te ontwikkelen. Problematisch in dat andere beleid zijn evenwel nog steeds de consequenties van de wegenstructuur en de investeringen in niet-bouwgronden. De consequenties van de wegenstructuur hebben weer financiële gevolgen voor de realisering van plan Oost aangezien de gemeente Nuenen een deel van de kosten van de wegenstructuur alleen maar kan verhalen op de realisering van plan Oost. Gezien de meerkosten die dat oplevert, is Nuenen gedwongen in plan Oost uit te gaan van een bepaalde capaciteit.

De investeringen die gedaan zijn voor de wegenstructuur moeten dus voor een belangrijk deel via de woningbouw worden 'terugverdiend'. Hiermee is in het kort het probleem van de gemeente Nuenen geschetst: 1) investeringen in de wegenstructuur moeten worden opge-

bracht door realisering van een groot bestemmingsplan, dat in de jaren 70 is vastgesteld, en 2) investeringen in niet-bouwgonden zijn moeilijk rendabel te maken.

6. beleid vanaf 1978

Aan het eind van de jaren 70 is er een vertraging opgetreden in het tempo van de woningbouw in Nuenen doordat het bestemmingsplan Nuenen-Zuid nagenoeg gerealiseerd was. Vanaf 1981 wordt plan Oost gerealiseerd door de bouw van het plan Langakker-Tomakker. Bij de vaststelling van het plan in 1980 maakte men zich al zorgen over de realisering van het plan. De dichtheid stond ter discussie (het plan zou voor Nuenense begrippen te dicht worden), maar wethouder J.H. Bisschops wees er op dat "landelijk bouwen zelfs in Nuenen niet meer kan door de huidige financieel-economische situatie" (19). Ook maakte de gemeenteraad zich zorgen om de exploitatie van het bestemmingsplan.

Intussen blijkt dat allemaal mee te vallen. Er worden in het plan thans andere woningen gebouwd dan beoogd was (de differentiatie is veranderd: meer sociale woningbouw, minder vrije sector).

Overigens is niet iedereen ontevreden met die wijziging in de differentiatie van het plan: het provinciaal bestuur had bedenkingen tegen de oorspronkelijke differentiatie van het plan (teveel vrije sector).

De grondkosten van de woningbouw liggen in plan Oost hoger dan normaal, vanwege de omslag van de investeringen in de wegenstructuur en vanwege de bovenwijkse voorzieningen. Opmerkelijk is dat er nogal wat onduidelijkheid bestaat in Nuenen zelf over de extra grondkosten. Er worden bedragen genoemd tussen de f 3000,- tot f 7500,- per woning, (afhankelijk van de soort en het type) terwijl de HID slechts f 1200,- extra grondkosten heeft geaccepteerd in het recente verleden; na veel discussie overigens!

Op zich ligt het realiseringstempo van het plan redelijk hoog. In 1981 en 1982 werden er 390 woningen gerealiseerd, terwijl er in 1983 naar verwachting minimaal 120 woningen worden gebouwd/in aanbouw genomen en wellicht zelfs ca. 290. Wanneer we bedenken dat er uitgegaan werd van ca. 150 woningen per jaar in plan Oost dan heeft de gemeente Nuenen niet te klagen, temeer niet wanneer we de economische omstandigheden in ogenschouw nemen.

De afgelopen jaren is tevens enige woningbouw gepleegd in de bestemmingsplannen Nuenen-Centrum en Gerwen.

Over de actuele woningbehoefte oordeelt de wethouder van Nuenen, die belast is met ondermeer woonruimte-zaken, dat de situatie niet onrustbarend is. Er zijn veel jongeren en bejaarden ingeschreven, maar acute woningnood is er slechts zelden: slechts in gevallen van bijvoorbeeld echtscheiding. Toch moet Nuenen blijven bouwen 'om de problemen voor te zijn', aldus de wethouder. Als beleidslijn wordt in Nuenen voorts gehanteerd dat er primair wordt gebouwd voor de eigen woningbehoefte, maar wanneer woningen niet aan de eigen woningbehoefte zijn kwijt te raken, dan geldt een grotere woningmarkt. Er zijn dan ook geen restricties tegen bewoners van nieuwe woningen zonder binding aan Nuenen (wonen en/of werken). Er is een actief acquisitiebeleid. Wel maakt men zich in Nuenen grote zorgen om de woningvraag van de kinderen van de huidige bewoners (vgl. *, bijlage 3).

Na 1978 is ook een aanvang genomen met de realisering van de Oostelijke Ontsluitingsweg. Thans is een groot gedeelte gerealiseerd. Deze weg drukt nog met 12 miljoen op het grondbedrijf terwijl er 5.5 miljoen moet worden verhaald op plan Oost.

Wat de industriegronden betreft en de gronden met een andere bestemming dan woningbouw blijft de situatie uiterst zorgelijk. Nuenen voert een actief acquisitiebeleid en heeft plannen om te komen tot een 'pooling' van industriegronden in de regio (om concurrentievervalsing uit te sluiten). Vanwege de economische crisis levert de acquisitie niet het beoogde resultaat op.

Over de realisering van plan Oost hoeft Nuenen zich wanneer men kijkt naar de woningbouwproductie in de jaren 1981, 1982 en 1983 geen zorgen te maken. Fundamenteel anders ligt dat met de investeringen in gronden met een andere dan woningbouw-bestemming. *)

7. Helmond-Eindhoven

De gemeente Nuenen maakt zich ernstige zorgen over de ontwikkelingen die een gevolg (kunnen) zijn van de aanwijzing van Helmond als groeistad. Helmond-groeistad betekent een minimale bouwproduk-

*) in concreto: Via loonbedrijven exploiteert de gemeente Nuenen braakliggende gronden als agrarische gronden. Er ligt nog 25 ha bedrijfsterrein in Eeneind braak.

Ten Zuiden van Eeneind ligt ook nog 60 ha zonder bestemming. Tenslotte heeft Nuenen nog 15 ha bosgronden met een bijzondere bestemming.

tie van 1000 woningen in Helmond per jaar, juist op een moment dat de totale hoeveelheid rijkssteun woningbouw afneemt en -uitgaande van de regeringsplannen- nog verder af zal nemen.

De provincie steunt Helmond-groeistad uitdrukkelijk en is van mening dat de realisering van die doelstelling prioriteit geniet.

De taak die Nuenen in het Streekplan Zuid-Oost-Brabant was toegedacht lijkt daarmee een lagere prioriteit bij het provinciaal bestuur te hebben. In het Streekplan werd er vanuit gegaan dat Nuenen een 'groeiklasse 2'-status had, dat wil zeggen er was een 'taakstellende bouwplaats' van 3000 tot 6000 woningen. Het lijkt er op dat het gebrek aan aandacht voor Helmond-groeistad bij de vaststelling van het Streekplan in 1978 is omgeslagen in een prioriteit-stelling van Helmond-groeistad bij de Herziening van het Streekplan in 1983. Een opmerkelijke wijziging in het beleid, die zonder twijfel consequenties zal hebben voor de gemeenten in de Agglomeratie Eindhoven.

Nuenen staat afwijzend tegenover de ontwikkelingen in Helmond. Enerzijds ziet men het als een sterke bedreiging van de eigen mogelijkheden (afname contingent, open houden tussengebied Eindhoven-Helmond), anderzijds bagatelliseert men het beleid met betrekking tot Helmond (er gaan toch geen woningzoekenden uit Nuenen naar Helmond, het wervend woonklimaat van Nuenen t.o.v. Helmond voor mensen van buiten, de woon-werkafstand Nuenen-Eindhoven, het sociaal-culturele klimaat in Helmond, enz.).

Het belangrijkste argument van Nuenen tegen de groeistad-taak van Helmond is terug te brengen tot het verdelingsprobleem rond de rijkssteun woningbouw. Immers, Nuenen meent dat het modelprogramma, dat in agglomeratieverband onder andere geldt voor Nuenen (200 woningen per jaar), niet gehaald zal worden door de rijkssteun die naar Helmond zal gaan.

En een tempo van 150 woningen per jaar is in plan Oost noodzakelijk om het plan in exploitatie-technisch opzicht rendabel te laten zijn; ook weer: met het oog op de oostelijke ontsluitingsweg.

Nuenen is kritisch ten opzichte van de aspiraties van Eindhoven (het idee van de compacte stad) en men realiseert zich dat concentratie van de woningbouw in de stad het einde betekent van de regionale groeitaak van Nuenen in agglomeratieverband. Zolang Nuenen evenwel het bouwtempo (150 - 200 woningen per jaar) vast kan houden, acht men de aspiraties van Eindhoven geen probleem.

Dat geldt overigens ook voor de aspiraties van Helmond.

Wat de invulling van de groeitaak betreft hoeft er volgens Nuenen niet zoveel te veranderen. Nu bouwt men primair voor de eigen woningbehoefte, daarnaast bouwt men voor een deel van de behoefte in de agglomeratie. Als dat zo kan blijven, vindt Nuenen het prima.

Opmerkelijk is eigenlijk dat alle argumenten die Nuenen tegen Helmond en Eindhoven gebruikt in een andere context ook zijn te gebruiken als we het over Nuenen zelf hebben: Nuenen is ook een slaapstad, de ontwikkelingen van Nuenen zijn een rem op de ontwikkelingen van Eindhoven, Nuenen moet alleen maar voor de eigen behoefte alleen bouwen, enz. Vanuit de discussie over suburbanisatie is het eigenlijk om het even over welke gemeente men praat.

Daar komt nog bij dat Nuenen tot nu toe in de agglomeratie weinig lijkt te merken van de economische crisis. Voor wat betreft de jaren 1981 - 1984 lijkt Nuenen een programma te realiseren dat hoger ligt dan het modelprogramma als streefcijfer noemt (200 woningen per jaar). Nuenen verwijst dan naar een inhaaleffect (denk aan de magere jaren 1979 en 1980), maar is dat wel een reëel argument als we de ontwikkeling van de woningvoorraad in de jaren 70 bekijken. Wat de woningbouw betreft, heeft Nuenen dan ook niet te klagen. Integendeel. Hoe problematisch de situatie van het grondbedrijf en hoe zorgelijk de mogelijkheden om het Centrumplan te realiseren ook zijn, Nuenen merkt nog niets van Eindhoven en Helmond.

3 De uitvoering van het regionaal groeikernenbeleid

In dit hoofdstuk staan we stil bij het regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven en bij de consequenties die dit beleid heeft (gehad).

Die consequenties komen vooral tot uitdrukking in investeringen in grond van de regionale groeikernen en in het doorschuiven van risico's naar de toekomst. In dit hoofdstuk gaan we ook in op de bouwkosten, zoals die waren in een serie bouwplannen in de regionale groeikernen.

1. het regionaal groeikernenbeleid

In de Agglomeratie Eindhoven is het regionale groeikernenbeleid hoeksteen geweest van het ruimtelijk beleid. Al sinds de Structuurschets 1968 wordt het nut en de noodzaak van regionale groeikernen beklemtoond. Uiteraard zijn er veranderingen opgetreden in het regionaal groeikernenbeleid sinds de introductie. Met name vanwege overwegingen die samenhangen met een andere kijk op de natuurlijke omgeving, werden bijv. in 1972 de taakstellingen van een aantal gemeenten in de agglomeratie herzien. De plannen voor Groot-Nuenen verdwenen van het toneel, terwijl de positie van Geldrop werd beklemtoond.

In de jaren 70 hebben er uitgebreide discussies plaatsgevonden over het regionaal groeikernenbeleid. Niet eens zozeer over het nut en noodzaak, maar vooral over de invulling van het groeikernenbeleid. Deze discussies vonden zowel lokaal als regionaal plaats in het kader van de ontwikkeling van één structuurplan voor de Agglomeratie Eindhoven. Uiteindelijk werd in 1982 het structuurplan Agglomeratie Eindhoven door de agglomeratieraad vastgesteld. Ook in dit plan is aan een aantal gemeenten een regionale groeitaak toebedacht. Het gaat om gemeenten in categorie 3, die worden opgevat als groeikernen: Best, Geldrop, Nuenen c.a., Valkenswaard en Veldhoven 1). In concreto betekende dit dat de gemeenten tot 1990 de volgende extra taken op het gebied van woningbouw hadden te vervullen: Best, 1500 woningen extra; Veldhoven, 650 woningen extra; Valkenswaard, 150 woningen extra; Nuenen, 300 woningen extra; Geldrop tenslotte zou pas in een later stadium operationeel worden als groeikern. Aangezien het hier om een extra-programma ging van 10 jaar, moet het regionaal groeikernenbeleid niet worden overdreven. Weliswaar gaat het in Best om

150 woningen per jaar, in Nuenen slechts om 30 woningen per jaar! In het structuurplan wordt als uitgangspunt geformuleerd dat pas vanaf 1985 rekening zal worden gehouden met de groeistad-taak van Helmond. Tot die tijd is er geen rekening gehouden met de taak van Helmond in relatie met de groeikernen.

Aan de functie van de regionale groeikernen in de agglomeratie zijn analytisch drie aspecten te onderscheiden.

1. de opvang van de positieve migratie naar de Agglomeratie Eindhoven;
2. de opvang van woningzoekenden uit de stad Eindhoven;
3. de opvang van woningzoekenden uit de niet-groeigemeenten in de agglomeratie (Heeze, Leende, Oirschot, Son en Breugel en in zekere zin Waalre).

In deze paragraaf staan we stil bij de waardering van het regionaal groeikernenbeleid van niet-groeigemeenten, van de stad Eindhoven en van de groeikernen zelf. Daarna gaan we in op het nut en de noodzaak van een regionaal groeikernenbeleid in de jaren 80. Vervolgens komt de positie van Helmond in relatie tot het regionaal groeikernenbeleid aan de orde. Tenslotte wordt stilgestaan bij consequenties van het regionaal groeikernenbeleid in de gemeenten Best, Geldrop, Nuenen, Valkenswaard en Veldhoven. Voorts wordt in dit verband aangegeven waarin de situatie en de problematiek van de verschillende groeikernen verschillen.

1.1 waardering van het regionaal groeikernenbeleid

De niet-groeigemeenten zijn niet enthousiast over het regionaal groeikernenbeleid. Zij beschouwen dit beleid als een legitimatie voor de vijf groeikernen om te groeien. De niet-groeigemeenten stellen dat het beleid van de groeikernen niet gebaseerd is op opvang van woningzoekenden uit niet-groeigemeenten. Desalniettemin komen woningzoekenden uit de niet-groeigemeenten weleens terecht in de groeikernen. Dit is dan vooral het resultaat van het gedrag van woningzoekenden zelf. Als groeikernen al woningzoekenden helpen uit niet-groeigemeenten dan gebeurt dit nogal eens door het aanbieden van incurante woningen (flats, b.v.). Daadwerkelijke afspraken over de opvang van woningzoekenden tussen groeikernen en "donorgemeenten" zijn er niet en nooit geweest.

De gemeente Eindhoven heeft veel waardering voor de opvang van Eindhovense woningzoekenden in de regionale groeikernen in de jaren 60 en 70. Toen Eindhoven niet in staat was zijn eigen volkshuisvestingsproblemen op te lossen, is mede op initiatief van Eindhoven het suburbanisatie"beleid" in de agglomeratie op gang gekomen.

Gaandeweg heeft Eindhoven evenwel twijfels gekregen over de wijze waarop het regionaal groeikernenbeleid gestalte kreeg: een afroaming van de woningmarkt, doordat koopkrachtige gezinnen naar buiten trokken. Consequentie: Eindhoven bleef zitten met een specifiek samengestelde woningbehoefte (jongeren, gescheiden mensen, enz.). Dit laatste werd nog versterkt door de omstandigheid dat de groeikernen zich primair richten op de bouw van gezinswoningen. Momenteel wordt er in Eindhoven druk gediscussieerd over het volkshuisvestingsbeleid. Als vijfde stad van Nederland begint ook Eindhoven geïnteresseerd te raken in de compacte stad-filosofie: de stad Eindhoven moet versterkt worden.

Nu ook blijkt dat Eindhoven over veel meer capaciteit aan woningbouw mogelijkheden beschikt dan tot voor kort werd gedacht, terwijl door de verdichtingen die capaciteit nog groter zou kunnen blijken te zijn.

De afnemende hoeveelheid rijkssteun woningbouw bij een toenemende vraag naar woningen in de stad Eindhoven, dwingt de gemeente Eindhoven tot beleidskeuzen. Die keuzen zijn nog niet gemaakt, maar binnenskamers zijn er volop ideeën voor een herziening van het beleid.

Zonder dat dat hardop en duidelijk wordt uitgesproken, is in die plannen nauwelijks meer plaats voor regionale groeikernen. Dat zou een overbodige luxe uit de jaren 70 zijn, die nuttig is geweest, maar nu alleen maar contingenten kost. In de officieuze plannen van Eindhoven is hoogstens nog een opvangtaak weggelegd voor Best en Veldhoven. Geldrop, Nuenen en Valkenswaard komen in het regionaal beleid als groeikern niet meer voor. Ook de gemeente Eindhoven ervaart het als een bezwaar dat er geen afspraken zijn over de opvang van woningzoekenden in de agglomeratie tussen regionale groeikernen en donorgemeenten. Bovendien ervaart men het verschil in wachttijd dat bestaat tussen de verschillende agglomeratie-gemeenten als onbillijk (in Eindhoven wacht een woningzoekende langer op woonruimte dan elders). Er wordt uitgegaan van één woningmarkt en één woningbouwprogrammering, waarom is er dan ook niet één woonruimteverdeling, aldus Eindhoven. Immers, thans bestaan er

grote verschillen per gemeente in wachttijden bij toewijzing.

De regionale groeikernen zelf tenslotte zijn overwegend positief over hun functie. Alleen de gemeente Geldrop geeft expliciet te kennen met een mindere taakstelling uit de voeten te kunnen: de opvang van de eigen woningbehoefte en een daarop aangepast modelprogramma zou afdoende zijn. Bovendien is men in Geldrop geschrokken van het "duiveltil"-effect. De onder meer voor de regio gebouwde flats in Coevering veroorzaken een permanente druk op de vraag naar eengezinswoningen. In de andere groeikernen wordt het regionaal beleid nog steeds onderschreven.

In enkele gemeenten is de groeitaak sinds 1968 onomstreden gebleven (Valkenswaard en Veldhoven), elders was zij omstreden, maar gehandhaafd (Best) en in Nuenen tenslotte is de taak genuanceerd: het Groot-Nuenen heeft plaatsgemaakt voor een Nuenen van 25.000 à 30.000 inwoners.

De regionale groeikernen blijven vasthouden aan hun extra-groei-taak (hoe klein die feitelijk soms ook is). Met name onder druk van deze gemeenten zijn in het definitieve structuurplan een aantal bouwlocaties in de groeikernen aangemerkt als reëel en niet als reserve-locatie, zoals de Agglomeratie aanvankelijk beoogde. Overigens is het de vraag of die locaties met name vanwege de verdichting nog wel nodig zijn.

De redenen waarom de groeikernen in hebben gestemd met hun extra taakstelling zijn interessant genoeg om te noemen. Naast ruimtelijke doelstellingen, zoals een evenwichtige uitbouw van de gemeente, de bouw van een geheel nieuw centrum of stadsreconstructie, hadden de groeikernen niet-ruimtelijke doelstellingen. Het verhogen van het gemiddeld sociaal-economisch niveau van de bevolking (van boerendorp of fabrieksdorp naar een evenwichtig samengesteld dorp); het realiseren van allerlei voorzieningen, die de functie van de gemeenten versterkten en het vergroten van het draagvlak voor bestaande voorzieningen. Zo streefde men er in Best naar om vooral hogere inkomens te trekken door vrije sectorbouw. Vanwege de aanwezige werkgelegenheid was die doelstelling niet gekoppeld aan het aantrekken van extra werkgelegenheid. In een gemeente als Nuenen daarentegen richtte men zich òn op wonen òn op werken.

In de jaren 60 en 70 slaagde een aantal gemeenten in de agglomeratie er in om aanzienlijk te groeien. Opmerkelijk is dat het niet alleen regionale groeikernen waren die in de agglomeratie snel

groeiden (zie tabel 1 en tabel 2). De tabellen 1, 2 en 3 geven voorts aan dat de greep van de Agglomeratie op de ontwikkelingen in de Agglomeratie-gemeenten verre van optimaal was.

Tabel 1 Woningvoorraad op 31 december 1960, 1970 en 1980 in de agglomeratie-gemeenten

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Best	2150	4120	5911
Eindhoven	38286	53284	70087
Geldrop	4280	7541	8779
Heeze	1026	1674	2536
Leende	512	851	1144
Nuenen c.a.	1431	2598	5123
Oirschot	1414	1974	2905
Son en Breugel	1334	2943	4373
Valkenswaard	3851	5938	8805
Veldhoven	3826	6398	10581
Waalre	2045	2869	4649

Tabel 2 Geïndexeerde woningvoorraad op 31-12-1960, 1970 en 1980 (1970 = 100)

	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Best	52	100	143
Eindhoven	72	100	132
Geldrop	57	100	116
Heeze	61	100	151
Leende	60	100	134
Nuenen	55	100	197
Oirschot	72	100	147
Son en Breugel	45	100	149
Valkenswaard	65	100	148
Veldhoven	60	100	165
Waalre	71	100	162

Wat de woningen betreft en wat de gerealiseerde produktie versus de geprogrammeerde produktie betreft, geeft tabel 3 enig inzicht

Tabel 3 Woningproductie 1976 t/m 1981, woningdifferentiatie 1976 t/m 1981, confrontatie modelprogramma/productie

	totale productie '76 t/m '81 (waarvan '81 geschat)					modelprogramma over de jaren '75 t/m '80 *					confrontatie modelprogramma/productie			te veel + te kort -		
	ww ph	pk	tot gesub	vs	tot	ww ph	pk	tot gesub	vs	tot	ww ph	pk	tot gesub	vs	tot	
Best	137	627	764	347	1.111	540	660	1.200	300	1.500	-403	-	33	-	436	+ 47 - 389
Eindhoven	2.936	2.749	5.685	2.021	7.706	2.700	3.900	6.600	1.800	8.400	+236	-1.151	-	915	+ 221 - 694	
Geldrop	192	264	456	418	874	540	660	1.200	300	1.500	-348	-	396	-	744	+ 118 - 626
Heeze	113	119	232	113	345	90	210	300	120	420	+ 23	-	91	-	68	- 7 - 75
Leende	12	35	47	113	160	60	60	120	60	180	- 48	-	25	-	73	+ 53 - 20
Nuenen c.a.	164	366	530	482	1.012	240	360	600	300	900	- 76	+	6	-	70	+ 182 + 112
Oirschot	226	244	470	173	643	150	240	390	120	510	+ 76	+	4	+	80	+ 53 + 133
Son en Breugel	165	154	319	270	589	90	210	300	120	420	+ 75	-	56	+	19	+ 150 + 169
Valkenswaard	386	372	758	364	1.122	540	660	1.200	300	1.500	-154	-	288	-	442	+ 64 - 378
Veldhoven	578	1.124	1.702	844	2.546	720	1.080	1.800	600	2.400	-142	+	44	-	98	+ 244 + 146
Waalre	78	230	308	444	752	180	240	420	120	540	-102	-	10	-	112	+ 324 + 212
Totaal agglomeratie Eindhoven	4.987	6.284	11.271	5.589	16.860	5.850	8.280	14.130	4.140	18.270	-863	-1.996	-2.859	+1.449	-1.410	

Opmerkelijk is dat de gemeenten die teveel woningen hebben geproduceerd in de periode 1976 t/m 1981 dat teveel met name te danken hebben aan hun productie in de vrije sector.

Een tweede opmerkelijk feit is dat Best, Geldrop en Valkenswaard (gemeenten die er in de tabellen 1 en 2 ook al niet uitsprongen) aanzienlijk minder woningen hebben geproduceerd dan van ze verwacht werd. Dit terwijl gemeenten als Oirschot, Son en Breugel en Waalre gezamenlijk meer dan 500 woningen teveel hebben gebouwd.

De woningbouw in Geldrop stagneert ernstig. Datzelfde geldt voor de woningbouw in de gemeente Best. In de tweede helft van de jaren 70 is er een sterke instroom van migranten geweest, maar vanwege stagnatie in de planning van de woningbouw, gekoppeld aan te geringe hoeveelheden contingent, bouwt Best momenteel nauwelijks voor de regionale behoefte.

Veldhoven is zeer tevreden met de groeifunctie en heeft de indruk te voorzien in een deel van de Eindhovense woningbehoefte. Ook de gemeente Nuenen c.a. is tevreden met de groeifunctie, maar legt het accent daarbinnen steeds sterker op het bouwen voor de eigen woningbehoefte. Men beschouwt de extra ruimte in het modelprogramma als een welkome aanvulling voor het eigen beleid. Ook de gemeente Valkenswaard beschouwt de regionale taak als een mogelijkheid om gemakkelijker een eigen beleid te voeren. Er wordt gebouwd

voor de eigen woningbehoefte en voor een deel van de regionale woningbehoefte.

De regionale groeikernen zijn beducht voor de Eindhovense plannen met betrekking tot de compacte stad. Alleen de gemeente Geldrop staat positief ten opzichte van dergelijke plannen.

Valkenswaard is van mening dat de groei daar plaats moet vinden waar er woningbehoefte bestaat, mits het eigen plan Kloosterakkers maar exploitabel blijft.

Nuenen c.a. is van mening dat Eindhoven zijn gedachten over de compacte stad om mag zetten in beleid, mits er geen consequenties uit voort spruiten voor de regionale groeikernen. Zodra de groeikernen financieel nadeel zouden ondervinden van de ontwikkelingen in Eindhoven, zou Eindhoven, volgens een collegelid, op moeten draaien voor die financiële consequenties. Ook Veldhoven maakt zicht enige zorgen over de mogelijke ontwikkelingen van de gemeente Eindhoven. Veldhoven heeft persé woningbouw nodig om het centrumplan te realiseren. De gemeente Best, tenslotte, heeft nog geen standpunt.

1.2 het nut en de noodzaak van het regionaal groeikernenbeleid

De twijfels over het nut van de regionale groeikernen nemen toe. De noodzaak vanuit Eindhoven neemt af vanwege een koerswijziging in het Eindhovense beleid (ook bouwen voor middengroepen en hogere inkomens) en vanwege de afnemende mobiliteit van woningzoekenden. Daarnaast is er een te verwachten invloed van Helmond: woningzoekenden met weinig kansen op woonruimte op de korte termijn verlaten Eindhoven en trekken naar Helmond. Er bestaat de kans dat ze later echter weer terug willen naar Eindhoven.

Daarnaast is de positieve migratie naar de agglomeratie Eindhoven nu verdwenen. In het provinciaal beleid wordt verondersteld dat de positieve migratie naar Eindhoven wordt afgebogen naar de groeiestad Helmond. Het argument van de positieve migratie heeft nogal aan kracht verloren. Een en ander neemt niet weg dat juist de regionale groeikernen in het recente verleden een uiterst belangrijke rol hebben vervuld in de opvang van de positieve migratie (vanwege de economische crisis is er thans geen positieve migratie meer).

De niet-groeigemeenten maken zich sterk voor hun eigen woningbe-

hoeft en zijn zelfs zo nu en dan gedwongen allochtonen toe te laten vanwege de onverkoopbaarheid van kavels of koopwoningen. Het accent ligt evenwel op de bouw voor de eigen behoefte. Argument daarvoor is dat Brabanders zeer verknocht zijn aan hun geboortedorp.

De niet-groiegemeenten zien het nut en de noodzaak van de regionale groiegemeenten absoluut niet. Opmerkelijk is daarentegen wel dat zij zich niet verzet hebben tegen de aanwijzing van regionale groiekernen in het Structuurplan 1982.

Een aantal niet-groiegemeenten staat ook uiterst sceptisch en cynisch tegenover de activiteiten van de regionale groiegemeenten. Hoofdschuddend wordt duidelijk gemaakt dat deze regionale groiegemeenten de veroorzakers van hun eigen problemen zijn.

Dat de noodzaak van een regionaal groiekernenbeleid aan het afnemen is, realiseren de regionale groiekernen zich. Dat het nut van het regionaal groiekernenbeleid af zou nemen, wordt door de regionale groiekernen bestreden: er wordt toch nergens voor de leegstand gebouwd!

De belangrijkste doelstellingen van de regionale groiekernen liggen wat betreft het volkshuisvestingsbeleid momenteel op het financiële vlak: het exploitabel maken of houden van lopende bestemmingsplannen en het uit de rode cijfers trachten te houden van het grondbedrijf. Juist aan deze financiële omstandigheden ontleen de regionale groiekernen momenteel argumenten om de noodzaak van het regionaal groiekernenbeleid te benadrukken. Niet meer het argument van de opvang van een deel van de woningbehoefte uit de stad Eindhoven en/of de opvang van een deel van de positieve migratie zijn argument voor het regionaal groiekernenbeleid, neen, meer dan ooit zijn de financiële problemen argument voor woningbouw.

Alle vijf groiekernen kunnen vanwege de groeitaak wijzen op financiële omstandigheden, die noodzaken tot een regionaal groiekernenbeleid. De gemeente Best verwierf aan het eind van de jaren 70 o.a. gronden ten behoeve van met name vrije sector- en premiekoopbouw (de plannen Koekoeksbos en Salderes). Gronden die in die opzet niet meer te exploiteren zijn. Daarnaast verwierf men het Batadorp. De gemeente Nuenen kan verwijzen naar de investeringen in plan Oost en de noodzaak om via plan Oost een gedeelte van de Oostelijke Ontsluitingsweg te financieren. De gemeente Geldrop heeft fors geïnvesteerd in Gijzenrooi, maar in de sfeer van de woningbouwplanning lijkt dat plan moeizamer dan ooit te realiseren. De

gemeente Valkenswaard kan verwijzen naar de reconstructie van het centrum (iets dat overigens ook voor de gemeente Best geldt!) en naar de uitvoering van een aantal nieuwbouwplannen, die ontwikkeld zijn in het kader van de regionale opvangtaak.

Voor een groot deel zijn deze problemen een direct gevolg van de veranderde, ingeschrompelde woningvraag. In de jaren 70 raakte een gemeente in de agglomeratie Eindhoven elke woning probleemloos kwijt. Sommige gemeenten hebben hier tijdig op ingespeeld (Nuenen in de jaren 60 en 70, Son en Breugel in de jaren daarvoor, Best halverwege de jaren 70, enz.). Door te verwachten hoge aandelen vrije sectorbouw in plannen, was vrijwel elk bestemmingsplan (hoe ongunstig ook gelegen, hoe duur de infrastructurele voorzieningen ook zouden worden, hoe hoog de aankooprijzen ook waren, enz.) te realiseren. Een te groot optimisme over de structurele mogelijkheden om in de vrije sector woningen te bouwen, is met name een gemeente Best opgebroken (verwerving Koekoeksbos en in mindere mate Salderes). Eenzelfde soort optimisme heeft een rol gespeeld bij het interen op reserves in de jaren 70 bij een aantal groeikernen (Geldrop, Nuenen en Valkenswaard). Tenslotte heeft datzelfde soort optimisme er toe geleid dat gemeenten investeringen afschreven op "de toekomst". In de toekomst zouden eens gedane investeringen wel weer terug verdiend worden. Wanneer die toekomst dan minder rooskleurig is, dan valt het zwaar het "noodlot" te accepteren (de Oostelijke Ontsluitingsweg van Nuenen, als voorbeeld).

Tenslotte blijken bestemmingsplannen in de regionale groeikernen nogal ruim in het jasje te zitten. Door de verdichtingen, die een gevolg zijn van de veranderde woningvraag en de gewijzigde exploitaties, beschikken de regionale groeikernen opeens over meer capaciteit voor woningbouw dan men gepland had. Best-Oost en De Sprong over de Hooidonkse Beek (Nuenen) zijn daarvan voorbeelden.

Op de invloed van Helmond als groeistad komen we in een volgende subparagraaf terug.

Al met al zal het duidelijk zijn dat de regionale groeikernen vanuit andere argumenten dan een aantal jaren terug pleiten voor het behoud van hun taak. Argumenten als een wenselijk geachte samenstelling van de totale woningvoorraad, als het bouwen voor de specifieke eigen woningbehoefte en als het afstemmen van de bouw op specifieke groepen binnen de woningbehoefte zijn thans hoorbaar. Het bouwen van premiekoop en vrije sectorwoningen heeft plaats ge-

maakt voor het bouwen van woningwetwoningen en premiekoopwoningen. Nu de sociale woningbouw zo'n prominente plaats is gaan innemen in het bouwbeleid van de regionale groeikernen vindt er ook een betere afstemming plaats tussen lokale behoefte en woningbouw (vroeger bepaald op basis van "natte vinger"-werk, vuistregels, ervaring of marktgerichtheid). Toch is het inzicht in de woningbehoefte nog lang niet volledig. Menig gemeente beschikt nauwelijks over actuele informatie over de woningbehoefte en kan slechts doorverwijzen naar de Federatie. Van woningnood lijkt in de regionale groeikernen evenwel geen sprake, hoogstens van een frictie-tekort. Dit geven de gemeenten overigens zelf toe. Nu de sociale woningbouw zo belangrijk is geworden, lopen de regionale groeikernen tegen andere grenzen aan dan in de jaren 70. Het contingent sociale woningbouw raakte in de jaren 70 nauwelijks op en hoogstens leverde de ruimtelijke ordening randvoorwaarden voor het bouwen. Nu echter het gezamenlijk te verdelen contingent de belangrijkste financieringsbron is geworden, komen gemeenten elkaar tegen.

1.3 Helmond-groeistad

De groei stad Helmond wordt over het algemeen als een bedreiging gezien voor de woningbouwprogrammering in de Agglomeratie Eindhoven. Aanvankelijk waren er in de agglomeratie nauwelijks problemen met de aanwijzing van Helmond als groei stad. Er bestond, en bestaat, veel sympathie voor de oorspronkelijke doelstelling, die schuil ging achter de aanwijzing. De sociaal-economische structuur zou stellig verbeteren in Helmond als wonen en werken dáár gestalte kregen. En in een situatie zoals die bestond in de jaren 70 (economische groei) ging er geen bedreiging uit van Helmond. Integendeel, een sterk Helmond was goed voor Zuid-Oost-Brabant.

Aan het eind van de jaren 70 wordt die opstelling genuanceerder en voorzichtiger. Er blijkt meer capaciteit aan woningbouw te bestaan in de agglomeratie dan men aanvankelijk dacht en daarmee werd de noodzaak van Helmond voor de agglomeratie geringer. Niettemin werden er voor het jaar 1982 nog afspraken gemaakt tussen Helmond en de Agglomeratie over de opvang van woningzoekenden. 9% van de woningzoekenden uit de agglomeratie bleek bereid zich te vestigen in Helmond en er werd afgesproken dat Helmond in 1982 475 woningen ter beschikking zou stellen aan woningzoekenden uit de agglomeratie. Medio 1983 is een en ander nog niet geëvalueerd. Gaandeweg zijn de geluiden over Helmond steeds kritischer geworden. In het

Meerjarenbeleidsplan 1983-1986 zijn van de kant van het Agglomeratiebestuur nog voorzichtig positieve uitspraken te lezen, bij de Herziening van het Streekplan Midden- en Oost-Brabant steekt de storm over Helmond echter op. Is de groeistad-taak van Helmond nog realistisch nu de werkgelegenheid stagneert, nu de positieve migratie naar de agglomeratie nul is, nu het oplossen van het probleem Helmond leidt tot het scheppen van problemen in de rest van Zuid-Oost-Brabant, enz.?

Opvallend is echter dat de inzet van de discussie over Helmond voor de meeste gemeenten niet de groeitaak op zich is en ook niet de uitstraling van Helmond (het mogelijke zuigeffect op de eigen woningzoekenden), maar dat de inzet het contingent van Helmond is. Of liever gezegd: het extra-contingent dat Helmond krijgt vanwege de groeistad-status en dat gekort wordt op het contingent van de andere gemeenten in Zuid-Oost-Brabant.

Slechts een enkele gemeente in de agglomeratie heeft geen problemen met de groeistad-taak van Helmond, terwijl een klein aantal andere gemeenten onverschillig staat ten opzichte van Helmond.

De argumenten van de gemeenten die tegen de groeistad-taak van Helmond zijn, zijn vaak dezelfde argumenten die tegen het regionale groeikernenbeleid te horen zijn: er is een scheiding tussen wonen en werken, er wordt niet gebouwd op de plek waar de behoefte zich manifesteert, enz.

Algemeen was de indruk van gemeenten (m.u.v. Geldrop en Eindhoven), dat woningzoekenden te sterk lokaal gebonden zouden zijn om naar Helmond te vertrekken. Hetzelfde argument gebruiken de niet-groeigemeenten overigens ook bij een waardering van het regionale groeikernenbeleid van de Agglomeratie.

De advertentiecampagnes en de foldercampagnes van Helmond (meer wonen voor minder geld dan waar ook in Zuid-Oost-Brabant, was kort en bondig de boodschap) zijn fors in het verkeerde keelgat geschooten en zijn aanleiding voor verontwaardiging. Tegelijkertijd zijn de gemeenten echter niet bang dat hun woningzoekenden naar Helmond zullen verhuizen.

Tot het Provinciale Statenbesluit van april 1983 was het verzet van de gemeenten in de agglomeratie een nogal symbolisch verzet. Men had niet veel te duchten van Helmond als groeistad en het extra-contingent voor Helmond werd gekort op het totaal van de provincie Noord-Brabant. Het kostte de Agglomeratie dan ook hoogstens

75 woningen per jaar.

Door het Statenbesluit liggen de kaarten echter anders. Met uitzondering van Eindhoven zullen nu alle gemeenten in Zuid-Oost-Brabant moeten betalen aan de effectuering van de groeistad-taak van Helmond. In plaats van de 75 woningen zou het de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant nu ca. 225 woningen per jaar gaan kosten, aldus de provincie.

Een direct gevolg van het Statenbesluit is dat Helmond-groeistad een discussie is geworden over aantallen woningen. Daardoor wordt een discussie over het te voeren ruimtelijk beleid in Zuid-Oost-Brabant nog ingewikkelder dan hij al is. Slechts een fundamentele discussie over de koers van het ruimtelijk beleid in Zuid-Oost-Brabant lijkt ons de goede weg om te komen tot een standpunt over Helmond-groeistad. Elke andere discussie gaat mank aan gelegenheidsargumenten, waar voorstanders van Helmond tegenover kunnen stellen: hoe kan men na twee jaar groeistad-taak al vaststellen dat de groeistad-taak mislukt is?

Een dergelijke fundamentele discussie is echter waarschijnlijk bedreigender voor de regionale groeikernen dan een discussie over aantallen woningen. In de discussie over het ruimtelijk beleid staat immers niet alleen Helmond ter discussie, maar ook de positie van de regionale groeikernen. De enige gemeenten, die niets te verliezen hebben bij een dergelijke discussie zijn Eindhoven en de groep van niet-groeiemeenten.

1.4 consequenties van het regionaal groeikernenbeleid

De consequenties van het regionaal groeikernenbeleid zijn op diverse manieren merkbaar:

1. de verdeelsleutel van de rijkssteun woningbouw, waarbij het modelprogramma van de AE van groot belang is;
2. sterke concurrentie tussen gemeenten;
3. financiële problemen in regionale groeikernen vanwege de discrepantie tussen grondaankopen, bouwprogrammering en realiseringmogelijkheden van woningbouw.

De samenhang tussen de drie zal duidelijk zijn: gemeente A heeft forse investeringen gedaan in plan B (de gronden zijn aangekocht en de infrastructuur is voor een belangrijk deel aanwezig); de exploitatie was gebaseerd op 20% vrije sectorbouw, terwijl die markt opgedroogd is; het plan is verdicht en de gemeente heeft derhalve veel contingenten sociale woningbouw nodig; de groeiemeente be-

roept zich op het modelbouwprogramma en op de inmiddels vele harde plannen (dat moest immers van de Agglomeratie). Nu kan de Agglomeratie dit mee laten wegen in de verdeling van de rijkssteun woningbouw, maar dat leidt tot dezelfde claims van de andere vier regionale groeikernen. Afwijzen betekent één ontevreden gemeente meer en een versterkte concurrentie tussen gemeenten in het "lokken" van investeerders naar hun gemeente (premiehuur-complexen bijv., of vrije sector-huurwoningen).

Alle gemeenten blijken bereid in een situatie van teruggang pondsgewijs te delen in de armoede. Men is zelfs bereid contingent af te staan, als men zelf geen harde plannen heeft, mits men dan in de toekomst het geleende terugkrijgt. Wat sommige gemeenten steekt is dat regionale groeikernen nog steeds contingent krijgen o.b.v. het modelprogramma, terwijl de regionale opvang feitelijk niet functioneert. Men beschouwt dit als onbillijk. Het is ook begrijpelijk dat gemeenten, die contingent uitlenen en die menen dat ze het niet terugkrijgen het volgende jaar, teleurgesteld zijn en een volgende keer minder behulpzaam zullen zijn.

Met andere woorden: de strijd om de verdeling van de koek wordt steeds heftiger en traditionele legitimaties voor méér (bijv. het hebben van de status van regionale groeikernen) worden ter discussie gesteld.

Het is te verwachten dat hiervan een sterke druk uitgaat op de gedachte van het regionale groeikernenbeleid en op de eenheid in de agglomeratie in het bijzonder. De stad Eindhoven stelt bijvoorbeeld dat ze geen contingent krijgt afhankelijk van het aantal urgente woningzoekenden en/of afhankelijk van het aandeel van Eindhoven in de totale woningvoorraad in de agglomeratie. Uitvoeren van deze gedachte zou tot fikse aanvaringen tussen gemeenten leiden.

De problemen in de regionale groeigemeenten zijn niet gering. Er is een zeer actief grondverwervingsbeleid gevoerd, zowel met het oog op woningbouw als met het oog op investeringen. De planning van de uitgifte staat momenteel in geen verhouding tot de realisering van die uitgifte. Het resultaat zal duidelijk zijn: rente-bijbeschrijvingen maken de gronden steeds duurder; gemeenten worden gedwongen om gronden af te stoten; gemeenten worden gedwongen grond anders te gaan exploiteren (als landbouw-grond bijv.). Vanwege de omstandigheid dat gemeenten in de jaren 70 de wind in

de rug hadden is niet in alle regionale groeikernen even zorgvuldig omgesprongen met de reserves. Een gemeente Valkenswaard is daarvan een voorbeeld. Geplande verliezen en geplande investeringen werden nogal eens op de toekomst afgeschreven en, gekoppeld aan het interen op de reserves, leidt dat tot een minder opbeurend beeld van de stand van zaken van de grondbedrijven van de vijf regionale groeigemeenten. De gemeente Best trok als één van de eerste regionale groeikernen aan de bel en is inmiddels begonnen met een saneringsplan van en voor het grondbedrijf 2).

Wat de investeringen in gronden met een woonbestemming betreft staan de gemeenten dan ook voor de keuze: of verkopen of bouwen wat er te bouwen valt of wachten op betere tijden (maar hoe lang kan er gewacht worden?). Het is begrijpelijk dat gesubsidieerde woningbouw zich in een grote belangstelling mag verheugen in de regionale groeikernen en dat gemeenten nu om het hardst roepen dat gesubsidieerde woningbouw precies datgeen is waaraan lokaal behoefte bestaat.

De strijd om de verdeling van de gesubsidieerde woningbouw is derhalve niet alleen een strijd met als inzet het oplossen van "woningnood" (zo die al mocht bestaan in een aantal regionale groeikernen), maar vooral een strijd om het bestaan in financieel-economisch opzicht.

De scherpe concurrentie tussen groeigemeenten is dan evident. Sommige gemeenten hebben dan welhaast een natuurlijke voorsprong vanwege hun wervende woonklimaat. Een gemeente als Nuenen slaagt er redelijk in om investeerders en pensioenfondsen te interesseren voor woningbouw. Het zal duidelijk zijn dat dat in andere gemeenten wel eens ingewikkelder ligt. Vrijwel zonder onderscheid voeren de regionale groeikernen een actief beleid om investeerders te interesseren voor woningbouw; zelfs een aantal niet-groeigemeenten voert een dergelijk beleid (Waalre, Son).

Wat de investeringen in gronden met een industriebestemming betreft is de keuze daar simpeler: of verkopen of wachten op betere tijden. Een aantal gemeenten heeft weinig industriegronden in eigendom (Valkenswaard, Best, Geldrop en Veldhoven), anderen hebben forse investeringen in industriegronden gedaan (Nuenen, Son en Breugel en Eindhoven).

Het woningbouwprogramma van de Agglomeratie Eindhoven wordt overigens al een aantal jaren niet meer gehaald.

In tabel 4 staat het modelprogramma, zoals dat thans wordt gehanteerd en waarover grosso modo overeenstemming is:

Tabel 4 Modelprogramma woningbouw

<u>gemeente</u>	1980-1984 woningen per jaar	1985-1989 woningen per jaar
Best	350	350
Eindhoven	1.400	1.200
Geldrop	230	250
Heeze	70	80
Leende	30	35
Nuenen c.a.	200	200
Oirschot	90	70
Son en Breugel	80	80
Valkenswaard	280	250
Veldhoven	450	400
Waalre	120	100

Slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen gemeenten enigszins op schema blijven (Oirschot, Heeze, Leende en van de grotere gemeenten eigenlijk alleen Nuenen). Dat modelprogramma woningbouw is jarenlang de zorg geweest van de Agglomeratie. Volgens critici van het Agglomeratie-beleid zou het modelprogramma welhaast heilig zijn: de Agglomeratie zou beter op de hoogte zijn van het aantal harde plannen dan van de reële woningbehoefte. De reële gegevens van de woningbehoefte zouden dan ook nauwelijks een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling van het modelprogramma.

De Agglomeratie heeft de gemeenten sterk onder druk gezet om harde plannen te hebben, met name toen de spoeling van de rijkssteun dunner werd. Slechts een aantal gemeenten heeft nu nog planningsproblemen (Best en Geldrop met name). In de andere gemeenten is de woningbouwplanning geen probleem meer: het tegendeel is eerder waar.

De belangrijkste consequentie van het regionaal groeikernenbeleid is echter de zorgelijke situatie van de gemeentefinanciën van een aantal groeikernen.

In de volgende paragraaf staan we daar bij stil.

2. de gemeentefinanciën

Binnen het raam van de onderzoeksopzet, met de daarbij behorende financiële middelen, is geen ruimte voor een uitgebreide analyse van de financiële positie van de tot de agglomeratie behorende gemeenten.

Wij hebben de financiële positie van de gemeenten dan ook niet in detail met elkaar kunnen vergelijken en wij zijn ook niet in staat exact aan te geven welke gemeenten als de financieel sterkere en welke als de financieel zwakkere moeten worden aangemerkt. Uiteraard kunnen wij de gemeenten niet naar financiële weerbaarheid rangschikken.

Om toch een globaal beeld te krijgen van de onderlinge verhoudingen en om toch enige vergelijking te kunnen maken, hebben wij nagegaan door welke saillante punten de respectievelijke begrotingen van de regionale groeigemeenten worden gekenmerkt. Verschillen in gedetailleerdheid waarmee situaties, bijvoorbeeld bij de gemeentelijke grondbedrijven, worden aangegeven, soms onvolledig ter beschikking staand materiaal en soms slechts summier overleg met plaatselijke deskundigen uit de ambtelijke en de bestuurlijke wereld, maken ook nog dat wij onze indrukken met terughoudendheid presenteren.

Om te beginnen valt dan op dat alle gemeenten voor het sluitend maken van hun begroting een beroep moesten doen op hun saldireserve. Vergelijking met de begrotingstotalen, exclusief verrekeningen, levert het volgende beeld

tabel 5

	beschikking	begrotingstotaal	%
	saldireserve	excl. verrekeningen (1983)	
Best	f 161.917,--	f 29.852.449,--	0,5
Geldrop	f 74.148,--	f 38.290.196,--	0,2
Nuenen c.a.	f 112.000,--	f 44.885.081,--	0,2
Valkenswaard	f 158.844,--	f 53.070.069,--	0,3
Veldhoven	f 101.650,--	f 71.847.000,--	0,1

De indruk bestaat echter dat de gemeenten zo veel als GS toestaan gebruik maken van de mogelijkheid om de saldireserve in de beste-

dingsfeer te brengen; er is dus zeker in de meeste gevallen geen sprake van het gebruik maken van een noodoplossing.

In sommige gevallen is ons duidelijk geworden dat gemeenten een duidelijk als zodanig herkenbare bezuinigingsronde hebben doorgevoerd; in andere gevallen is ons dat niet bekend maar hebben bezuinigingen misschien wel, maar minder spectaculair gepresenteerd, plaats gevonden. Geldrop bezuinigde al f 346.000,--, Nuenen c.a. stelt te streven naar een bezuinigingsronde van f 750.000,-- in 1983; Valkenswaard heeft op het eerste concept van de begroting tot een onbekend bedrag bezuinigingen doorgevoerd en Veldhoven kent een eerste ronde van f 968.000,-- maar acht een verdere bezuiniging van f 348.000,-- noodzakelijk.

Enkele andere vermeldenswaardige "kunstgrepen" om de begroting sluitend te krijgen zijn nog de volgende: Nuenen c.a. boekte f 37.000,-- renteverliezen op grote investeringen bij, voerde f 541.000,-- extra dekkingsmiddelen op via de zogenaamde "alternatieven" (extra grondopbrengsten door bestemmingswijzigingen en/of verkopen), beperkte de kosten van sociale zorg op de begroting wel heel sterk door uit te gaan van relatief lage werkloosheidscijfers en bijstandsverplichtingen en berekende alle salariskosten van de hoofdafdeling Grondzaken door aan het grondbedrijf en dat lijkt feitelijk onjuist omdat verwacht mag worden dat deze hoofdafdeling ook werkzaamheden voor de algemene dienst zal uitvoeren.

De in de begrotingen verwerkte uitgaven voor "onvoorzien" zijn over het algemeen bescheiden en lopen ook wel wat uiteen:

tabel 6

Best	f 3,50 per inwoner
Geldrop	f 5,-- " "
Nuenen c.a.	f 5,-- " "
Valkenswaard	f 8,-- " "
Veldhoven	f 4,80 " "

Ter uitvoering van het plaatselijke ontwikkelingsprogramma is in de begrotingen steeds ruimte geschapen; niet altijd is duidelijk in hoeverre het daarbij gaat om het continueren van bestaand beleid dan wel om het uitvoeren van nieuw beleid.

Best nam f 586.714,-- voor dit doel op; Nuenen c.a. f 444.000,--; Valkenswaard f 486.580,--, terwijl Veldhoven aanvankelijk

f 302.000,-- voor nieuw beleid opnam, maar dit te weinig vond en er nog eens ruimte voor f 348.000,-- bij creëerde.

Bij het vormen van een oordeel over de financiële positie van elk van de gemeenten speelt uiteraard een rol in hoeverre de begrotingen ruimte voor verbetering vertonen. Om te beginnen is er dan de vraag of te realiseren belasting- en tariefsverhogingen al in de cijfers zijn verwerkt of niet.

Uit de begrotingen van Nuenen c.a., Valkenswaard en Veldhoven blijkt dat de verhoging van de onroerend goedbelasting al is verwerkt uit de andere begrotingen blijkt dat niet.

Ook ten aanzien van verdere eventuele ruimte, bijvoorbeeld door te hoge uitgavenramingen en te lage inkomstenramingen en door het niet tijdig vervullen van vacatures, bestaat veel onzekerheid.

Wel zeker is dat een aantal gemeenten nog mogelijkheden hebben hun begrotingspositie te verbeteren door hun belastingcapaciteit vollediger te gebruiken. Zo heft Best slechts $\frac{1}{3}$ van de mogelijk te heffen onroerend goedbelasting, bedraagt het dekkingspercentage van het reinigingsrecht slechts 67 (1982) en bestaat er geen rioolrecht. Best had in 1982 dan ook het laagste totaal aan belastingen en tarieven per inwoner van de gehele agglomeratie.

In Geldrop is de situatie geheel anders. Onroerend goedbelasting van zakelijk gerechtigden wordt geheven tot 98% van het mogelijke, van gebruikers wordt 66% gevraagd. De dekkingspercentage voor het reinigingsrecht en de rioolbelasting zijn respectievelijk 77 en 72. Enige ruimte is er dus nog wel, maar deze is van bescheiden omvang. Na Eindhoven en Veldhoven is Geldrop de duurste gemeente. Nuenen c.a. raamt zijn onbenutte belastingcapaciteit (onroerend goedbelasting, rioolrechten en reinigingsrechten) op f 1.221.000,--, terwijl men nog mogelijkheden ziet bij een hondenbelasting, een toeristenbelasting en het verhogen van de lage pachten, huren, erfpachten en recognities.

Valkenswaard kent nog een ruimte bij de onroerend goedbelasting van f 1.800.000,-- omdat slechts 61% (1982) wordt geheven.

Veldhoven, na Eindhoven de duurste gemeente, heeft in de onroerend goedbelasting nog een ruimte van f 1.400.000,-- in 1983.

Uit de begrotingen en onder meer op grond van het voorgaande bestaat de indruk dat geen van de regionale groeikernen, voorzover het om de gewone dienst gaat, te maken heeft met een desastreuze situatie. Bezuinigingen zijn nodig, maar ruimte voor het uitvoeren van een ontwikkelingsprogramma, zelfs voor enig nieuw beleid, is

wel aanwezig. En mogelijkheden voor begrotingsverbetering door (het verder) minitieus nalopen van de afzonderlijke begrotingspos-
ten, het beter gebruikmaken van de belastingcapaciteit en het
(soms) wat meer door de gebruikers laten betalen van de beschik-
baar gestelde voorzieningen, zijn, soms zelfs ruimschoots, voor-
handen.

Een geheel ander verhaal geldt voor de vermogenspositie van de ge-
meenten. Alle gemeenten kampen met grote investeringen in grond en
onzekere afzetmogelijkheden; door rentebijbeschrijvingen neemt de
vermogenspositie toe en de afzetmogelijkheden af en als geen of
onvoldoende afzet zal plaatsvinden ontstaan uiteraard problemen
voor de gewone dienst. In de vorm van reserves en eigen vermogen
beschikken de gemeenten weliswaar over weerstandsvermogen, maar
die positie is zeker niet voor alle gemeenten gelijk, ook relatief
niet, terwijl die reserves en dat eigen vermogen natuurlijk ook
niet bestemd zijn om (grote) verliezen op te vangen.

tabel 7

De gemeentelijke investeringen in grond bedroegen per 1-1-1983

	Investeringen in grond	Rentelast 1983	
	<u>totaal</u>	<u>per inwoner</u>	<u>totaal</u>
Best	f 47,8 mln.	f 2.500,--	f 4,6 mln.
Geldrop	- 33,5 mln.*)	- 1.300,--	- 3,0 mln.
Nuenen c.a.	- 31,9 mln.	- 1.800,--	- 3,6 mln.
Valkenswaard	- 18,3 mln.**)	- 700,--	- 1,9 mln.
Veldhoven	- 29,1 mln.	- 800,--	- 3,2 mln.

*) globale raming van de kapitaalverstrekking

***) raming kapitaalschuld

Verschillende gemeenten besteden uitgebreide aandacht aan de posi-
tie van hun grondbedrijf, bijvoorbeeld Best en Nuenen c.a., andere
zijn zeer summier in het verstrekken van informatie, bijvoorbeeld
Geldrop.

Uit de stukken van Best blijkt dat de gemeente per 1-1-1982 reken-

de met een verlies van f 10,2 mln. in het grondbedrijf.

Door een reeks van maatregelen is dat verlies teruggebracht tot f 1,3 mln., maar de gekozen maatregelen houden op zich de nodige onzekerheid in en hebben voorts consequenties voor de gewone dienst. Onzekerheid vloeit bijvoorbeeld voort uit het feit dat het niet onmogelijk is dat de Batabrug wèl vernieuwd zal moeten worden; een deel van de dekking valt dan weg. Het afschrijven van de investeringen per 1-1-1982 in Koekoeksbos en landbouwgronden van f 7,9 mln. tot f 1,8 mln. vergt f 6,1 mln. uit de reserves; per 1-1-1983 waren de reserves van het grondbedrijf overigens slechts f 5,6 mln. groot; wellicht is dit de reden dat de afschrijving per 1-1-1983 nog niet had plaats gevonden.

Door het gebruiken van de overschotten uit de jaren 1981 en 1982, alsmede van het eigen kapitaal (per 1-1-1983 f 2,7 mln.), ontbeert de gewone dienst de rente-opbrengsten van deze posten en daarvoor moet dan weer een structurele dekking gevonden worden. Hetzelfde geldt voor de eventuele aanwending van de Gerealiseerde winstreserve Grondbedrijf. Gebruik van het Fonds Kernvoorzieningen en van de reserve Centrumplan, waarvan de rente-opbrengsten niet naar de gewone dienst gaan, kent dit nadeel niet maar impliceert wel dat vreemd kapitaal, dikwijls duurder moet worden aangetrokken.

De situatie voor Best blijft dus ook nadat een reeks van maatregelen getroffen is, waarvoor uit een oogpunt van beleidsvoering beslist waardering is op te brengen, uiterst zorgelijk, vooral ook omdat Best niet over omvangrijke eigen middelen en reserves beschikt. En dit laatste geldt des te meer omdat Best een deel van die bronnen al heeft opgebruikt in het kader van de saneringsoperatie die in de "Nota voor de grond van Best" is voorgesteld.

Over de situatie in Geldrop zijn wij kort. De zeer summiere begroting van het grondbedrijf en het niet kunnen beschikken over essentiële bijlagen bij de begroting, onder andere de staat van eigen kapitaal, reserves en waarborgsommen, maakt het onmogelijk een indruk te krijgen van de omvang van de problemen. Voor wat betreft de investeringen in grond neemt de gemeente een middenpositie in.

Evenals Best geeft Nuenen c.a. in de begroting van het grondbedrijf een uitvoerig overzicht van de stand van zaken en van de verwachte ontwikkelingen. Dit overzicht ademt een sfeer van groot optimisme, waarvan het beslist niet zeker is of het wel realistisch genoemd mag worden. Uiteindelijk rekent Nuenen c.a. erop

f 3,2 mln. winst op de grondexploitatie te maken, maar eerst moet in 1983 nog een nadelig verschil van f 4,2 mln. worden bijgeboekt. Om het doel te bereiken moet nog voor f 69,1 mln. grond gekocht worden in de jaren 1983 en later; deze grond is bestemd voor 335 vrije sectorwoningen, 201 woningwetwoningen, 616 premiewoningen, industrieterrein (23½ ha), openbare gebouwen (4,7 ha) en commerciële doeleinden (5,3 ha); voorwaar een heel programma. Voor het bereiken van het doel moet verder nog het verschil tussen f 69,1 mln. en het al geïnvesteerde bedrag van f 31,9 mln. worden uitgegeven; deze post van f 37,2 mln. betekent nog weer een groter risico dan nu al wordt gelopen. Daar komt nog bij dat niet zeker is of de rentebijschrijving in de loop van de komende jaren wel geheel in het bedrag van f 37,2 mln. is begrepen.

De vermogenspositie van Nuenen c.a. geeft ook weinig reden tot optimisme. Een gering kapitaal (f 0,5 mln.), een algemene bestemmingsreserve van f 1,2 mln. en een reserve van f 3,1 mln. bij de bedrijven waarvan f 4,9 mln. al is bestemd en een saldireserve van f 3,5 mln. leiden niet tot verdwijnen van de aanvankelijke zorgen.

Ook in Valkenswaard is de situatie niet erg gunstig, maar daar zijn de investeringen in grond in ieder geval niet zo omvangrijk. In de periode tussen eind 1979 en eind 1983 zal de gerealiseerde winstreserve zijn teruggelopen van f 7,8 mln. tot f 1,2 mln. door onttrekkingen in verband met nadelige exploitatiesaldi. De vermogenspositie is zeer bescheiden en biedt zeker geen stevige buffer (eigen kapitaal f 1,3 mln., saldireserve f 1,2 mln., de al genoemde winstreserve van f 1,2 mln., algemeen voorzieningsfonds f 1,3 mln. en een erfpachtsreserve van f 0,1 mln.). Wellicht beschikt Valkenswaard wel over een relatief grote voorraad "vrije", dat wil zeggen onbelaste investeringsgoederen. De gemeente heeft de laatste jaren vele investeringen gedaan en volgens het college hebben deze de begrotingsruimte en de reserves danig doen slinken.

Net als in Valkenswaard zijn in Veldhoven de investeringen in grond van relatief bescheiden omvang. Anders dan in Valkenswaard beschikt Veldhoven daarnaast echter over een stevige vermogenspositie. De saldireserve is f 10,4 mln. groot en het gemeentebestuur is aan het proberen een groter deel dan in Noord-Brabant gebruikelijk is, van dit bedrag in de bestedingssfeer te krijgen (in navolging van het in Zuid-Holland gebruikelijke beleid van GS). Naast deze saldireserve beschikt men in Veldhoven nog over de vol-

gende vermogensposten: eigen kapitaal f 4,1 mln., reserve winst verkoop grond f 17,4 mln., fonds bovenwijkse voorzieningen f 4,1 mln., algemene reserve grondbedrijf f 1,6 mln. en nog wat kleinere posten tezamen f 3,8 mln.

Het voorgaande overziende komen wij tot de (voorzichtige) conclusie dat de financiële positie van Best vooral en daarnaast die van Nuenen c.a. aanleiding geven tot grote zorg; Veldhoven lijkt er relatief het beste voor te staan. Deze situatie is geheel een gevolg van het in het verleden al te actieve grondbeleid waardoor Best en Nuenen c.a. nu met te grote investeringen zitten in een ongunstige markt. Zolang moet worden aangenomen dat het rijk niet zal kunnen bijspringen - Staatssecretaris Brokx adviseerde de gemeenten die met te grote voorraden bouwgrond zitten onlangs hun prijzen te verlagen en een verlies te nemen - zullen de betrokken gemeenten zelf hun problemen moeten zien op te lossen. Snel ruimen van de investeringen is dan geboden en daarvoor biedt wellicht de bouw van goedkope vrije sectorwoningen een mogelijkheid. Door een uitgekende procedure, een eenvoudig ontwerp en een goedkope bouwmethode kunnen met woningwetwoningen vergelijkbare woningen worden gebouwd die, door vervanging van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als subsidiegever door het Ministerie van Financiën (fiscale faciliteit van de rente-af-trek), ook voor wat betreft de netto-woonkosten niet al te zeer buiten het woningwetkader vallen. Zolang de gemeenten echter nog met hun investeringen blijven zitten zullen zij door scherper begroten en vollediger gebruik van hun belasting- en tariefsmogelijkheden moeten trachten klappen op te vangen.

Niet onvermeld mag blijven dat in de regionale situatie ook Eindhoven, dat wij hier buiten beschouwing lieten, een woordje meespreekt. Deze gemeente heeft voor f 279,2 mln. in grond geïnvesteerd en dat is f 1.400,-- per inwoner. In vergelijking met de regionale groeikernen is dit geen extreem bedrag, maar hier speelt het totaal natuurlijk wel een belangrijke rol.

In Eindhoven zelf ziet het bestuurlijk niveau in ieder geval de problemen als gigantisch en heeft men zelfs geen begin van een idee hoe deze op te lossen.

3. grond- en bouwkosten

Om een beeld te verkrijgen van de grond- en bouwkosten in de vijf

groeikernen van de Agglomeratie Eindhoven zijn bestemmingsplanexploitaties van de vijf gemeenten vergeleken. Van de gemeente Geldrop werd helaas geen materiaal ontvangen. De bestemmingsplanexploitaties zijn onderling vergeleken en gesteld naast een algemeen exploitatiebeeld in de provincie Noord-Brabant (uit PPD-rapport: "Het bestemmingsplan in de jaren '80) en een exploitatie van een willekeurig gekozen bestemmingsplan in de randstad. Het betreft de bestemmingsplannen "Langakker-Tomakker" (Nuene), "Heikant" (Veldhoven), "Kloosterakkers" (Valkenswaard), en uitbreiding "Wilhelminadorp" (Best).

3.1 kostenniveaus

Tabel 8

Per m ² uitgeefbare grond	Nuene	Veldhoven	Valkensw.	Best	PPD	Randstad
verwerving:	42.-	48.-	42.-	67.-	37.-	154.-
bouwrijp:						
riolering:	11.-	14.-	11.-	35.-	13.-	13.-
verharding:	35.-	35.-	43.-		22.-	56.-
groenvoorz.:	7.-	8.-	7.-	3.-	5.-	6.-
verlichting:	3.-	3.-	3.-	2.-	2.-	4.-
diversen:					4.-	
voorbereiding:	13.-	15.-	22.-	4.-	9.-	20.-
rente:				12.-	8.-	
subtot.bouwrijp:	69.-	75.-	86.-	56.-	63.-	99.-
fonds gr.werken:	13.-	23.-	14.-	6.-	11.-	8.-
kostprijs p. m ² :	124.-	146.-	142.-	129.-	111.-	261.-
dichtheid won/ha	25,7	20,9	30,9	30,8	19,0	40,0
uit te geven:	55%	57%	63%	59%	60%	55%

Voor de globale vergelijking zijn nogal wat posten samengevoegd, daardoor vindt een sterke afronding plaats. De aangehouden normbedragen voor bestratingen, riolering, groenvoorziening vertonen per eenheid weinig afwijkingen, ook niet in vergelijking met de cijfers van de PPD. De gemeente in de randstad heeft daarentegen

wel wat hogere normen. De toch nog vrij forse verschillen tussen de groeikernen komen met name voort uit verschillen in hoeveelheden of uit minder goed natrekbare posten zoals voorbereidings- en plankosten. De verschillen met de randstadgemeente zijn voor het grootste deel terug te voeren op de slechtere grondslag aldaar. Bij de gebruikte normen doet zich wel de vraag voor in hoeverre het hier gaat om normbedragen per eenheid, die normaal gesproken worden aanvaard door de HID, dan wel om normen, die gebaseerd zijn op nacalculatie.

Het laagste kostenniveau werd in de gemeente Best aangetroffen met 62.- kostenopslag per m^2 uitgeefbare grond. Daarbij is de dichtheid er het hoogst met 31 woningen per ha. Normaal gesproken geeft een hogere dichtheid een hogere kostprijs per m^2 (meer verharding en leidingen per ha). Ook in Valkenswaard haalt men een dergelijke dichtheid, maar daar ligt het kostenniveau beduidend hoger, met 100.- per m^2 uitgeefbare grond.

De beide andere gemeenten hebben een wat lagere dichtheid gerealiseerd. In Nuenen komt men tot bijna 26 woningen per ha, met een opslag aan kosten van 82.- per uitgeefbare m^2 grond. In Veldhoven haalt men bij een lage dichtheid van 21 woningen per ha een hoog kostenniveau met 99.- per uitgeefbare m^2 grond.

Ten opzichte van de PPD-cijfers, 74.- opslag per m^2 uitgeefbare grond, heeft alleen Best een lager niveau. Vergeleken met de gemeente in de randstad liggen de kostenniveaus hoog. In de exploitatie van die gemeente is minstens 20.- toe te schrijven aan de slechtere grondslag, zodat een opslag resteert van 80.- per m^2 uitgeefbare grond.

3.2 ruimte gebruik

De onderzochte bestemmingsplannen zijn in karakteristiek zeer gelijkwaardig, zelfs in vergelijking met het westen van het land. Als we een tegenstelling zouden willen zoeken tussen "landelijk" en "stedelijk" dan gaat het met name om de ruimte tussen de bebouwing.

In een landelijk gebied treffen we vaak concentraties van bebouwing aan, die op zichzelf een hoge dichtheid bezitten: de boerderij, een groepje van boerderijen, een dorp. Het landelijke van zo'n verkaveling zit in de omvang van zo'n concentratie en de ruimte tussen de concentraties in. In de bestemmingsplannen van de groeikernen treffen we echter een over het hele gebied gelijkelijk

verdeelde dichtheid aan. Het enige verschil met het westen van het land is de grootte van de kavels en een hoger percentage vrijstaande en half vrijstaande woningen. Naast de effecten voor de grondkosten zijn de effecten op de bouwkosten belangrijk. Grotere kavels geven aanleiding tot bredere woningen, die aanmerkelijk meer gevel vragen, en dus duurder zijn. De planopvatting, die uit de bestemmingsplannen blijkt, is meer het gevolg van een bepaalde stroming in architectuur en stedenbouw (jaren '70, de zogenaamde "Neo Truttigheid") dan van een verschil in locatie: landelijk-stedelijk.

Echter in het westen van het land is deze planopzet mede een gevolg van de wens veel laagbouw te realiseren, als reactie op de hoogbouwwijken uit de jaren '60. Men is dan al snel genoodzaakt de dichtheid (40-50 woningen per ha) te verdelen over het gehele gebied omdat concentratie leidt tot plaatselijk onaanvaardbare (licht, bezonning e.d.) bebouwing. Bij de geringere dichtheden, die we in de groeikernen aantreffen (20-30 woningen per ha) is met bijvoorbeeld een smaller woningtype in een soort lintverkaveling concentratie wel degelijk mogelijk. Vooral dit laatste heeft een zeer direct verband met het kostenniveau. Concentratie van bebouwing leidt er immers toe, dat slechts een beperkt gedeelte van een ha verworven grond hoeft te worden bewerkt voor bebouwing, m.a.w. een veel lager aantal m^2 verharding, e.d.

Een schetsmatig voorbeeld (zie bijlage 4 en 4a) over een stukje van de plankaart van het dichtst bebouwde gedeelte van bestemmingsplan "Heikant" laat duidelijk de invloed van een lintbebouwing zien, meer open ruimte en minder ontsluitingswegen.

Naast effecten op het grondkostenniveau is er ook een effect op het bouwkostenniveau, en wel in gunstige zin. Geconcentreerde bebouwing van louter laagbouwwoningen of boven- en benedenwoningen, leidt tot een bepaalde grens (wanneer nog geen overdekt parkeren, lastige stapelingen e.d. nodig zijn) tot lagere bouwkosten, door minder gevel per woning en minder kopgevelvlakken. Naast lintbebouwing zijn ook andere vormen van concentratie denkbaar, zoals groepjes woningen geconcentreerd aan een dwarsstraat van de hoofd-ontsluiting, waarbij de straatzijde van de woningen zeer krap wordt ontworpen, terwijl de tuinzijde gericht is op een grote open ruimte. Vergelijk dit laatste met de vaak zeer dicht opeenstaande bouwwerken van een boerderij in het open landschap.

3.3 verdeling kosten over de soorten woningbouw

Tabel 9

M² prijzen

	<u>Nuenen</u>	<u>Veldh.</u>	<u>Valksw.</u>	<u>Best</u>	<u>PPD</u>	<u>Randst.</u>	<u>**)</u>
woningwet (kl.)	104.-	175.-	191.-	159.-		290.-	142.-
woningw. (gez.)	96.-	114.-	103.-	91.-	83.-	193.-	119.-
premie A	110.-	132.-	104.-	130.-	114.-	386.-	238.-*)
premie B	127.-	142.-	115.-	147.-	114.-	299.-	125.-
vrije sector	136.-	149.-	130.-	150.-	122.-	290.-	290.-

*) gestapelde premie A woningen

**) na verrekening van locatie subsidie Rijk 7100.- Gem. 2400.-

Bij de verdeling van de kosten over de soorten woningbouw speelt de aanvaardbaarheid van de kavelkosten voor de HID en voor de particulier een grotere rol dan een rechtvaardige verdeling van die kosten. Dit is vooral te zien aan de grondprijzen voor gestapelde woningwetwoningen, HAT's, e.d. Met uitzondering van Nuenen, maakt men deze grond in de groeikernen wel erg duur, in de meeste gevallen een hogere m²-prijs dan de vrije sector. Al moet gezegd worden dat de rijksregels op dit terrein een hoge grondprijs in de hand werken, immers 0,8 of 0,7 maal de grondprijs onder een woningwetwoning levert veelal een hoge m²-prijs op. Op dit vlak is te zien dat onze gemeente in de randstad ook van wanten weet.

Gezien de vaak riante ligging van de vrije sectorkavels is het absolute verschil in de grondprijzen alleen al vanuit een "markt"benadering bijzonder klein.

Een belangrijk verschil met de randstad is de toepassing aldaar van locatiesubsidie, voor een gedeelte in ons voorbeeld uit de gemeente kas (f 2.400,-- per woning). De uiteindelijke grondprijzen voor de gesubsidieerde bouw liggen daardoor op een aanmerkelijk lager niveau dan de grondprijzen voor de vrije sector.

3.4 bouwkosten

De in de bekeken bestemmingsplannen aangetroffen bouwkosten ontlopen elkaar niet veel. Een woningwetwoning moest rond mei 1981 ca. f 90.000,-- kosten. Een bouwsom die dichtbij het landelijk gemiddelde ligt, zoals dat wordt opgegeven door de Stichting Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB), f 91.831,--.

De bouwkosten voor premiewoningen liggen 5 tot 10.000 gulden hoger. De landelijke verlaging van bouwkosten in 1982 ten opzichte van 1981 is in de bestemmingsplannen duidelijk terug te vinden.

woningaantal:

Veldhoven	(114)	91.192,--	5/81	woningwet
	(133)	86.267,--	7/81	woningwet
Valkenswaard	(70)	82.500,--	5/82	woningwet
Nuenen	(86)	90.964,--	9/81	woningwet
	(31)	87.813,--	10/81	woningwet
	(129)	80.624,--	7/82	woningwet
Veldhoven	(147)	94.021,--	10/82	premie
	(207)	97.695,--	10/80	premie
Nuenen	(33)	102.095,--	9/81	premie
	(9)	103.095,--	9/81	premie
	(19)	94.595,--	9/81	premie

De bouwplannen vertonen een sterke overeenkomst, zowel onderling als in vergelijking met het landelijk beeld van gerealiseerde nieuwbouw. Het specifieke van de aangetroffen woningbouw kent een sterke relatie met het ruimtegebruik, de woningen zijn over het algemeen breder. Waar we in het westen van het land over het algemeen geen bredere beukmaten tegenkomen dan 5,40 m zijn de woningen uit de Brabantse gemeenten vaak 6,00 m breed. Ook de bouwblokjes zijn wat korter. Dit leidt tot meer gevel- en kopgevelvlak per woning. In algemene zin betekent dit een verhoging van de bouwkosten.

Resumerend kunnen we stellen dat er op het terrein van de bouwkosten zeker mogelijkheden zijn om te komen tot lagere stichtingskosten.

4 Varianten van beleid

1. inleiding

Het ruimtelijke orderings- en volkshuisvestingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant staat momenteel in het middelpunt van de discussie. Er woedt al enige tijd een discussie over de groeistad-taak van Helmond en de discussie wordt feller naarmate de hoeveelheid contingent voor de andere gemeenten in Zuid-Oost-Brabant afneemt. Eind april 1983 besloten Provinciale Staten van Noord-Brabant dat Helmond als groeistad in het streekplanbeleid voor het gebied Zuid-Oost-Brabant een zwaarder accent zou krijgen.

Expliciet stelden GS in hun voorstel, dat door de Staten werd gesteund:

"Middels de extra toewijzing van woningen stelt de rijksoverheid Helmond in staat de groeistad-taak te vervullen (...) De minister heeft deze taak niet gekoppeld aan het wel of niet optreden van een positief migratiesaldo in de regio Zuid-Oost-Brabant als totaal. Indien het feitelijk optredend extern migratiesaldo in de periode 1980-1990 een geringer aantal te bouwen woningen betreft dan in het plan geraamde aantal van 3550 zal dit gevolgen moeten hebben voor de toewijzing door het rijk gesubsidieerde woningen aan de overige gemeenten in de regio Zuid-Oost-Brabant. De provincie ondersteunt het rijksbeleid in deze, hetgeen tot uiting gebracht zal worden in de AVRW". 1)

In concreto vertaalden PS dit als volgt: de 500 woningen die vanwege de groeistad-taak extra naar Helmond gaan, moeten in het vervolg af van het contingent van de andere gemeenten in Zuid-Oost-Brabant. Daarbij zou de stad Eindhoven ontzien moeten worden. Het zou de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant 227 woningen per jaar kosten en dat voor de jaren 1984 en 1985. Voordien werden de 500 woningen ten behoeve van de groeistadfunctie van Helmond gekort op het totaal van het contingent van de provincie Noord-Brabant.

Sindsdien zijn de politiek-bestuurlijke verhoudingen in Noord-Brabant sterk verslechterd. Met name de gemeenten in de Agglomeratie Eindhoven en de Agglomeratie Eindhoven zelf opponeren fel tegen dit besluit. Centraal in hun kritiek staat dat de groeistad-functie achterhaald is en dat men in de agglomeratie Eindhoven uitstekend in staat is zelf zijn volkshuisvestingsproblemen op te lossen. Voorts zouden de motieven die een rol hebben gespeeld bij de

aanwijzing van Helmond als groeistad achterhaald zijn. Daarnaast wijst de Agglomeratie er op dat de ontwikkeling van Helmond ten koste gaat van gemeenten in de agglomeratie. Vervolgens koppelt de Agglomeratie het bestaan van Helmond uitdrukkelijk aan het bestaan van een positief migratiesaldo naar Zuid-Oost-Brabant. En dat migratiesaldo zou nauwelijks meer positief zijn.

Tenslotte wijst de Agglomeratie op de scheiding wonen en werken. Een en ander neemt niet weg dat men zich ook in de agglomeratie en bij de Agglomeratie realiseert dat er niet alleen sprake is van een verdelingsvraagstuk, maar dat er sprake is van een fundamentele bezinning over het ruimtelijk beleid.

2. varianten van beleid en hun consequenties

In dit hoofdstuk zullen we een aantal uitgangspunten formuleren en in samenhang daarmee ontwikkelingsmodellen weergeven. We spreken in dit verband van varianten voor te voeren ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid.

Daarnaast geven we aan wat de consequenties van de verschillende varianten zijn. We onderscheiden daarbij de volgende soorten consequenties:

- consequenties voor het rijksbeleid (m.n. Helmond-groeistad);
- consequenties voor het provinciaal beleid (m.n. het streekplanbeleid, waarbij gedacht moet worden aan aanduidingen als stadregionale ontwikkelingszone, aan de aanwijzing van Helmond-groeistad, aan richtlijnen en aan taakstellende bouwplaatsen);
- consequenties voor het beleid van de agglomeratie (m.n. het structuurplan, waarbij gedacht moet worden aan het regionaal groeikernenbeleid, het modelbouwprogramma, de aangewezen bouwlocaties en de plaats en functie van Eindhoven);
- consequenties voor het gemeentelijk beleid (m.n. veranderde taakstellingen, andere bouwprogramma's, wijzigingen in bouwplaatsen-keuze en de financiële situatie in het algemeen en die van het grondbedrijf in het bijzonder);
- consequenties voor bovengemeentelijk volkshuisvestingsbeleid (te denken valt aan afspraken over de bepaling van de eigen woningbehoefte, aan afspraken over woonruimteverdeling en aan afspraken over regionale ondersteuning/opvang van woningzoekenden);
- consequenties voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw (elke variant heeft andere consequenties voor accenten in de verdeling van de rijkssteun);

- consequenties voor de bestuurlijk-politieke verhoudingen (op hoeveel instemming/verzet kunnen de diverse varianten rekenen en is de variant uitvoerbaar);
- consequenties voor het functioneren van woningmarkten (in sommige varianten wordt uitgegaan van een eng lokale woningmarkt, in andere varianten wordt uitgegaan van Zuid-Oost-Brabant als woningmarkt).

Uit onderlinge vergelijking van de varianten en hun consequenties, kunnen -afhankelijk van gestelde prioriteiten- conclusies getrokken worden. Maar alvorens daar toe over te gaan (zie hoofdstuk 5) passeren de varianten de revue en zullen varianten en consequenties worden uitgewerkt.

We onderscheiden de volgende varianten (samenstel van uitgangspunten en ontwikkelingsmodel):

1. bevorderen verstedelijking in de agglomeratie Eindhoven: re-urbanisatie van de stad Eindhoven. Eindhoven beschikt over aanzienlijke capaciteiten voor woningbouw en moet op korte termijn in staat worden geacht minimaal te kunnen bouwen voor de eigen woningbehoefte. De noodzaak van een regionaal groeikernenbeleid verdwijnt daarmee. Hoogstens zou Veldhoven in een overgangsfase ondersteunende woningbouw kunnen realiseren voor Eindhoven. De keuze voor Veldhoven hangt samen met de ligging, het huidige bouwtempo in Veldhoven, de betekenis van woningbouw in Veldhoven voor Eindhoven en met landschappelijke/milieu-overwegingen (het is geen kwetsbaar gebied). Ten slotte kan verwezen worden naar de gezonde financiële situatie, zowel in algemene zin, als wat betreft het grondbedrijf, en naar het voorzieningenniveau.
2. bevorderen verstedelijking in Zuid-Oost-Brabant: centraal staat de versterking van de stedelijke functies van Eindhoven en Helmond. Helmond moet in deze variant de groeistad-taak van 10.000 woningen in 10 jaar volbrengen en tegelijkertijd moet Eindhoven, voorzover mogelijk, re-urbaniseren. Logischerwijze komen de regionale groeikernen in de agglomeratie in deze variant niet voor. Deze variant is recent beschreven in een nota van de gemeente Helmond: "Verstedelijkingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant".
3. realisering groeistad-taak van Helmond: centraal staat de uitvoering van de groeistad-taak van Helmond in Zuid-Oost-Brabant.

Andere belangen moeten hiervoor wijken, terwijl de belangen van de stad Eindhoven zoveel mogelijk worden ontzien. Pas wanneer de belangen van Helmond en Eindhoven voldoende gegarandeerd zijn, komen de belangen van de overige gemeenten in Zuid-Oost-Brabant aan de orde. Deze variant is recent tot beleid verheven door Provinciale Staten van Noord-Brabant bij de Herziening-Streekplan Zuid-Oost-Brabant.

4. stadsregionaal beleid in de agglomeratie Eindhoven: centraal staat de uitvoering van woningbouwplannen in de gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop (op de wat langere termijn), Nuenen, Valkenswaard en Veldhoven. De regionale groeikernen in de agglomeratie zouden tot 1990 2600 woningen extra realiseren, onder meer ten behoeve van Eindhoven. In deze variant wordt slechts zijdelings rekening gehouden met Helmond-groeistad. Deze variant is vigerend beleid van de Agglomeratie Eindhoven sinds de aanname van het Structuurplan '82.
5. regionaal beleid, bouwlocatie-keuze o.g.v. geobjectiveerde criteria: in deze variant worden de huidige gewesten als regio gehanteerd en de keuze van bouwlocaties in die regio vindt
 - binnen de kaders van het beleid zoals dat is neergelegd in het verstedelijkingsbeleid, het streekplan-beleid en het gewest-beleid - plaats op basis van criteria als: bestaand voorzieningenniveau, bouwkosten, grondkosten, te verwachten huur- en koopprijzen, verkeersstructuur, enz., enz. Let wel: niet de verdeling van de rijkssteun woningbouw vindt aldus plaats, maar de aanwijzing van de "meest ideale" bouwplaatsen vindt aldus plaats, waarbij het contingent volgend is.
6. bouwen voor de woningbehoefte: in deze variant wordt er daar gebouwd, waar de geregistreeerde woningbehoefte zich manifesteert. Uiteraard dient die geregistreeerde behoefte wel geobjectiveerd te worden en/of vertaald te worden in een richtgetal. Daarbij wordt niet uitgegaan van modelmatige behoefteberekeningen, maar van een normatieve bepaling van welke woningzoekenden wel en welke niet geregistreeerd worden ter bepaling van de eigen woningbehoefte. Een nadere uitwerking van het inschrijvingssysteem zoals dat gehanteerd wordt door de Federatie van Woningbouwcorporaties en Gemeenten, kan daarbij als hulpmiddel dienen. Bouwen voor de eigen woningbehoefte heeft directe con-

sequenties voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw: de geregistreerde woningbehoefte is maatstaf voor de verdeling van de rijkssteun.

Aangezien het mogelijk is dat de doelstelling: bouwen voor de eigen woningbehoefte haaks komt te staan op randvoorwaarden van natuur, landschap, landbouw en milieu, kan een regionaal opvangbeleid in één of meerdere gemeenten nodig zijn.

7. bouwen waar het het goedkoopste is: centraal in deze variant staat de keuze van bouwlocaties op grond van bouwkosten, grondkosten en te verwachten huur- en koopprijzen. Deze variant is momenteel minder irreal dan men wel denkt: de woonlastendiscussie en de problemen in de financieringsstromen van hogere overheden (tot uitdrukking komend in totaal en samenstelling van de rijkssteun woningbouw) zijn daarvoor illustratief.
8. bouwen volgens de vrije markt, gekoppeld aan onderlinge concurrentie: centraal in deze variant staan privatisering, liberalisering en deregulering. Gemeenten handelen naar welbevinden en hun handelen wordt marginaal en achteraf getoetst. Gemeenten opereren in onderlinge concurrentie op de markt van de financiering van woningbouw. Het geschetste kan vergeleken worden met ontwikkelingen op de woningmarkt in de jaren 60 en beginjaren 70 (vergelijk Son en Breugel en Nuenen c.a.), gecombineerd met "nieuwe" vrije sectorontwikkelingen in de jaren 80 (vergelijk Waalre, Valkenswaard, Son en Breugel en Nuenen c.a.).

Deze acht varianten zullen nu worden geanalyseerd op de acht genoemde consequenties. Het voert te ver en leidt tot oeverloze verhalen als de varianten volledig worden uitgeschreven, vandaar de weergave in schema 1. De consequenties zijn in veel opzichten hypothetisch en/of speculatief. In de laatste kolom van schema 1 (blz. 80 A) zijn nog een aantal kanttekeningen toegevoegd.

Een aantal varianten behoeven geen uitgebreide behandeling. De varianten 2, 3 en 4 zijn thans respectievelijk beleidsvoornemen en vigerend beleid van achtereenvolgens de gemeente Helmond, de provincie Noord-Brabant en de Agglomeratie Eindhoven. Variant 8 maakt weinig kans om geëffectueerd te worden vanwege de geringe te verwachten steun.

De varianten 1, 5, 6 en 7 zullen we in dit hoofdstuk uitgebreider

SCHEMA: VARIANTEN VOOR HET RUIMTELIJK EN VOLKSHUISVESTINGSBELEID EN HUN CONSEQUENTIES

consequenties varianten	voor rijksbeleid	voor provinciaal beleid	voor beleid van agglomeratie
1. re-urbanisatie Eindhoven	herzien groeistad-taak Helmond in groeikern-taak; ten behoeve van Gewest Helmond	herzien taak Helmond (zie rijksbeleid); herzien streekplan (stadsregio, richtgetallen, taakstellende bouwplaatsen)	beperken concurrerend aanbod en herzien structuurplan (regionaal groeikernenbeleid, positie Eindhoven, positie Veldhoven, modelbouwprogramma)
2. twee stedenconcept Z-0-Brabant	herzien rijksbeleid: van gedeconcentreerd beleid naar geconcentreerd beleid	herzien streekplan (stadsregionale ontwikkelingszone Eindhoven, richtgetallen, taakstellende bouwplaatsen)	herzien structuurplan (uitgaan van Helmond; regionaal groeikernenbeleid; modelbouwprogramma)
3. realiseren van groeistad-taak Helmond	geen consequenties	statenbesluit 26-4-1983	herzien structuurplan (uitgaan van Helmond; regionaal groeikernenbeleid; modelbouwprogramma)
4. stadsregionaal beleid agglomeratie	herzien groeistad-taak in groeikern-taak t.b.v. Gewest Helmond	herzien streekplan (herzien taak Helmond); acceptatie inhoud structuurplan Agglomeratie	geen consequenties
5. regionaal beleid, bouwlocatie-keuze op grond van objectieve criteria	herzien groeistad-taak in groeikern-taak t.b.v. Gewest Helmond	herzien streekplan (taak Helmond; richtgetallen; taakstellende bouwplaatsen); decentralisatie	herzien structuurplan (regionaal groeikernenbeleid vervangen door bouwlocatiekeuze-model)
6. bouwen voor de woningbehoefte	herzien groeistad-taak waarschijnlijk zelfs afschaffen elke taak Helmond	herzien streekplan (taak Helmond; stadsregio; bouwplaatsen; zwaarder accent op richtgetallen)	herzien structuurplan (richtgetallen en bouwen voor de woningbehoefte als uitgangspunt)
7. bouwen waar het goedkoopste is	afschaffen groeistad-taak; of juist: bouwen waar het het goedkoopste is, nl. in Helmond (subsidies!) en herzien taak HID	herzien streekplan	herzien structuurplan (marginaal ruimtelijk kader; ontwikkelen model locatiekeuze)
8. vrije markt	afschaffen groeistad-taak Helmond	streekplan als marginaal ruimtelijk kader (wat mag per se niet!); HID als doorgeefluik	structuurplan als toegespitst marginaal kader (wat mag per se niet); geen bouwprogrammering, e.d., voorwaardenscheppend

voor gemeentelijk beleid	voor bovengemeentelijk volkshuisvestingsbeleid	voor de verdeling rijkssteun woningbouw
door afschaffen regionaal groeikernenbeleid raken Geldrop, Best en Nuenen en in mindere mate Valkenswaard en Waalre in de financiële problemen; idem Helmond	noodzaak om te komen tot bevoegdheid voor Eindhoven om in Veldhoven woonruimte toe te wijzen; regionale opvang, ev. Eindhoven/Veldhoven	ca. 2/3 van het contingent van de A.E. moet naar Eindhoven; 1/3 voor de andere gemeenten; extra taak Veldhoven uit 2/3 van Eindhoven 'betalen'. (behoefte Fed=norm)
financiële problemen Best, Geldrop, Nuenen (grondbedrijf, exploitaties best.plannen) in mindere mate Valkenswaard, Veldhoven, Waalre	afspraken Helmond-donorgemeenten over woonruimteverdeling (één systeem of vast quantum voor donorgemeente met eigen toewijzing)	prioriteit voor Helmond; daarna quantum Eindhoven; rest(je) voor overige gemeenten Z-0-Brabant
zie ad 2; eventueel ook consequenties voor Eindhoven	zie ad 2; ook afspraken tussen donor Eindhoven en Helmond	prioriteit voor Helmond; daarna verdelen van de rest waarbij Eindhoven ontzien is
Helmond raakt in de problemen vanwege omzetten groeistad-taak; wellicht problemen regionale groeikernen	bij een regionaal woningbouwprogramma hoort een regionaal woonruimteverdelingsbeleid, opdat urgenties niet verschillen bij toewijzing	verdelen van de schaarste op basis van criteria; positie van Eindhoven (primus inter paris?) redenen om te ontzien?
Helmond raakt in de problemen vanwege herziening taak; gemeenten met bv. gebrekkige infrastructuur in de problemen	goede afspraken over regionale opvang tussen donorgemeenten en opvanggemeenten of invoering regionaal woonruimteverdelingsbeleid o.g.v. urgentie	rijkssteun gaat waarschijnlijk vooral naar Eindhoven; en wellicht naar Best en Veldhoven; Geldrop en Valkenswaard volgen dan
regionale groeikernen en Helmond raken in de problemen door minder woningbouw	bepalen van criteria eigen woningbehoefte, gekoppeld aan richtgetallen	rijkssteun gaat voor 2/3 naar Eindhoven; regiogemeenten en Helmond gaan er op achteruit
	goede afspraken over regionale opvang tussen donorgemeenten en bouwgemeente(n) of invoering van een regionaal woonruimteverdelingsbeleid	rijkssteun gaat voor een zeer groot deel naar Eindhoven
Helmond ernstig in de problemen; zeer waarschijnlijk ook Geldrop en Eindhoven	geen	HID hanteert norm van de behoefte, maar kan ze op tegen de druk van onderling concurrerende gemeenten ...

voor bestuurlijk-politieke verhoudingen	voor het functioneren van de woningmarkt	kanttekeningen
conflicten: Helmond, de regionale groeigemeenten, de agglomeratie en de provincie zijn tegen	Eindhoven als opvanggemeente en wellicht zelfs als bouwgemeente voor donorgemeenten (wel één woningmarktgebied)	In het stadhuis van Eindhoven en bij de rijksoverheid is men gevoelig voor de compacte stad-filosofie
conflicten: regionale groeigemeenten en agglomeratie tegen; Eindhoven niet enthousiast	sterke overloop stimuleren naar Helmond vanuit donorgemeenten in Z-0-Brabant, los van bestaande woningmarkten	Helmond is uitgesproken voorstander van dit model; steun van rijksoverheid en provincie reëel
conflicten: regionale groeigemeenten, agglomeratie en Eindhoven zijn tegen	sterke overloop stimuleren naar Helmond vanuit donorgemeenten Z-0-Brabant, los van bestaande woningmarkten	Helmond en provincie zijn evenals rijksoverheid voorstander, mits Eindhoven enigszins wordt ontzien
conflicten: Helmond, provincie en rijksoverheid zijn uiterst kritisch en/of voorzichtig tegen	overloop Eindhoven-regionale groeigemeenten; open woningmarktmodel; geen gestimuleerde overloop naar Helmond	beleid Agglomeratie heeft sinds statenbesluit van april 1983 sterk aan legitimiteit verloren
conflicten: Helmond tegen vanwege consequenties voor taak; agglomeratie voorstander criteria bij verdeling rijkssteun gemeenten AE sterk verdeeld	afspraken tussen donor- en bouwgemeenten; veel verhuisbewegingen binnen woningmarktgebied (regionaal)	deel college Eindhoven voorstander vanwege verwachte voordeel Eindhoven
conflicten: vanwege teruglopende contingenten zullen Helmond en regiogemeenten tegen zijn; provincie tegen vanwege Helmond	uitgangspunt wordt de lokale woningmarkt	deel college Eindhoven voorstander vanwege verwachte voordeel Eindhoven
	ontstaan van regionale woningmarkt, noodzaak van één regionaal woonruimteverdelingsbeleid	in Helmond en Eindhoven zullen vanwege de vele extra subsidies voorstanders te vinden zijn
sterke concurrentie, recht van de sterkste/slimste	openbreken van woningmarktgebieden: woningmarktgebied wordt Nederland	een enkele gemeente zal voorstander zijn; hogere overheden zullen tegen zijn, evenals Eindhoven en Helmond

behandelen.

3. re-urbanisatie van Eindhoven (variant 1)

In deze variant is het uitgangspunt de verstedelijking in de Agglomeratie Eindhoven. Gekozen wordt voor een ontwikkelingsmodel, waarin de re-urbanisatie van Eindhoven centraal staat. In allerlei opzichten moet in deze variant de grote stad opnieuw leven worden ingeblazen.

Deze variant sluit aan bij de gedachten die bestaan over de compacte stad en is recent door de vier grote steden in een nota "Perspectief voor de grote steden" (1983) naar buiten gebracht. Weliswaar heeft de nota betrekking op de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en wordt er sterk geredeneerd vanuit een randstad-model, maar dat wil niet zeggen dat de nota in de vijfde stad van Nederland, nl. Eindhoven, onopgemerkt is gebleven. Na het onstuimige suburbanisatiebeleid in de jaren 60 en 70, moeten nu - aldus de grote steden - de bakens worden verzet: groeikernen en groeisteden zijn niet langer nodig; de stad kan, en sterker nog, moet zijn eigen problemen gaan oplossen.

De consequenties van een re-urbanisatie van Eindhoven zijn velerlei.

De groeistad-taak van Helmond wordt, geredeneerd vanuit de agglomeratie Eindhoven, overbodig. Hoogstens kan Helmond een taak vervullen als groeikern in het gewest Helmond. Maar is het dan niet simpeler om te stellen dat Helmond geen enkele bijzondere volkshuisvestingstaak meer heeft en "gewoon" bouwt voor de eigen woningbehoefte en eventueel zorgt voor de opvang van woningzoekenden uit het Gewest Helmond, die door een strikter hanteren van de richtgetallen in de eigen gemeente niet (snel genoeg) geholpen kunnen worden aan woonruimte?

Uiteraard heeft dit weer aanzienlijke consequenties voor het rijks- en provinciaal beleid. Het rijksbeleid zou moeten worden herzien, terwijl het provinciaal beleid zoals dat recent nog is neergelegd in een Herzien Streekplan Midden- en Oost-Brabant opnieuw zou moeten worden herzien. De positie van Eindhoven zou meer aandacht en meer gewicht moeten krijgen. De positie van Helmond zou opnieuw gedefinieerd moeten worden, maar nu alleen ten opzichte van het Gewest Helmond. Het gebied om Eindhoven zou niet langer mogen worden opgevat als één stadsregionale ontwikkelingszone. De

gemeenten rondom Eindhoven (en dan hebben we het over alle gemeenten met uitzondering van Heeze, Leende en Oirschot, die in groei-klasse 2 zitten) zouden moeten worden ingedeeld in groeiklassen en gezien de positie van Eindhoven zou een indeling in groei-klasse 2 voor de hand liggen. Tegelijkertijd zou aan deze gemeenten een richtgetal moeten worden gegeven, zodat gebroken wordt met het huidige modelbouwprogramma van de Agglomeratie. Tenslotte moeten de taakstellende bouwplaatsen, voorzover dat nog mogelijk is, worden geschrapt (als het niet meer mogelijk is, dan moet de fasering scherper worden bewaakt). Als overgangsmaatregel zou de gemeente Veldhoven in deze variant tijdelijk een extra taak moeten hebben. Het ziet er immers niet naar uit dat Eindhoven direct de compacte stad-filosofie zal kunnen realiseren. Op de langere termijn zal dat echter geen probleem zijn. Gedurende dat versnellingsproces van Eindhoven zou Veldhoven kunnen bouwen ten behoeve van Eindhoven. Dat bouwen ten behoeve van Eindhoven moet dan wel geregeld worden via afspraken. De extra bouw in Veldhoven zou "gefinancierd" moeten worden uit het contingent van Eindhoven en de aldus gefinancierde woningen zouden moeten vallen onder de toewijzingsbevoegdheid van de Eindhovense corporaties en het Eindhovens woningbedrijf. Vervolgens zouden er afspraken moeten worden gemaakt tussen Eindhoven en de regiogemeenten over de wijze waarop Eindhoven die woningzoekenden, die in regiogemeenten niet kunnen worden geholpen (vanwege bijv. het richtgetal), zou kunnen helpen. Die afspraken kunnen op twee manieren worden gemaakt: of Eindhoven biedt de "donorgemeenten" een vast contingent woningen aan (in de bestaande voorraad en/of in de nieuwbouw) dat kan worden toegewezen door de in de donorgemeente werkende toegelaten instelling, of er komt één uniform woonruimteverdelingsbeleid in de agglomeratie, waarbij dezelfde urgentie maatstaf is. Organisatorisch heeft dat uiteraard consequenties. Heilige huisjes (protectionisme, localisme) zullen het veld moeten ruimen voor regels, die gebaseerd zijn op één eerlijke en optimale verdeling van de woonruimte 2). Bij het totstandkomen van dergelijke afspraken kunnen de Federatie en de Agglomeratie gezamenlijk een belangrijke rol vervullen. De re-urbanisatie van Eindhoven haalt een flinke streep door het beleid van de Agglomeratie Eindhoven. Het structuurplan 1982 moet grondig worden herzien: zo zal er een einde komen aan 15 jaar regionaal groeikernenbeleid, zullen de groeiklassen en richtgetallen uitgangspunt voor het beleid met betrekking tot de regiogemeenten moeten worden, zullen bouwlocaties geschrapt moeten worden en zal

nauwkeurig moeten worden aangegeven binnen welke randvoorwaarden Eindhoven mag werken aan haar re-urbanisatiebeleid. Tenslotte zou in het structuurplan bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan de taak van Veldhoven en aan eventuele regionale opvang in Eindhoven/Veldhoven. Voorts zou gezorgd moeten worden voor een beperking van de concurrentie tussen gemeenten.

Tegelijkertijd zou moeten worden gekozen voor een ander uitgangspunt voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw. Centraal moet de woningbehoefte staan in relatie tot het groei-klassenbeleid en de richtgetallen. Het is voor de hand liggend in deze variant om uit te gaan van de woningbehoefte zoals die is geregistreerd bij de Federatie (feitelijke woningvraag). In concreto zou de vertaling van het uitgangspunt kunnen leiden tot een situatie waarin Eindhoven bijv. naar verwachting 2/3 van het contingent woningwoningen krijgt en de regiogemeenten (incl. Veldhoven) 1/3. Op dit moment is ca. 2/3 van de geregistreerde woningbehoefte afkomstig uit de stad Eindhoven. Wanneer hiervoor gekozen wordt, is de kans groot dat verschillen in wachttijden, die momenteel bestaan in de agglomeratie-gemeenten, zullen verdwijnen. Aangezien we niet beschikken over cijfers van de geregistreerde behoefte aan gesubsidieerde koopwoningen, doen we daarover geen uitspraak.

Zijn hiermee de consequenties weergegeven voor het beleid van het rijk, de provincie en de Agglomeratie, daarmee zijn we aangeland bij de consequenties voor de gemeenten.

Voor de regionale groeikernen in de Agglomeratie is een re-urbanisatiebeleid van Eindhoven minder gelukkig. Na de "vette jaren" van de overloop uit Eindhoven en de opvang van het positief migratiesaldo naar de agglomeratie, breken nu de "magere jaren" aan van het bouwen voor maximaal de eigen woningbehoefte (conform de geregistreerde woningbehoefte, de groei-klasse en het richtgetal). Voor met name de gemeenten Best en Nuenen zullen de consequenties groot zijn. In een veel lager tempo dan gepland zullen deze gemeenten de gronden die gereserveerd zijn voor woningbouw kunnen bebouwen. Het ziet er naar uit dat deze gemeenten dat financieel kunnen trekken: immers, door de rentebij-schrijvingen op de grond worden de exploitatie-mogelijkheden van de bestemmingsplannen steeds geringer. Gemeenten staan voor de simpele maar moeilijke keuze: of gokken op de toekomst of nu het verlies accepteren.

De gemeenten Valkenswaard, Veldhoven en Geldrop zullen voorzichtig moeten manouvreren in de nieuwe situatie, maar de consequenties

lijken daar minder ernstig. Van de kleinere gemeenten is het voorts niet denkbeeldig dat Waalre met de consequenties van het re-urbanisatiebeleid krijgt te maken.

De regionale groeikernen zullen in deze variant de prijs moeten betalen voor een te actief grondverwervingsbeleid. Een beleid bovendien waarvoor zijzelf primair verantwoordelijk zijn geweest. Ook Helmond zal ernstig in de problemen raken. In dat geval zal de rijksoverheid en de provinciale overheid de helpende hand moeten bieden: zij zijn primair verantwoordelijk voor de problemen waarin Helmond terecht komt.

Hoe realistisch is een re-urbanisatiebeleid van Eindhoven nu?

In de stad Eindhoven wordt de compacte stad-filosofie steeds openlijker beleden. Enig opportunisme speelt daarbij ongetwijfeld een rol. De niet-groeigemeenten (met name Heeze, Leende en Oirschot) zullen niet afwijzend staan tegen een re-urbanisatiebeleid van Eindhoven: zij hebben immers niets te duchten. Slechts de gemeenten die wat te verliezen hebben (Best, Helmond, Nuenen, Son en Breugel, Geldrop, Valkenswaard en Waalre) zullen zich verzetten tegen deze variant. De Agglomeratie Eindhoven staat in dit geval voor een te moeilijke keuze en zal daarom niet willen kiezen. Van de kant van provincie en rijk is op zeer korte termijn niet te verwachten dat ze Helmond zullen laten vallen. Afhankelijk van de evaluatie in 1985 moet het niet uitgesloten worden geacht dat rijk en provincie niet anders meer kunnen dan kiezen voor een re-urbanisatie van Eindhoven. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat in die situatie Veldhoven het veld zal moeten ruimen voor Helmond, waarmee Helmond dan via de achterdeur gered wordt.

4. de keuze van bouwlocaties op grond van geobjectiveerde criteria op regionaal niveau

In deze variant worden per regio de meest "ideale" bouwplaatsen uitgekozen op grond van geobjectiveerde criteria. Criteria waarover alle betrokkenen het eens zijn geworden en die zo hun subjectiviteit verloren hebben (maar daarmee nog niet op wetenschappelijke wijze "objectief" genoemd mogen worden).

Enerzijds dienen die criteria zaken te betreffen op het gebied van de ruimtelijke ordening in het algemeen. De desbetreffende beleidsvoornemens van hogere overheden kunnen daarbij als uitgangspunt worden gekozen, maar het is ook denkbaar dat ze als variabel

worden beschouwd en op grond van geobjectiveerde criteria worden uitgewerkt en verfijnd op lagere bestuursniveaus. Een dergelijke uitwerking en verfijning vereist - om mogelijk te zijn - een algemene overeenstemming over de criteria die aangehouden worden.

Anderzijds zullen de criteria voor locatiekeuze ook zaken omvatten die op het gebied van de volkshuisvesting liggen. Een overlap met de variant "bouwen voor de behoefte" is daarom onvermijdelijk.

De verdeling van de rijkssteun woningbouw is in deze variant volgend ten opzichte van de keuze van de bouwlocaties; niettemin kunnen er op dit invullende niveau enkele specifieke, extra criteria gehanteerd worden. Het objectiveren van dergelijke criteria was overigens één van de oorspronkelijke doelstellingen van het onderzoek.

Opmerkelijk is dat in het beleid criteria voor de bouwlocatiekeuze, criteria op het gebied van de volkshuisvesting en criteria voor de verdeling van de rijkssteun door elkaar heen lopen. Bij de verdeling van de rijkssteun in de provincie Zuid-Holland staat bijv. een "planologisch referentiecijfer" centraal. Per gemeente wordt een dergelijk cijfer berekend op basis van een evenredige toedeling naar aandeel van: de behoefte aan woningen voor 1984 uit het streekplan; de achterstand ten opzichte van de taakstelling over de afgelopen jaren; de extra taakstelling voor stadsvernieuwing; een (reservering voor een) extra contingent in verband met mogelijk te slopen "gifwoningen"; en tenslotte, in het streekplan aangeduide opvangtaken.

De verdeling naar financieringscategorieën vindt vervolgens plaats op grond van dat "planologisch referentiecijfer", de aanvragen van gemeenten, de omvang van de concrete bouwplannen, de overlopende bouwplannen uit 1981 en 1982 en de bouwplannen voor stadsvernieuwingengebieden, waar ISR- of 80%-subsidies worden toegekend.

In deze paragraaf zullen we trachten de criteria zoveel mogelijk te scheiden. Achtereenvolgens zullen hieronder criteria voor bouwlocatiekeuze, criteria op het gebied van de volkshuisvesting en criteria voor de verdeling van de rijkssteun aan de orde komen. Waar nodig zullen daarbij ook de onderlinge samenhangen tussen de criteria en de problemen rond objectivering aan de orde komen.

criteria voor bouwlocatie

Criteria voor de keuze van de meest geschikte bouwlocaties kunnen in drie groepen worden onderverdeeld: criteria op het gebied van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, criteria m.b.t. de gegevens van de ruimtelijke ordening en criteria die met de volkshuisvesting te maken hebben.

De eerste groep wordt gevormd door criteria die te maken hebben met de doelstellingen van de ruimtelijke ordening: wat is wenselijk voor wat betreft:

- ruimtelijke ordening op landelijk en streekniveau: karakter van een gebied, belangrijkste functies en bestemmingen, concentratie en suburbanisatie, buffers, infrastructuur, etc.;
- ruimtelijke ordening op lokaal en regionaal niveau: karakter van een gebied, stad, stadsdeel of dorp, infrastructuur, stedenbouwkundige indeling en vormgeving, stadsvernieuwing, dichtheden, geluidshinderzônes, etc.;
- integratie van wonen en werken, tegengaan van forensisme;
- gewenst voorzieningenniveau;
- beperking van migratie-om-woonredenen.

De tweede groep omvat criteria ter evaluatie van bestaande gegevens, zoals:

- het voorzieningenniveau (winkels, recreatie, sociaal-medisch, onderwijs, cultuur) waarbij vooral prognoses over de toekomstige benutting moeilijk met zekerheid te geven zijn;
- de infrastructuur, met name die voor verkeer en vervoer, waarbij zowel inhoudelijke overwegingen (feitelijk en mogelijk gebruik) als financiële overwegingen (gedane investeringen) een rol spelen;
- natuur, landschap en milieu: zaken waarvan de waarde uiterst moeilijk te objectiveren is en die daarom kwetsbaar zijn in ieder afwegingsproces;
- agrarische belangen, waarvoor ruimtelijke, economische en milieu-overwegingen relevant zijn.

Het probleem met deze twee groepen - doelstellingen en gegevens - is dat ze nooit onafhankelijk van elkaar voorkomen. Vanuit wensen, normen en doelstellingen wordt de waarde en de bruikbaarheid van het bestaande beoordeeld; en het bestaande levert omgekeerd de grenzen voor wat mogelijk en wenselijk is. De discussie

over Helmond-groeistad (niemand is in principe tegen de goede bedoelingen, maar...) levert hiervan goede voorbeelden. Juist op een zo algemeen terrein als de ruimtelijke ordening in zijn geheel, als facetplanning die alle sectoren omvat, lijkt het twijfelachtig of er over de opgesomde criteria een zodanige concensus tot stand te brengen is dat er van "objectivering" gesproken kan worden. Vooralsnog zal daarom het beleid van hogere overheden waarschijnlijk meer als uitgangspunt dan als decentraal in te vullen variabele meespelen.

De derde groep van criteria voor de keuze van woningbouwlocaties heeft te maken met de sector volkshuisvesting op zich. Twee criteria die zeer specifiek aan de locatie gebonden zijn, zijn:

- de grondprijzen van de mogelijke bouwlocaties en de bouwkosten op de betreffende locaties (de invloed van beide factoren op de woonlasten leiden tot een overlap met de variant "bouwen waar het goedkoopste is");
- de locatievoorkeuren van de woningvragers zelf (de werking van de vrije markt, het wervend woonklimaat, enz.; dit criterium kan op gespannen voet staan met de ruimtelijke doelstelling: tegengaan van forensisme).

De overige criteria zijn niet direct locatiegebonden, wel indirect in de zin dat het aantal mogelijke locaties in een regio of gemeente nooit onbeperkt zal zijn zodat er altijd relaties zullen zijn tussen de keuze voor de een of andere specifieke locatie en zaken als de locale of regionale woningbehoefte, de differentiatie van de totale woningvoorraad, vervoerspatronen, enz.

criteria op het gebied van de volkshuisvesting

Onder deze noemer vallen criteria met betrekking tot:

- de woningbehoefte,
- de afstemming tussen nieuwbouw en behoefte/woningvraag,
- de afstemming tussen nieuwbouw en bestaande voorraad,
- renovatie, stads- en dorpsvernieuwing,
- het egaliseren van verschillen in achterstand en wachttijden tussen verschillende vragerscategorieën,
- het betaalbaar houden van de nieuwbouw,
- het bevorderen van het eigen woningbezit.

De genoemde criteria zijn niet eenvoudig te operationaliseren en vaak politiek-normatief geladen. Over het criterium woningbehoefte

wordt al lang gediscussieerd. Grofweg komen we het begrip in vier betekenissen tegen:

- woningbehoefte als politiek-normatief begrip;
- woningbehoefte als kwantificeerbare eenheid (denk aan de methodologische discussies);
- woningbehoefte als kwalitatieve behoefte, gezien tegen de achtergrond van de wenselijk geachte opbouw van de woningvoorraad naar grootte, type, prijs, enz.
Inspelen op deze behoefte vooronderstelt vaak de werking van doorstroming.
- woningbehoefte als een administratief tekort uit het verleden: het inlopen van achterstanden, e.d.

Overeenstemming krijgen over het begrip woningbehoefte en de betekenis daarvan voor de beleidsuitvoering is een ingewikkeld probleem (vgl. de discussie in de provincie Utrecht, maar ook de discussie tussen de provincie Noord-Brabant en de Agglomeratie).

De criteria die thans gehanteerd worden voor renovatie, stads- en dorpsvernieuwing zijn gecompliceerd, niet eenduidig en niet onomstreden. De vraag wordt bijvoorbeeld steeds vaker gesteld of deze criteria niet te hoog zijn komen te liggen.

Ook achter de andere genoemde criteria gaan politiek-normatieve discussies schuil. Discussies die niet alleen betrekking hebben op de inhoud van het beleid (wat is bijvoorbeeld betaalbaarheid, wat zijn rechtvaardige woonlasten, enz.), maar ook op de soort te voeren beleid (sturend, coördinerend, voorwaardenscheppend, enz.). Juist de discussie over de soorten van beleid overschaduwde vaak de discussie over de inhoud van het beleid (betere controle, scherpere naleving, enz.).

Het is niet eenvoudig om deze volkshuisvestingscriteria te operationaliseren op een wijze die voldoende overeenstemming zal scheppen om beleidsuitvoering realistisch te maken.

criteria voor de verdeling van de rijkssteun

Een helder inzicht over de gehanteerde criteria door de diverse provinciale AVRW's ontbreekt. Een werkgroep van het I.P.O.-R.O. is bezig met een inventarisatie van criteria en werkt bovendien aan een methode om de provinciale behoeftecijfer onderling vergelijkbaar te maken.

Veelvuldig gebruikte criteria zijn criteria ontleend aan het ruim-

telijk beleid: wat is de taakstelling van de gemeente, wat is de lokale behoefte, wat is de stand van zaken van het bouwprogramma, enz.

Achtereenvolgens zijn de volgende criteria te onderscheiden:

o planologische criteria:

- de lokale behoefte in relatie tot de totale provinciale behoefte;
- de taakstelling van groeisteden/groeikernen (overeenkomstig het rijksbeleid);
- de taakstelling van provinciale opvanggemeenten (streekplanbeleid);

o criteria die samenhangen met bouwprogrammering:

- opgelopen achterstanden, in relatie met het provinciaal beleid;
- gemeentelijke bouwprogramma's in relatie tot de getoetste vragenlijsten van de gemeenten;
- hardheid van te realiseren plannen (geen planologische, financiële en organisatorische barrières);
- gemeentelijke bouwprogramma's in relatie tot regionale of provinciale bouwprogramma's;
- continuïteit in de woningbouw (beter allen weinig, dan de een veel en de ander niets);

o criteria die samenhangen met volkshuisvesting:

- extra steun in specifieke woningcategorieën, bijvoorbeeld in de grote steden;
- voorgenomen bouw in dorps- en stadsvernieuwingsgebieden;
- omvang van projecten in relatie tot de betaalbaarheid;

o criteria die samenhangen met financiële en exploitatie-technische overwegingen:

- vermijden van beslag op de begroting van het volgende jaar; liever honoreren ineens, dan gefaseerd;
- omvang van projecten in relatie met de exploitatie van het bouwplan;
- noodzaak van voorgenomen bouw in relatie tot financiering (bovenwijkse) voorzieningen;
- grondexploitatieproblemen;

o criteria met betrekking tot de leefbaarheid:

- extra steun in gemeenten die te maken krijgen met gifproblemen, e.d.;
- werkgelegenheid;

o criteria die samenhangen met de bestuurbaarheid (ongrijpbare criteria, die een gevolg zijn van bestuurlijke en politieke verhoudingen, maar die zonder meer van invloed zullen zijn).

De genoemde criteria zullen nergens in genoemde zuivere vorm en in genoemde omvang worden gehanteerd. Het voorbeeld van de provincie Zuid-Holland is o.i. representatief voor de beleidspraktijk. Bovendien zullen in elke provincie bepaalde criteria anders worden ingevuld. Het planologische criterium "locale behoefte in relatie tot de totale provinciale behoefte" is daarvan een voorbeeld. In Utrecht gaat men primair uit van de erkende woningbehoefte conform de VVT, in Noord-Brabant houdt men zich aan de groeiklassen en de richtgetallen, in Noord-Holland werkt men vooral met kwantitatieve normen enz.

We zijn dan ook bang dat een voldoende overeenstemming over alle criteria, relevant voor de keuze van woningbouwlocaties in een bepaalde regio en/of relevant voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw niet meer is dan een theoretische mogelijkheid. Een ge-objectiveerd systeem zal derhalve altijd inzet van discussie zijn, terwijl het bedoeld is om een einde aan de discussie te maken. Afgezien van de moeilijkheid de criteria te operationaliseren, lijkt elke keuze voor bepaalde criteria willekeurig. Ook het onderling gewicht zal een bron van discussie blijken te zijn.

Het overzicht van de criteria is echter wel een uitstekend hulpmiddel om te bezien op welk niveau en waarover er gediscussieerd kan worden als we het hebben over bouwlocatie-keuze en over de verdeling van rijkssteun woningbouw.

In schema 1 zijn tenslotte een aantal consequenties in hypothetische vorm weergegeven. We volstaan hier met een verwijzing naar dat schema.

We sluiten deze paragraaf af met een aantal korte opmerkingen over de vraag of het mogelijk is om een criterium als grondexploitatieproblemen te betrekken bij de verdeling van de rijkssteun woningbouw (let wel, we hebben het niet over de noodzaak of wenselijkheid!). Alleen de gemeenten Best en Nuenen hebben zich voorstanders getoond van het expliciet mee laten wegen van investeringen in gronden bij de verdeling van rijkssteun woningbouw. De gemeente Son en Breugel zit dicht tegen dit standpunt aan door te stellen dat alle factoren mee moeten wegen. De andere 8 gemeenten in de

Agglomeratie zijn gematigd tegenstander tot fel tegenstander. We citeren: "het zou absurd zijn"; "we weten waar de ideeën vandaan komen"; "zolang er geen gemeenschappelijk grondbeleid is, moeten de gemeenten hun eigen problemen oplossen; "men voelt er niets voor de gevolgen van het slechte (want: ad-hoc)-beleid van anderen te moeten dragen"; "het zou een premiëring van ondoordacht handelen zijn"; "je moet de huizen daar bouwen waar ze nodig zijn"; "men wil niet de rekening gepresenteerd krijgen voor een mogelijk verkeerd beleid van anderen, men voelt er niet voor te betalen voor de problemen van andere gemeenten, die (wellicht) een uitvloeisel zijn van een aanvechtbaar beleid"; "gemeenten moeten zelf de problemen van het grondbedrijf oplossen".

Een en ander neemt niet weg dat ongeveer de helft van de gemeenten van oordeel is dat problemen die samenhangen met het beleid van de Agglomeratie wél mee moeten wegen bij de verdeling van de rijkssteun, mits de betreffende gemeente(n) verstandig gehandeld hebben.

Het zal duidelijk zijn dat het draagvlak om investeringen in gronden te betrekken bij de verdeling van rijkssteun woningbouw minimaal is en dat een beleid dat die investeringen betreft in de afweging op veel verzet zal stuiten. Los van de noodzakelijkheid en de wenselijkheid, moeten we constateren dat een dergelijk beleid onvoldoende garanties biedt dat het succesvol kan worden uitgevoerd.

5. bouwen voor de woningbehoefte (variant 6)

De rijksoverheid en de provinciale directie volkshuisvesting gaan bij de verdeling van de rijkssteun woningbouw in principe uit van de woningbehoefte. Dit beleid is uitdrukking van het uitgangspunt dat men daar bouwen moet waar de woningbehoefte zich manifesteert (om suburbanisatie met alle verkeersbewegingen van dien te vermijden). Nu is het niet eenvoudig om de woningbehoefte te definiëren en er zijn dan ook talloze definities in omloop. In deze variant gaan we uit van een normatieve definitie: voor wie zou er minimaal in een gemeente gebouwd moeten worden, m.a.w. voor welke woningzoekenden moeten de lokale overheid en de toegelaten instellingen zich minstens (of misschien wel maximaal) inspannen.

Centraal bij dit uitgangspunt staat dat gemeenten in staat zijn te bouwen voor hun eigen woningbehoefte. Wanneer een gemeente niet in

staat is te bouwen voor de eigen woningbehoefte dan is een regionaal opvangbeleid noodzakelijk, zo niet voorwaarde voor een woningbouwbeleid dat zich baseert op het bouwen voor de eigen behoefte. Er zijn genoeg redenen te bedenken waarom een gemeente tijdelijk en/of structureel niet in staat kan zijn om voor de eigen woningbehoefte te bouwen: stagnatie/vertraging in bestemmingsplanprocedures, moeilijkheden bij de grondverwerving, moeilijkheden bij de exploitatie van de bestemmingsplannen, randvoorwaarden vanuit natuur, landschap, landbouw en milieu en tekort aan contingenten rijkssteun woningbouw. In zulke gevallen is er òf regionale opvang nodig (in het geval van structurele belemmeringen als randvoorwaarden bijv. de landbouw) of zijn er inhaalprogramma's nodig en/of wederzijdse ondersteuning.

Het operationaliseren van het begrip eigen woningbehoefte is iets waar men in diverse provincies al ervaringen mee heeft opgedaan. In een aantal provincies is het begrip kwalitatief vertaald (vijf vinger theorie, plaatsgebonden woningbehoefte). Wij sluiten hier aan bij een "kwalitatieve" omschrijving.

Eigen woningbehoefte van een gemeente is in onze visie hetzelfde als de geregistreerde feitelijke woningvraag naar huur- en koopwoningen van woningzoekenden. Het begrip eigen woningbehoefte impliceert dan dat de woningzoekenden sociaal en/of economisch gebonden zijn aan een gemeente, geregistreerd zijn als woningzoekende en aangewezen zijn op een gesubsideerde woning.

Een dergelijke omschrijving wordt thans door de Federatie niet gehanteerd ook al is ca. 98% van de geregistreerde woningbehoefte sociaal en/of economisch gebonden aan één van de gemeenten in de Agglomeratie.

Eigen woningbehoeftebepaling is in onze visie dan ook een korte termijn-instrument; voor de lange termijn zijn modelmatige benaderingen als indicatie van verwachtingen evenwel aanvaardbaar (bijv. ten behoeve van een structuurplan of een streekplan; denk aan extrapolaties naar aanleiding van verwachtingen over natuurlijke groei e.d.).

Invoering van een dergelijke systeem van bepaling van de eigen woningbehoefte zal een nauwe samenwerking vergen van de Federatie, de woningcorporaties, de gemeenten, particuliere eigenaren en de Agglomeratie.

Het hanteren van dit uitgangspunt zou de nodige consequenties hebben voor het rijks-, provinciaal - en agglomeratiebeleid.

Helmond-groeistad zou volledig overbodig zijn (of hoogstens voor regionale opvang!); de richtgetallen zouden moeten worden herzien, evenals de groeiklasse-indeling (denk aan de stadsregio Eindhoven); de taakstellende bouwplaatsen zouden moeten verdwijnen; het regionaal groeikernenbeleid zou verdwijnen; het modelbouwprogramma van de agglomeratie zou moeten worden herzien, enz.

Tevens zou er een keuze gemaakt moeten worden voor de wijze waarop de geregistreerde eigen woningbehoefte van de gemeenten zou worden vastgesteld. Afhankelijk van dat gegeven zou het contingent naar aandeel moeten worden verdeeld over de gemeenten. Uitgaande van de geregistreerde behoefte aan huurwoningen bij de Federatie is het mogelijk uitspraken te doen over de mogelijke werking van deze variant: ca. 2/3 van de woningzoekenden staat ingeschreven in Eindhoven en ca. 1/3 in de regiogemeenten. Uit de registratie blijkt voorts dat ca. 2/3 van de starters in Eindhoven woonruimte zoekt en 1/3 van de starters buiten Eindhoven.

In de sfeer van de contingenten zou dit logischerwijze betekenen dat Eindhoven 2/3 deel van het Agglomeratie-contingent aan huurwoningen behoort te krijgen en de overige gemeenten 1/3. Helaas ontbreekt de informatie om uitspraken te doen over de koopwoningen en over de verdeling tussen de regiogemeenten.

Hoe dan ook, het ziet er naar uit dat de stad Eindhoven in deze variant meer kan bouwen dan thans het geval is, terwijl de regiogemeenten contingent in zullen moeten leveren. Het uitgangspunt is immers de locale woningmarkt!

In deze variant zullen verschillen in wachttijden tussen de verschillende gemeenten in principe verdwijnen.

Voor de niet-groeigemeenten zal deze variant nauwelijks consequenties hebben, voor de stad Eindhoven zal deze variant voordelig zijn (althans momenteel). Voor de huidige regionale groeikernen is deze variant onvoordelig: zij zullen contingent in moeten leveren met alle consequenties van dien (vertraging bouwtempo, matigen bouwprogramma's, eventueel afstoten gronden). Ook Helmond zal de wrange vruchten van deze variant moeten plukken.

Van de kant van een aantal gemeenten is dan ook sterk verzet tegen deze variant te verwachten. De opstelling van rijk en provincie kan logischerwijs niet afwijzend zijn, zij het dat Helmond weleens zwaarder kan wegen dan logica.

6. bouwen waar het het goedkoopst is (variant 7)

Het nastreven van een doelmatige bouwproductie is een goede zaak. Het kan leiden tot "goedkopere" woningen, tot kwalitatief betere woningen en zelfs tot goedkopere en kwalitatief betere woningen.

In de jaren 70 is er evenwel een sterke stijging opgetreden van bouwkosten en in mindere mate van grondkosten. Gevoegd bij de conjuncturele waardeestijging van onroerend goed in de jaren 70 heeft dat geleid tot betrekkelijk dure woningbouw. Weliswaar is na de waardeestijging in de jaren 80 een waardedaling opgetreden, dat neemt niet weg dat de prijzen nog steeds op een betrekkelijk hoog niveau liggen. Dat valt met name op wanneer thans blijkt dat aannemers en bouwbedrijven er in slagen woningen van redelijke kwaliteit te realiseren voor minder dan 100.000 gulden. Er zijn zelfs voorbeelden van ca. 70.000 gulden.

Door de veranderingen op de woningmarkt blijkt er thans een druk uit te gaan op architecten om goedkope woningen te ontwerpen van goede kwaliteit en op aannemers en bouwbedrijven om goedkoop te bouwen. Tenslotte kunnen we nog wijzen op de omstandigheid dat veel gemeenten bereid zijn geld toe te leggen op grondkosten om woningbouw betaalbaar te houden.

Al met al lijkt er goede voorwaarden aanwezig om een doelmatige bouwproductie niet alleen na te streven, maar ook te realiseren.

Er wordt goedkoper gebouwd en dat is een toevallig positief gevolg van de economische crisis. Tegelijkertijd zijn er thans nog geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de woningbouw door dat goedkopere bouwen gevaar loopt. Integendeel zelfs, er worden woningen gebouwd die, wat betreft de bijkomende kosten (met name stookkosten), kwalitatief beter zijn dan woningen, gebouwd in de jaren 70. Door deze onverwachte mogelijkheden van goedkoper bouwen blijken er opeens woningen gebouwd te kunnen worden voor prijzen, die ongekend zijn voor vrije sectorbouw. Vaak liggen deze prijzen immers nog beneden de maximale stichtingskosten voor woningwetwoningen. Dit is dan ook de achtergrond waartegen initiatieven van vrije sector-huur en goedkope vrije sector-koop gedijen. Was het een jaar geleden nauwelijks mogelijk een ander lichtend voorbeeld te bedenken dan de gemeente Oldenzaal, thans is het aantal gemeenten dat in vrije sectorsfeer huurwoningen en/of goedkope koopwoningen laat realiseren legio. Datzelfde geldt voor toegelaten instellingen, voor particuliere beleggers en voor fondsen.

Dit leidt tot de vraag of het niet gewenst is juist daar te gaan

bouwen waar het goedkoopste is. Een dergelijke keuze heeft immers voordelen: de woonlasten van de toekomstige bewoners zijn lager (voor hen zelf prettig, maar ook voor rijksfinanciën); er kunnen voor hetzelfde geld in gemeente A aanzienlijk meer woningen, zowel in de vrije sector als in de gesubsidieerde sfeer, worden gebouwd dan in gemeente B, terwijl de kwaliteit niet aanzienlijk verschilt (doelmatiger productie; minder beslag op rijksmiddelen; groter rendement voor woningzoekenden); in "handige" gemeenten of in gemeenten waar "handige" toegelaten instellingen werkzaam zijn blijken woningzoekenden door het hogere bouwtempo minder lang op woonruimte te hoeven wachten, enz.

Op zich is er wel iets te zeggen voor het omzetten in beleid van de handelwijze van gemeenten en toegelaten instellingen, die goedkoop bouwen. Het is een premie op creativiteit en slagvaardigheid, die bovendien goed is voor de werkgelegenheid in de bouw en voor de toekomstige bewoner.

Maar uiteraard zijn er schaduwkanten aan het bouwen waar het het goedkoopste is. Eén van de gevaarlijkste gevolgen kan de aantasting van de kwaliteit van de woning zijn. Immers, door een premie te zetten op goedkope woningbouw (wie het goedkoopste kan bouwen, mag het meeste bouwen of de woningen voor zijn buurgemeente, die veel duurder is, bouwen), wordt er een concurrentie uitgelokt die consequenties zal hebben voor de kwaliteit. Want waar ligt de grens van goedkoop bouwen: in principe daar waar men onder kwaliteitsnormen duikt. In een situatie van sterke concurrentie zal ieder de schijn van kwaliteit hoog houden, maar toch juist op de kwaliteit bezuinigen om zo goedkoop mogelijk te bouwen. Bovendien is het gevaar groot dat er zo goedkoop gebouwd gaat worden, dat een deel van de bouwkosten worden doorgeschoven naar de toekomstige bewoner. Dat kan door van minimale casco-bouw uit te gaan of van maximale afbouwoningen; ook kan het door elementaire voorzieningen uit de woning weg te laten en over te laten aan de activiteiten van de toekomstige bewoner. Uiteraard zijn er in Nederland nog wenken en voorschriften, maar bij introductie van een beleid: bouwen waar het het goedkoopste is, zullen er weinig wenken en voorschriften overblijven (deregulering...).

Vorst kan realisering van een beleid: bouwen waar het het goedkoopste is, weleens haaks staan op ruimtelijk verantwoord beleid. Bezuinigen op bovenwijkse voorzieningen, infrastructuur, enz. leidt ook tot goedkoper bouwen, maar dat leidt niet altijd tot

beter wonen (hoe goed het huis op zich wellicht ook is). En welke afweging moet er worden gemaakt als er goedkoop kan worden gebouwd, maar als de locatie waarop die bouw moet plaatsvinden planologisch onverantwoord is?

Tenslotte is het een probleem hoe de vraag wat goedkoop is moet worden beantwoord: goedkoop voor de bewoner, goedkoop voor de aanwoner, goedkoop voor het rijk?

Immers, door alle extra subsidies kun je als bewoner haast nergens zo goedkoop wonen als in een groeistad, groeikern of stadsvernieuingsgebied, maar is dat ook voor het rijk het goedkoopste?

Het zal dus erg ingewikkeld blijken te zijn te operationaliseren wat goedkoop is. Voegen we daaraan toe de relatie goedkoop - kwaliteit en de relatie goedkoop - ruimtelijke ordening, dan is duidelijk dat het bouwen waar het het goedkoopste is aantrekkelijker lijkt dan het is.

Dat neemt evenwel niet weg dat in een situatie zoals we die inmiddels kennen in de regionale groeikernen een beleid dat gericht is op goedkope vrije sectorwoningbouw en vrije sectorhuurbouw verre te verkiezen is boven geen bouw of wachten op contingenten rijkssteunwoningbouw.

Overigens is het een betreurenswaardige omstandigheid dat de rijksoverheid initiatieven in de vrije sectorhuursfeer zonder veel enthousiasme volgt.

Wat de mogelijkheden betreft voor gemeenten om uit de financiële problemen te geraken is deze variant aantrekkelijk.

Voor de consequenties van dit beleid verwijzen we naar schema 1. We wijzen er uitdrukkelijk op dat de consequenties hypothetisch en speculatief zijn.

7. slot

Als Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek zal het duidelijk zijn dat wij onze opvattingen hebben over de verschillende varianten. Nogal centraal in ons standpunt staat dat je daar moet bouwen waar de behoefte zich manifesteert, mist dat planologisch mogelijk is. De volkshuisvesting van met name hen, die aangewezen zijn op gesubsidieerde woningbouw, is daarbij een primaire doelstelling. De ruimtelijke ordening is in onze visie dan ook een uiterst belangrijke randvoorwaarde, maar geen doelstelling op zich van volkshuisvestingsbeleid. Vanuit die - slechts kort aangeduide - op-

tiek zien we een groot aantal positieve gevolgen van de varianten 1, 6 en 7. Zonder expliciet voor één van deze varianten te kiezen, zullen elementen van deze drie varianten in het volgende hoofdstuk terugkomen.

5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden die gemeenten hebben om, gezien de complexe bestuurlijke verwevenheid tussen rijk, provincie, Agglomeratie en gemeenten, een beleid te voeren op het gebied van bouwprogrammering en het bouwen op zich. Paragraaf 1 laat zich dan ook lezen als een beschouwing over en een samenvatting van een belangrijk deel van dit rapport. In de paragrafen 2, 3 en 4 beantwoorden we vragen die samenhangen met de probleemstellingen, zoals die in de inleiding zijn geformuleerd. In paragraaf 5 trekken we de lijn door uit hoofdstuk 4 en maken we ons sterk voor de keuze van een aantal varianten van beleid. In paragraaf 6 geven we tenslotte aan langs welke lijnen gemeenten met financiële problemen zouden kunnen opereren.

1. bouwprogrammering en bouwbeleid van gemeenten in het licht van een complexe bestuurlijke verwevenheid

De belangstelling van het RIW voor de onderzoeksvragen van de gemeente Nuenen en (later) de Agglomeratie Eindhoven hangt samen met een geprogrammeerd RIW-onderzoek naar de functie en rol van de gemeentelijke overheid op het gebied van volkshuisvesting 1). Het onderzoek "regionaal groeikernenbeleid in de agglomeratie Eindhoven", fungeert als case-studie binnen het onderzoek.

In deze paragraaf gaan we na of er op grond van deze case-studie uitspraken mogelijk zijn over de mogelijkheden van gemeentelijke bemoeienis op het gebied van bouwprogrammering en bouwbeleid. We beperken ons tot de periode vanaf 1976.

Achtereenvolgens gaan we in op het beleid van de hogere overheden (rijk, provincie en Agglomeratie) dat samenhangt met en/of consequenties heeft voor bouwprogrammering en bouwbeleid. Het gaat dan vooral om ruimtelijk beleid, bouwbeleid, bovenlocaal volkshuisvestingsbeleid en beleid in het kader van de rijkssteun woningbouw. Vervolgens geven we aan wat de mogelijkheden zijn voor gemeenten om gegeven het beleid van hogere overheden beleid te voeren. Centraal staat daarbij de vraag of en hoezeer het beleid van hogere overheden als grens functioneert van en voor gemeentelijk beleid.

bouwprogramma en bouwbeleid

Gemeentelijke bouwprogrammering en bouwbeleid vinden in formele zin plaats binnen de kaders die hogere overheden stellen aan de

ruimtelijke ontwikkelingen en volkshuisvestingstaakstellingen van gemeenten.

De gemeenten in de agglomeratie Eindhoven hebben te maken met het beleid van drie hogere overheden: de rijksoverheid, de provinciale overheid en de Agglomeratie Eindhoven. Ook al lijkt er sprake van een hiërarchieke verhouding tussen deze vier bestuurslagen is dat hoogstens in staatsrechterlijk opzicht juist. In de beleidspraktijk is er sprake van wederzijdse afhankelijk en een complexe verdeling van taken en bevoegdheden, die elke bestuurslaag toch nog wel zijn eigen beleidsvrijheid geeft op deelterreinen 2). In het RIW-onderzoek "Bouwen voor de eigen woningbehoefte in de provincie Utrecht" 3), is daar uitgebreid op ingegaan. Veel van wat daar gezegd is over de taken en bevoegdheden van rijk, provincie en gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting veronderstellen we in deze beschouwing als bekend.

Het rijksbeleid in ruimtelijk opzicht is in de periode 1976-1983 redelijk constant gebleven wat betreft het gebied Zuid-Oost-Brabant. In de Verstedelijkingsnota is Helmond aangewezen als groei-stad en dat beleid wordt thans uitgevoerd, ondanks de aanzwellende kritiek op het groeisteden- en groeikernenbeleid. Een accentverschil in het rijksbeleid is opgetreden in het beleid met betrekking tot de grote steden. Met name minister Van Dam beklemtoonde de positie van de grote steden.

Hoe constant het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid is geweest, zo grillig is momenteel het financieel-economisch beleid met betrekking tot de volkshuisvesting. Het sterkst komt dat tot uitdrukking in de afnemende hoeveelheden rijkssteun woningbouw en de verschuiving in de verdeling naar sectoren binnen de rijkssteun woningbouw (een ontwikkeling naar minder woningwetwoningen en meer koopwoningen).

Het provinciaal beleid heeft in de periode 1976-1983 bestaan uit het ontwikkelen van streekplanbeleid en het houden van toezicht op gemeentelijke bestemmingsplannen. Met name de totstandkoming van een streekplan voor Midden- en Oost-Brabant is een belangrijk feit 4). In dit streekplan wordt een groeiklassenbeleid ontwikkeld en worden taakstellende bouwplaatsen aangewezen. Daarnaast introduceert de provincie richtgetallen voor het bouwbeleid van gemeenten. Door de totstandkoming van het streekplan werd de legitimiteit van de toezichthoudende functie van de provincie versterkt:

er was nu immers een toetsingskader. Voordien waarschuwde de provincie gemeenten wel voor te onstuimige ontwikkelingen, maar sturing van het bouwbeleid van gemeenten en controle van dat beleid was er niet bij.

Het eerste(!) streekplan voor Midden- en Oost-Brabant is nogal globaal. De provincie heeft een grote mate van beleidsvrijheid toegedacht aan de gewesten voor wat betreft de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De beleidsvrijheid die de provincie in dat kader toekende aan de Agglomeratie Eindhoven was nog groter: richtgetallen golden niet expliciet per gemeente en het groeiklassenbeleid was op een aantal kleine kernen na onuitgewerkt.

Daarmee gaf de provincie de Agglomeratie een grote mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid.

Het streekplan uit 1978 heeft dan ook nauwelijks een sturend effect op de ontwikkelingen gehad. Slechts in een aantal gevallen werd aangegeven dat iets niet mocht, in de andere gevallen werden de ontwikkelingen tamelijk open gelaten.

Aan het begin van de jaren 80 veranderde de opstelling van de provincie. De evaluatie (1981) van het streekplan uit 1978 is het startpunt voor een discussie over de gewenste ontwikkelingen in Zuid-Oost-Brabant.

Eind april 1983 trad er een koerswijziging op in het provinciaal beleid. De provincie trok het initiatief naar zich toe door een meer sturend optreden. In plaats van het toelaten van veel ontwikkelingen, begon de provincie nu prioriteiten te stellen in de ruimtelijke ontwikkelingen ten koste van andere ontwikkelingen. Er was niet meer sprake van *en, en*, maar van duidelijke keuzen 5).

Met het statenbesluit van april 1983 wordt de positie van Helmond als groeistad beklemtoond. Tegelijkertijd stelt men een evaluatie van Helmond in het vooruitzicht en een discussie over het planologisch kader voor Zuid-Oost-Brabant, dat door de provincie als te wijd wordt ervaren (en zodoende nauwelijks als basis kan dienen voor een toezichthoudend beleid op bestemmingsplanprocedures).

De verdeling van rijkssteun woningbouw geschiedt in de provincie Noord-Brabant gedeeltelijk centraal en gedeeltelijk decentraal. De provinciale AVRW zondert tot nu toe een contingent af voor Breda en Helmond en verdeelt daarna het contingent over de gewesten, de Agglomeratie en de gemeenten die niet tot een gewest behoren. Vervolgens wordt de verdeling binnen de gewesten en de agglomeratie overgelaten aan de betreffende besturen. Zij adviseren aan de AVRW en bij voldoende concensus neemt de AVRW dat advies over.

Op de verdeling binnen de Agglomeratie heeft "de" provincie dus geen greep. "De" provincie heeft slechts greep op de hoeveelheid contingent ten behoeve van de totale Agglomeratie. Door beleidswijzigingen in de verdeelsleutel tussen groeisteden, gewesten en gemeenten kan men uiteraard wel de hoeveelheden van de Agglomeratie beïnvloeden.

Een provinciaal bouwbeleid, een provinciaal bouwprogramma en/of een provinciaal volkshuisvestingsbeleid/plan kent men in de provincie Noord-Brabant (nog!?) niet.

Specifiek voor de gemeenten in de agglomeratie Eindhoven is dat zij niet alleen hebben te maken met het kader van het beleid van de rijksoverheid en de provinciale overheid, maar ook met dat van de Agglomeratie Eindhoven. De Agglomeratie Eindhoven was aanvankelijk verlengd lokaal bestuur, maar bezit sinds 1976 een wettelijke status. Daarmee bezit de Agglomeratie tevens een aantal taken en bevoegdheden in beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende zin. Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting is de Agglomeratie actief. Er is lange tijd gewerkt aan een Structuurplan voor de gehele agglomeratie (in feite vanaf halverwege de jaren 60). Dit structuurplan is vastgesteld door de Agglomeratieraad in 1982 en daarmee zijn bestaande structuurplannen van gemeenten komen te vervallen. Het structuurplan beoogt een uitwerking te zijn van het streekplan Midden- en Oost-Brabant. In het structuurplan worden de gewenste ontwikkelingen voor de gemeenten in de agglomeratie tot 2000 weergegeven.

Op het gebied van de bouwprogrammering is de Agglomeratie eveneens actief. In de regionale bouwprogrammering is het regionaal groeikernenbeleid van de Agglomeratie herkenbaar. Dit regionaal groeikernenbeleid is overigens al sinds de jaren 60 hoeksteen van het ruimtelijk beleid in de Agglomeratie en wordt door de Agglomeratie opgevat als uitwerking van het streekplanbeleid. Het groeikernenbeleid van de Agglomeratie is overigens veel eerder geïntroduceerd dan het gedetailleerder groeiklassenbeleid van de provincie.

In het regionaal groeikernenbeleid wordt de ontwikkeling vastgelegd van een aantal gemeenten in de agglomeratie die meer bouwen dan zijzelf nodig hebben voor de bevrediging van de lokale woningbehoefte. Aanvullend krijgen deze gemeenten een belangrijker aandeel in de regionale bouwprogrammering. De Agglomeratie kent een modelbouwprogramma. Zo'n programma gaat uit van een periode van 3 jaar en wordt jaarlijks herzien 6). De nota's over het woningbouw-

programma geven inzicht in de stand van zaken op het gebied van het bouwen in de Agglomeratie.

In deze nota's wordt ingegaan op het gevoerde bouwbeleid, de voortgang van het bouwbeleid en de resultaten van het bouwbeleid. Tevens wordt nagegaan of er verschillen bestaan tussen programma en realisering en waaraan die verschillen zijn te wijten. Een en ander wordt vervolgens geconfronteerd met ontwikkelingen in het bouwbeleid en de volkshuisvesting. Eind 1981 verscheen het Regionaal Volkshuisvestingsplan van de Agglomeratie Eindhoven. In dit plan wordt nagegaan binnen welke grenzen een volkshuisvestingsbeleid in regionaal opzicht kan functioneren. Aspecten van het beleid worden vervolgens uitgewerkt. Tenslotte wordt het woningbouwprogramma 1982-1984 in de nota gepresenteerd. Eind 1982 verscheen een beknopte nota over het woningbouwprogramma 1983-1985. Deze nota kan worden beschouwd als een voortgangsnota en is minder omvangrijk en uitvoerig als voorgaande nota's.

Tenslotte vervult de Agglomeratie een belangrijke taak in het kader van de verdeling van de rijkssteun woningbouw. In overleg met de coördinatiecommissie - waarin de portefeuillehouders volkshuisvesting van de AE-gemeenten zitting hebben - worden adviezen opgesteld ten behoeve van de AVRW en worden verdelingen binnen de agglomeratie voorgesteld.

Ook al was verdeling van rijkssteun in de jaren 70 eerder een aanvulling op het bouwbeleid van gemeenten, dan een voorwaarde, toch moet de verdeling van de rijkssteun als voorwaarde voor gemeentelijk bouwbeleid niet onderschat worden. Met name in de magere jaren 80 is de verdeling van de rijkssteun een "hot item" geworden en inzet van veel strijd en discussie. In 1982 zijn er in de coördinatiecommissie criteria voor de verdeling van de rijkssteun aan de orde geweest, evenals een aantal randvoorwaarden. Op grond van weging van dergelijke criteria en randvoorwaarden is uiteindelijk de rijkssteun verdeeld. Naar verluidt is het uiteindelijke verdeelvorschot zonder veel bijval van de betrokken gemeenten geaccepteerd.

De produktie van beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting heeft in de agglomeratie sinds het eind van de jaren 70 in een hoge versnelling gestalte gekregen; er is ook sprake van professionalisering van het beleid. In die zin onderscheidt de beleidsontwikkeling zich van die in agglomeratie-gemeenten en in de provincie. Het ruimtelijk kader in de agglomera-

tie ligt vast, het modelprogramma geniet de instemming van de gemeenten, de uitgangspunten van het regionaal volkshuisvestingsplan worden grosso modo onderschreven, en tenslotte wordt gewerkt aan een objectivering van keuzen in het kader van de verdeling van de rijkssteun.

Hoe groot de daadwerkelijke greep van de Agglomeratie op de ontwikkelingen in de agglomeratie en de beleidsvoering van gemeenten is, is een andere kwestie, evenals de legitimatie van het beleid van de Agglomeratie naar hogere overheden toe (de provincie met name).

Resumerend kunnen we wat betreft het ruimtelijk beleid op boven-locaal niveau vaststellen dat het rijksbeleid in de periode 1976-1983 voor het gebied Zuid-Oost-Brabant niet is veranderd. Het provinciaal beleid is wel van inhoud en karakter veranderd. Van een beleid waarin aanvankelijk hoogstens werd aangegeven wat niet mocht, is er nu een beleidsontwikkeling waarin prioriteiten worden gesteld: er moet worden gewerkt aan de realisering van Helmond-groei stad. Tegelijkertijd realiseert men zich dat het ruimtelijk jasje van Zuid-Oost-Brabant enigszins te ruim is. Wat het karakter van het beleid betreft treedt er een verschuiving op van (beperkt) toezichthoudend beleid naar sturend ruimtelijk beleid.

In de Agglomeratie Eindhoven heeft de beleidsontwikkeling een hoge vlucht genomen. Juist evenwel op het moment dat de "constructie" voltooid lijkt, treedt een breuk op: de provincie stapt af van de decentrale beleidsuitvoering en trekt meer naar zich toe. Tegelijkertijd lijkt de formalisering van de positie van de Agglomeratie als miniprovincie verder weg dan ooit. Tenslotte treden er niet alleen zakelijke, inhoudelijke verschillen van mening over het beleid op tussen de Agglomeratie en de provincie, maar ook verschillen van mening die terug te voeren zijn tot competentie-vraagstukken. Bovendien drukken ontwikkelingen in de bestuurspraktijk een groter stempel op de actuele beleidsinspanningen dan de doeleinden van het beleid.

Wat het financieel-economisch kader betreft waarbinnen beleid uitgevoerd moet worden is de situatie in de agglomeratie thans aanzienlijk gewijzigd ten opzichte van 1976. Halverwege de jaren 80 lag het accent sterk op de bouw van woningen in de koopsfeer (gestimuleerd door het rijksbeleid, overigens) 7), terwijl het contingent rijkssteun letterlijk en figuurlijk niet op kon. Momenteel

is de vraag naar met name duurdere (ongesubsidieerde) koopwoningen zeer gering en zijn gemeenten wat betreft de realisering van hun bouwprogramma aangewezen op rijkssteun woningbouw. Dit is een belangrijke wijziging in de mogelijkheden voor gemeentelijk beleid in de Agglomeratie.

Gemeenten, bouwprogrammering en bouwbeleid

In tegenstelling tot de jaren 60 en de beginjaren 70 is het thans onmogelijk dat gemeenten in de Agglomeratie Eindhoven een autonoom beleid voeren. Halverwege de jaren 70 is er een omslag geweest in de mogelijkheden voor gemeenten om autonoom beleid te voeren. Aan het begin van de jaren 80 zijn die mogelijkheden in formeel opzicht nog geringer geworden. De greep op het gemeentelijk beleid is door het beleid van provincie en Agglomeratie vergroot: vanuit het streekplan en vanuit het structuurplan zijn duidelijke grenzen aangegeven voor de mogelijkheden van gemeentelijk beleid. Halverwege de jaren 70 wordt het dan ook onmogelijk dat gemeenten hogere overheden voor voldongen feiten plaatsen en aldus ontwikkelingen afdwingen. Voordien werd er hoogstens opgetreden nadat er ongewenste ontwikkelingen hadden plaatsgevonden (Son en Breugel, Waalre, Nuenen).

Wat het formeel-juridisch kader betreft waarbinnen gemeenten hun beleid gestalte moeten geven, is er dan ook sprake van een inhoudelijke begrenzing van mogelijkheden van gemeenten voor beleidsvoering. Sterker nog, de periode 1976-1983 wordt gekarakteriseerd door een pogen van hogere overheden om de mogelijkheden voor de gemeente duidelijker vast te leggen en daarmee te begrenzen.

Uiteraard vindt die begrenzing in een constante dialoog plaats tussen gemeenten en hogere overheden. Het streekplanbeleid en het structuurplanbeleid zijn gericht op overeenstemming tussen de bestuurslagen. Over het structuurplanbeleid is dan ook tamelijk grote overeenstemming. Van groot belang is dat men zich realiseert dat deze overeenstemming ontstaan is in een periode waarin alles mogelijk was en waarin alles kon (de jaren 70).

De officieuze scepsis waarmee bij de provincie het structuurplan 1982 van de Agglomeratie Eindhoven en de openlijke kritiek op de Evaluatienota van het Streekplan Midden en Oost-Brabant uit 1981 van de kant van de Agglomeratie zijn eerste tekenen van het afbrokkelen van de overeenstemming. De basis onder de overeenstemming wordt verder versmald door het statenbesluit van april 1983 waardoor aan Helmond prioriteit wordt gegeven ten koste van de

ontwikkelingen in de Agglomeratie Eindhoven. Het is niet verwonderlijk dat juist in een periode van schaarste aan financieel-economische middelen het globale compromis uit de jaren 70 omslaat in een conflict in de jaren 80.

Zijn hiermee nu de mogelijkheden van gemeentelijk beleid veranderd?

Door de prioriteitstelling in het provinciaal beleid worden de mogelijkheden van de gemeenten in financieel-economisch opzicht aanzienlijk ingeperkt. Er was al weinig contingent en dat wordt dus nog minder. De mogelijkheden om via subsidies te bouwen worden daarmee kleiner en dus worden een aantal mogelijkheden om te bouwen geblokkeerd. Tegelijkertijd worden gemeenten gedwongen actief te zoeken naar vormen van woningbouw, die én ongesubsidieerd én betaalbaar zijn. Gemeenten als Son en Breugel, Waalre, Valkenswaard en Nuenen blijken dan in staat om derden te interesseren voor woningbouw in de ongesubsidieerde sfeer (huur en koop!). Door het kleiner worden van de mogelijkheden om door middel van subsidies te bouwen, slagen deze gemeenten er in om buiten de subsidies om een bouwbeleid te realiseren!

Daarmee hun mogelijkheden om eigen beleid te voeren benuttend!

We hebben gesteld dat de mogelijkheden van gemeenten om eigen beleid te ontwikkelen in formeel opzicht zijn afgenomen, maar is dat in materieel opzicht ook zo? Met andere woorden, functioneert het beleid van de hogere overheden in de praktijk als een grens voor de gemeentelijke mogelijkheden.

We zijn geneigd deze vraag voor de gemeenten in de Agglomeratie in het algemeen negatief te beantwoorden. Ondanks de formele begrenzingen slagen gemeenten er in het eigen beleid te realiseren. Een treffend voorbeeld is de gemeente Nuenen.

De gemeenten weten immers gebruik te maken van een bestuurlijke situatie waarin twee hogere bestuurslagen opereren op hetzelfde beleidsterrein. De provincie voerde tot voor kort een tamelijk gedecentraliseerd ruimtelijk beleid en ging er vanuit dat de Agglomeratie primair de ontwikkelingen in de agglomeratie zou beheersen. Tegelijkertijd beschikte de Agglomeratie noch over de bestuurlijke positie, noch over de bestuurlijke middelen om die beheersing gestalte te geven. Opmerkelijk is daarentegen wel dat de Agglomeratie de schijn ophoudt de ontwikkeling in de agglomeratie te beheersen, daarmee wellicht hopen dat de provincie en het rijk overtuigd zullen raken van de bestuurskracht van de Agglomeratie

(op weg naar een mini-provincie). Het streven naar beheersing van de ontwikkelingen in de agglomeratie daarentegen zou kunnen leiden tot conflicten met de deelnemende gemeenten en zou dus de legitimiteit van de Agglomeratie kunnen aantasten en zodoende het beeld naar buiten.

Wat dat betreft is de positie van de Agglomeratie er niet één om jaloers op te zijn. Als bestuurlaag tussen gemeente en provincie moet naar de provincie toe een andere strategie worden gevoerd dan naar de gemeente toe. Onderhandelingen met gemeenten zijn in een dergelijke situatie vaak de enige bestuurlijke uitweg, terwijl naar hogere overheden toe, de bestaansreden ontleend moet worden aan planning en coördinatie 8).

De toezichthoudende functie van de provincie in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft niet optimaal kunnen functioneren door het ruime kader dat het streekplan bood (denk aan de decentrale invulling), terwijl gemeenten zich tegelijkertijd konden beroepen op het beleid van de Agglomeratie dat hen ruimte bood.

We hebben de indruk dat gemeenten handig hebben kunnen manoevreren binnen deze ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen. Temeer wanneer gemeenten in staat waren om én hun grondverwerving tijdig rond te hebben én hun plan-procedures. De 'formele grenzen' boden gemeenten dan voldoende ruimte en armslag voor eigen beleid.

De economische crisis, de wijzigingen in het rijksbeleid met betrekking tot de gesubsidieerde woningbouw en de toegenomen bestuurskracht van de provincie, hebben een nieuwe situatie gecreëerd. In die situatie komen begrenzingen als resultaat van het beleid van de Agglomeratie nauwelijks meer voor: het ruimtelijk kader van het structuurplan is door de verdichting haast nu al achterhaald, het modelbouwprogramma biedt zeer veel mogelijkheden (temeer daar het totaal heiliger is dan de aantallen per gemeente!), en volkshuisvestingsbeleid is nog meer bouwbeleid geworden. Het ruimtelijk beleid van de provincie - als toezichthoudend beleid - is ook te ruim om te functioneren als grens voor gemeentelijk beleid; desalniettemin zijn sinds de Evaluatienota 1981 een aantal bouwplaatsen in de Agglomeratie afgevoerd en/of herzien in omvang.

Op de langere termijn zal het provinciaal ruimtelijk beleid derhalve wel degelijk als grens functioneren.

De belangrijkste begrenzing is en blijft toch de verdeling van de

rijkssteun, met name de aantallen voor de Agglomeratie en de specifieke voorkeuren binnen de verdeling over Brabant. Binnen het totaal van de Agglomeratie heeft ook de Agglomeratie meer dan ooit de mogelijkheid om de bouwstromen thans te sturen.

Het beleid in het kader van de verdeling van de rijkssteun is een belangrijke barrière in de mogelijkheden voor gemeenten om zelfstandig beleid te voeren. De relatieve onmogelijkheid om dure ongesubsidieerde woningen te bouwen en te verkopen, hebben geleid tot een situatie waarin gemeenten primair aangewezen zijn op contingent. Slechts 'handige' gemeenten, die bovendien in het bezit zijn van goedgekeurde, bouwrijpe plannen en die bovendien een werwend woonklimaat hebben, zijn in staat om thans gedeeltelijk los van de subsidiestromen een eigen bouwbeleid te voeren.

Zo blijken bouwprogrammering en bouwbeleid voor de gemeenten in de Agglomeratie toch beleidsterreinen te zijn waarop zij meer mogelijkheden hebben dan een buitenstaander zou denken. Het ruimtelijk beleid functioneert nog niet als een begrenzing van het huidige bouwbeleid. Het regionaal bouwprogramma functioneert ook niet als grens voor de gemeentelijke initiatieven op het gebied van het bouwen en datzelfde geldt voor het regionaal volkshuisvestingsbeleid (dwingende normen over differentiaties, bouwen voor de behoefte, enz., enz. ontbreken). Er blijkt een beleidskader aanwezig (streekplan, structuurplan, nota's), dat in formeel opzicht kan functioneren als begrenzing voor mogelijkheden van gemeentelijk beleid, maar dat materieel niet zo functioneert.

Het formele beleidskader is immers ruim en globaal, onvoldoende geoperationaliseerd en onvoldoende geïnstrumenteerd. Het formele beleidskader biedt bovendien ruimte voor bestuurlijk-politieke rek.

De mogelijkheden van gemeentelijk beleid om hun bouwprogrammering en bouwbeleid te realiseren zijn vooral de mogelijkheden om naást de subsidiestromen woningbouw te realiseren. De grenzen waarop gemeenten dan stuiten - onderhandelingen met bouwondernemingen en onderhandelingen over de interpretatie van het ruimtelijk kader, c.q. de volkshuisvesting - illustreren de kracht van de gemeentelijke beleidsvrijheid in zulke situaties.

Informeel is de beleidsvrijheid van gemeenten dan ook veel groter, dan het formeel lijkt.

Voorwaarde voor de benutting van de beleidsvrijheid is gelegen in een sterk marktconform gedrag van gemeenten. Gemeenten die binnen

de eigenlijke kaders blijven en/of volkshuisvestingsdoelstellingen van hoger waarde achten dan een marktconform gedrag, hebben aanzienlijk minder mogelijkheden om hun beleidsvrijheid te benutten.

2. het regionaal groeikernenbeleid

Het regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven dateert uit de jaren 60. Op dat moment waren er geen harde randvoorwaarden voor dat beleid, die af te leiden zou zijn geweest uit het rijks- en provinciaal beleid.

Het regionaal groeikernenbeleid is coördinerend beleid geweest van de Agglomeratie om de volkshuisvesting in de agglomeratie in banen te leiden. Er is geen sprake geweest van sturend beleid; ten eerste ontbrak het de Agglomeratie aan de juridische middelen en aan bestuurskracht, ten tweede was de beleidsvrijheid van de regio-gemeenten daarvoor feitelijk te groot. Slechts via de verdeling van de rijkssteun vond enige sturing plaats.

Het is ook de vraag of de ontwikkelingen in de agglomeratie (sterke groei van een aantal gemeenten, suburbanisatie) een gevolg van het beleid van de Agglomeratie waren of dat het beleid van de Agglomeratie een gevolg van die ontwikkelingen was. Gemeenten in de agglomeratie hebben dankzij, maar ook ondanks het beleid van de Agglomeratie een hoog bouwtempo gekend (vgl. de gemeente Waalre, maar ook Nuenen c.a.).

Een en ander neemt niet weg dat de Agglomeratie de ontwikkelingen in de jaren 60 en 70 in de agglomeratie-gemeenten (kritisch) heeft gestimuleerd, gesteund en deels heeft richting gegeven. Tegelijkertijd heeft het optreden van de Agglomeratie gezorgd dat er in bestuurlijk opzicht een soort rookgordijn werd opgetrokken over de ontwikkelingen in de agglomeratie-gemeenten. Want wie was er nou verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in de agglomeratie: het provinciaal bestuur of het Agglomeratie-bestuur? En op welke terreinen was de één bevoegd, en op welk terrein de ander, en sterker nog waar hielden de bevoegdheden van de één op en begonnen die van de ander? Het provinciaal bestuur stond daarbij ook nog op het standpunt dat de provincie geen sterk sturende rol zou moeten vervullen op het gebied van de regionale volkshuisvesting en bouwprogramming, maar dat dat meer een zaak voor de gewesten zou zijn.

Halverwege de jaren 70 treden er veranderingen op in de relaties tussen gemeenten, Agglomeratie en provincie. De Agglomeratie

tracht een sterkere greep te krijgen op de ontwikkelingen en na de niet al te gelukkige uitvoering van het ontwerp-ontwikkelingsprogramma uit 1972, start men een structuurplanproject. In dat project ligt het initiatief bij de Agglomeratie en wordt op bijna wetenschappelijke leest een ontwerp ontwikkeld voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen dat ontwerp wordt de gemeenten weliswaar ruimte gelaten, maar binnen de grenzen van het Agglomeratie-beleid. Voorts wordt het beleid geoperationaliseerd in een regionale bouwprogrammering, in een regionaal volkshuisvestingsplan, enz.

Deze veranderingen volgen de ontwikkelingen op provinciaal en rijksniveau. Ook de rijksoverheid tracht in de delen van de derde nota over de ruimtelijke ordening een integraal beleid te ontwikkelen, dat voldoende geoperationaliseerd is om daaruit randvoorwaarden af te leiden voor provinciaal en gemeentelijk beleid.

De provinciale besturen reageren daarop in hun streekplanbeleid. In de ene provincie wordt gekozen voor een sturend beleid, in de andere provincie wordt gekozen voor een coördinerend beleid. In Noord-Brabant kiest men voor een tamelijk globaal en coördinerend streekplanbeleid, dat op gewestniveau moet worden uitgewerkt. Pas aan het begin van de jaren 80 begint de provincie Noord-Brabant zich sterker te richten op de invulling van dat streekplanbeleid. De Herziening van het Streekplan Midden- en Oost-Brabant is daarvan een voorbeeld.

Het ruime kader, dat het streekplanbeleid in Brabant biedt, wordt nu herzien en de provincie tracht de ontwikkelingen 'beter' in de hand te houden, tracht sterker te sturen.

Op dat moment komen de provincie en de Agglomeratie elkaar bestuurlijk en politiek tegen. De ruimte voor een eigen beleid van de gewesten, i.c. de Agglomeratie, wordt kleiner in het voordeel van de provincie. De provincie beroept zich daarbij op de uitvoering van het rijksbeleid (Helmond) en op de veranderde omstandigheden (ingestorte markt voor duurdere koopwoningen, verdichtingen in bestaande plannen, sterkere accent op de sociale woningbouw en de druk die daarvan uitgaat op de verdeling van de rijkssteun).

Met name de uitvoering van de groeistad-taak van Helmond is argument om te pogen de beleidsvrijheid van de Agglomeratie uit de jaren 70 te verkleinen: de Agglomeratie moet het beleid van de hogere overheden uitvoeren en pas daarna eigen beleid voeren (binnen de gestelde randvoorwaarden).

Treffend is dat thans zowel in de relatie provincie-Agglomeratie als in de relatie Agglomeratie-gemeenten de hogere overheid het initiatief naar zich toe probeert te trekken, terwijl dat in de beginjaren 70 niet gebeurde.

Maar wat zijn in die situatie dan nog de mogelijkheden van een regionaal groeikernenbeleid in de Agglomeratie?

Wij denken dat die mogelijkheden gering zijn en dat het regionaal groeikernenbeleid in zijn tijd geplaatst moet worden. Het regionaal groeikernenbeleid was een variant van het suburbanisatiebeleid. Het regionaal groeikernenbeleid was gericht suburbanisatiebeleid en voor een belangrijk deel is dat beleid herkenbaar in de ontwikkeling van de agglomeratiegemeenten. Cruciaal voor het regionaal groeikernenbeleid was de problematiek van de grote stad, i.c. Eindhoven. In de discussie over de grote steden is evenwel een belangrijke verandering opgetreden: de steden zouden het weer zelf moeten gaan doen en moeten op eigen kracht beleid gaan voeren. Gelet op de omstandigheden en de mogelijkheden in de grote steden is dat alleszins realistisch.

Een dergelijke constatering heeft uiteraard consequenties voor het regionaal groeikernenbeleid. De noodzaak en het nut zijn afgenomen, dus wat is de rationaliteit achter een voortzetting van een regionaal groeikernenbeleid?

Bovendien houden rijk en provincie vast aan geconcentreerde opvang van woningzoekenden in Helmond boven een gedeconcentreerde opvang in een aantal gemeenten.

Er gaan stemmen op om het beleid met betrekking tot Helmond nú te herzien. Wij zijn van mening dat slechts een fundamentele discussie over de verstedelijkingsproblematiek en de uitgangspunten voor het volkshuisvestingsbeleid in héél Zuid-Oost-Brabant tot uitspraken kan leiden over de gewenste ontwikkelingen in Zuid-Oost-Brabant en de positie van Eindhoven, Helmond, regionale groeikernen en 'gewone' gemeenten daarbinnen.

3. de regionale groeikernen

Een aantal gemeenten in de Agglomeratie heeft in de jaren 60 en 70 regionale taken toebedeeld gekregen. Deze toedeling was een zaak van goed overleg tussen potentiële regionale groeikernen en de Agglomeratie. Er is geen sprake geweest van opgelegde taakstellingen. Integendeel, de regionale groeikernen hebben ofwel zelf het

initiatief genomen ofwel ingestemd met de taakstelling. Dat neemt niet weg dat in enkele regionale groeikernen discussie is geweest -en in Geldrop bijvoorbeeld nog is- over de invulling van de regionale taak en over de maatvoering van de regionale taak.

Wanneer er aan het einde van de jaren 70 geen stagnatie was opgetreden in de economische groei en wanneer die stagnatie in de jaren 80 niet was omgeslagen in de economische crisis, waarmee we nu te maken hebben, dan had de toekomst van de regionale groeikernen er voorspoedig uitgezien, met uitzondering wellicht van die van Geldrop.

De directe oorzaak van de problemen, waarin met name Best en Nuenen verkeren, is immers de huidige economische crisis. De gevolgen van die economische crisis (veranderingen in de woningvraag, woonlastenproblematiek, afnemende contingenten, immobiliteit van woningzoekenden en werknemers, enz.) maken de aanvankelijke bouwplannen van deze twee gemeenten onmogelijk. Het bouwtempo is vertraagd, de differentiatie is aangepast, de exploitatie van het plan loopt gevaar en de gereserveerde hoeveelheid grond lijkt te groot. In Best komen daar dan nog andere problemen bij (stagnatie planprocedure, geluidsproblematiek).

De problemen waarmee de gemeente Geldrop te maken heeft hangen vooral samen met de stagnatie in de planning. In Geldrop beschikt men nauwelijks over goedgekeurde plannen. Los van de gevolgen van de economische crisis is het dus op zich al onmogelijk om thans in Geldrop te bouwen.

In Veldhoven en Valkenswaard zijn de problemen minder groot dan in Best en Nuenen. Deze gemeenten hebben een minder actief grondverwervingsbeleid gevoerd en in de exploitatie-opzet van plannen een minder zwaar accent gelegd op duurdere woningen. Maar ook in deze gemeenten zijn de gevolgen van de economische crisis direct merkbaar.

In de overige gemeenten van de agglomeratie zijn de gevolgen van de economische crisis uiteraard ook merkbaar. Van de niet-groeigemeenten evenwel lijkt alleen de positie van Waalre en Son en Breugel problematisch te kunnen worden. Hoe gezond de gemeente Waalre financieel ook is, er zijn aanzienlijke investeringen gedaan in bouwgronden, waarvan de verwachting was dat ze uitgeefbaar waren in de vrije sector. De gemeente Son en Breugel loopt grote risico's door de 50%-deelname in het Industrieschap met Eindhoven (het gaat om ruim 100 ha industriegrond met een waarde van 80 miljoen gulden).

De stad Eindhoven heeft problemen die van een onvergelykbare aard zijn. Er is veel geïnvesteerd in stadsvernieuwing en stadsreconstructie. Daarnaast is fors geïnvesteerd in nieuwbouwgronden. De investeringen in grond bedragen in totaal meer dan een kwart miljard. In Eindhoven zelf zijn weinig optimistische geluiden te horen over het oplossen van deze problemen: de problemen van Eindhoven zijn kolossaal en een begin van een oplossing is nog niet in zicht.

De aanwijzing van Helmond groeistad heeft met name in de sfeer van de verdeling van de rijkssteun woningbouw consequenties voor de agglomeratie-gemeenten. Alleen de stad Eindhoven meent ook anderszins iets van Helmond te merken: de aantrekkingskracht als woongebied (lagere prijzen, kortere wachttijden).

Bij de verdeling van het contingent over 1983 hebben alle Brabantse gemeenten meebetaald aan de extra-contingenten van Breda en Helmond. De gemeenten in de agglomeratie hebben ca. 70 woningen minder gekregen vanwege Helmond ($1/7 \times 500$ woningen). Bij de verdeling van het contingent over 1984 zal het contingent van Helmond worden betaald uit het contingent van de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant. Deze gemeenten zouden ca. 230 woningen moeten inleveren ten behoeve van Helmond. We moeten bedenken dat het dan om ca. 30 gemeenten gaat, oftewel gemiddeld 8 woningen per gemeente. Thans is dat gemiddelde voor de gemeente in de agglomeratie 6 woningen ($70/11=6$).

Men moet zich evenwel realiseren dat de feitelijke bouwproductie op basis van de rijkssteun maar net meer is dan de helft van het bouwprogramma in de agglomeratie.

Het feit dat de gemeenten in de agglomeratie sowieso zijn aangewezen op de rijkssteun woningbouw is o.i. een groter probleem dan dat de gemeenten wat contingent in moeten leveren ten behoeve van de groeistad-functie van Helmond (kwantitatief gaat het immers niet om zulke grote aantallen!).

In feite zijn de problemen van de regionale groeikernen in de agglomeratie alleen oplosbaar als het totaal van de rijkssteun aanzienlijk vergroot zou worden òf als de markt voor duurdere koopwoningen zou opleven

In een situatie waarin de gemeenten in de agglomeratie blijvend zijn aangewezen op rijkssteun woningbouw, blijft er sprake van verdeling van schaarste en vechten om de kruimels. In een dergelijke situatie is het toekomstperspectief (gelet op het rijksbe-

leid: Helmond als groeistad sparen bij teruglopende aantallen gesubsidieerde woningbouw, en gelet op het provinciaal beleid: Helmond als groeistad sparen, terwijl de gemeenten in Zuid-Oost-Brabant daarvoor contingent inleveren) van de regionale groeikernen somber. Het geplande bouwtempo ligt te hoog, de bouwprogramma's zijn te optimistisch, de differentiatie is niet actueel en de hoeveelheid verworven grond is te omvangrijk. Als resultaat daarvan dreigen de exploitatie-opzetten van bestemmingsplannen als een pudding in elkaar te zakken. Met alle gevolgen van dien.

Steun van hogere overheden is niet realistisch. Gemeenten met dergelijke problemen rest geen andere mogelijkheid dan dat ze zelf naar oplossingen gaan zoeken.

Steun van niet-groeigemeenten, van andere regionale groeikernen of van de stad Eindhoven, is niet te verwachten bij een "reddingsoperatie" ten behoeve van in problemen verkerende regionale groeikernen.

Op zich lijkt het ons ook onmogelijk om, gelet op de context (het ieder voor zich uit de jaren 60 en 70, zonder gemeenschappelijke afspraken over woningtoewijzing, bijstandsverlening, enz.), een sluitende argumentatie te bedenken die leidt tot steun aan in problemen verkerende groeikernen. Daar komt tenslotte nog bij dat de mogelijkheden voor gemeenten die in de problemen zitten nog niet uitgeput zijn.

4. Nuenen c.a.

De problemen waarmee de gemeente Nuenen te kampen heeft zijn voor een belangrijk deel te wijten aan het beleid dat het College van B & W, gesteund door de gemeenteraad, tot 1974 heeft gevoerd. Zonder dat er sprake was van een meerjarenbeleid (met een adequate financiële onderbouwing) is Nuenen aan het eind van jaren 60 gaan groeien.

Toen halverwege de jaren 70 een wisseling van de politieke wacht optrad, was het in menig opzicht te laat. In verkeerstechnisch opzicht lagen de ontwikkelingen vast, in stedenbouwkundig opzicht voor een zeer belangrijk deel. Tenslotte was er (te) aanzienlijk geïnvesteerd in gronden.

De diverse colleges van B & W hebben na 1974 getracht met die erfenis te leven en vanuit die erfenis een nieuw beleid te ontwikkelen. Dat ging goed zolang de woningmarkt zo functioneerde als in de jaren 70. In die situatie waren de problemen oplosbaar.

Nu met name de vrije sectorbouw, die in de jaren 70 zo'n prominente plaats innam in het Nuenense beleid, ingestort is, blijkt dat de gemeente Nuenen behoedzaam moet manoevreren en zorgvuldig moet zoeken naar nieuwe wegen om de oude doelstellingen te realiseren. De problemen waar Nuenen mee te maken heeft verschillen wat betreft de volkshuisvestingsproblematiek en de investeringen in grond niet zo van die in Best. Slechts de getallen die bij die situaties horen verschillen. Specifiek voor Nuenen is daarentegen wel de druk die uitgaat van de Oostelijke Ontsluitingsweg op de exploitatie van bestemmingsplan Oost. Daarentegen zijn er ook in Best bijzondere omstandigheden, en gedeeltelijk onvoorspelbare omstandigheden, die de exploitatie van de bestemmingsplannen bedreigen (m.n. problemen van geluidsoverlast). Wel specifiek voor de gemeente Nuenen is dat de financiële positie van het grondbedrijf niet alleen wordt bedreigd door de gronden bestemd voor woningbouw, maar vooral ook door de gronden bestemd voor industrie en bijzondere voorzieningen. In geen enkele gemeente in de agglomeratie (m.u.v. de stad Eindhoven en Son en Breugel) is dat probleem in die vorm aanwezig.

Wanneer we bovendien kijken naar de wijze waarop de gemeente Nuenen momenteel de problemen te lijf gaat, dan dwingt dat wat betreft de resultaten bewondering af. Het bouwtempo van de gemeente Nuenen in plan Oost is, gelet op de economische crisis opvallend goed en de verkoop van vrije sectorkavels trekt zelfs enigszins aan in Nuenen.

Nuenen slaagt er in om ondanks een teruglopende hoeveelheid contingent in een aanvaardbaar tempo (ook in exploitatie opzicht) te bouwen. Initiatieven in de vrije sector huursfeer staan bovendien op stapel.

Voorts is Nuenen er in geslaagd een werkbaar compromis te bereiken met de HID over de doorberekening van de Oostelijke Ontsluitingsweg in de grondkosten van bestemmingsplan Oost. Ook daar zit het grootste probleem niet. Het grootste probleem zit o.i. in de onrendabele investeringen in industriegronden en gronden met een bijzondere bestemming.

Dit probleem is moeilijk oplosbaar. Aan de ene kant is er in Zuid-Oost-Brabant een terugloop van werkgelegenheid, terwijl er aan de andere kant een overschot aan bedrijfsterrein is (het Industrie-schap Eindhoven-Son, het bedrijfsterrein in Helmond en tenslotte Nuenen).

In feite is dit probleem alleen oplosbaar als de werkgelegenheid

aantrekt. Intussen moet er gekozen worden voor het afstoten van gronden, het anders gebruiken van gronden (agrarisch!) of het wachten op betere tijden.

Tegelijkertijd is het wenselijk dat men in de agglomeratie één beleid tracht te voeren met betrekking tot de uitgifte van industriegronden. Een te sterke concurrentie tussen de agglomeratie-gemeenten is in niemands voordeel.

Of er in dat opzicht ook afspraken zijn te maken tussen de Agglomeratie en Helmond is de vraag.

Voorlopig rest Nuenen geen andere mogelijkheid dan te proberen zichzelf aan de haren uit het moeras te trekken of te trachten zichzelf boven water te houden. De problemen van de gemeente Nuenen zijn niet zo specifiek als ze aanvankelijk leken. Soortgelijke problemen zijn in verschillende mate en in verschillende varianten aan te treffen in alle regionale groeikernen en in de stad Eindhoven.

Bovendien is geen andere bestuurslaag verantwoordelijk voor de problemen in de gemeente Nuenen dan de gemeente Nuenen zelf. Hoogstens is het mogelijk externe factoren als de economische crisis, de ingestorte markt voor duurdere woningen en de afgenomen vraag naar bedrijfsterreinen te noemen als verklaring voor de situatie waarin Nuenen thans verkeert.

5. nieuwe prioriteiten in het beleid van de Agglomeratie?

Het ruimtelijk beleid en het volkshuisvestingsbeleid staan op dit moment in Zuid-Oost-Brabant ter discussie. Directe aanleidingen daarvoor zijn de positie van groeistad Helmond en de problematiek van het afnemend aanbod rijkssteun woningbouw bij een toenemende vraag naar rijkssteun.

Door het statenbesluit van april 1983 heeft de provincie de groeistad-taak van Helmond in het streekplanbeleid geaccentueerd. Tegelijkertijd heeft men een evaluatie van de groeistad-taak van Helmond in het vooruitzicht gesteld. Tot 1985 lijkt de discussie over het ruimtelijk beleid in Zuid-Oost-Brabant wat betreft de provincie beslecht. Naar verwachting zal de minister van VROM zich nog dit najaar uitspreken over het verstedelijkingsbeleid en een dergelijke uitspraak kan consequenties hebben voor het beleid in Zuid-Oost-Brabant. De Agglomeratie realiseert zich dit, blijkens een gezamenlijke actie van de Agglomeratie en Eindhoven: half juni 1983 drongen de Agglomeratie en de stad Eindhoven aan op een "fun-

damentele herbezinning op het ruimtelijk beleid. Het rijksbeleid zoals dat nog in met name de Verstedelijkingsnota van 1976 is geformuleerd, raakt immers verwijderd van de realiteit van dit moment" 9).

Los van een mogelijke uitspraak van de minister over het verstedelijkingsbeleid, doet de Agglomeratie er goed aan het initiatief te nemen in de discussie over het verstedelijkingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant. In dat debat zal de Agglomeratie bereid moeten zijn het eigen beleid kritisch te evalueren. Met name het regionaal groeikernenbeleid en het beleid op het gebied van de bouwprogrammering zijn aan herziening toe.

Het is wenselijk dat de Agglomeratie in 1985 een actueel beleidsplan heeft ontwikkeld. Het huidige structuurplan 1982 is o.i. nauwelijks bruikbaar voor een discussie over de toekomstige ontwikkelingen in Zuid-Oost-Brabant. Het plan is te zeer een neerslag van het denken uit de jaren 70, terwijl de omstandigheden fundamenteel veranderd zijn. Hoe uitgebalanceerd het structuurplan 1972 ook is, het past niet meer binnen de omgeving en context waarbinnen het beleid van de Agglomeratie in de jaren 80 gerealiseerd moet worden. De te laconieke interpretatie van het rijks- en provinciaal beleid en de te voorbarige conclusies met betrekking tot Helmond zijn daarvan de meest treffende voorbeelden.

In het nieuwe beleidplan moet de Agglomeratie een tweetal doelstellingen centraal stellen: 1) de re-urbanisatie van Eindhoven en 2) het bouwen voor de eigen woningbehoefte in de agglomeratie-gemeenten; voorzover dat planologisch mogelijk is. In globale vorm zijn deze beide uitgangspunten en de daarbijhorende mogelijke ontwikkelingsmodellen beschreven in hoofdstuk 4.

Twee belangrijke gevolgen van dit beleid zijn dat het regionaal groeikernenbeleid zal moeten verdwijnen (wellicht is er nog een taak voor één of meerdere gemeenten in een overgangperiode) en dat redenerend vanuit de Agglomeratie Eindhoven Helmond als groeistad overbodig zal zijn *).

*) Als het goed is dan heeft een groeistad, ook al heeft hij de financiële faciliteiten van een groeikern, de woningbehoefte van de aangrenzende gemeenten niet nodig om zijn taak te vervullen....

Zaak is wel dat de Federatie en de Agglomeratie nadrukkelijk afspraken maken over wat men verstaat onder de woningbehoefte. Wij verstaan onder de eigen woningbehoefte van een gemeente, de erkende, geregistreeerde woningvraag naar met name gesubsidieerde woningen. Wat precies onder de erkende, geregistreeerde woningvraag wordt verstaan is zaak van goed overleg. Als uitgangspunt verdient het aanbeveling daarbij uit te gaan van die woningzoekenden, die economisch gebonden en/of sociaal gebonden zijn aan een gemeente, die zich hebben laten registreren als woningzoekende bij een bij de Federatie aangesloten gemeente of instelling en die aangewezen zijn en/of belangstelling hebben voor gesubsidieerde woningbouw. Kennisname van het Utrechtse systeem van het bouwen voor de eigen woningbehoefte kan in dat opzicht verhelderend werken 10).

Met een dergelijke keuze wordt gedeeltelijk gebroken met het open woningmarktmodel dat thans in de agglomeratie functioneert. Mensen buiten de agglomeratie, die niet beschikken over een sociale en/of economische binding met één van de agglomeratie gemeenten worden in principe niet meer beschouwd als woningzoekenden, die in aanmerking kunnen komen voor een gesubsidieerde woning. Tegelijkertijd wordt geaccentueerd dat de zorg voor volkshuisvesting vooral een lokale zaak is, juist in tijden dat de mogelijkheden om een volkshuisvestingsbeleid te realiseren moeilijker worden.

Bij de ontwikkeling van het beleidsplan zal de Agglomeratie sturend op moeten treden. Het is de vraag of de Agglomeratie de gemeenten uit eigen vrije wil achter de uitgangspunten van een nieuw plan zal krijgen. Een sturend beleid biedt daarvoor waarschijnlijk meer garanties dan een coördinerend beleid.

Voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw betekent een keuze voor de beide uitgangspunten het volgende. De Agglomeratie moet in nauwe samenwerking met de Federatie vaststellen wat men verstaat onder de eigen woningbehoefte. Uitgangspunt bij die discussie kan het huidige systeem zijn dat de Federatie bij inschrijving handelt (de feitelijke woningvraag of de geregistreeerde woningbehoefte).

De Federatie houdt de centrale registratie van woningzoekenden bij en kan periodiek doorgeven aan de Agglomeratie hoe groot de geregistreeerde woningbehoefte is.

Het meten van de geregistreeerde woningbehoefte is weliswaar een korte termijn-beleid, maar dat is het verdelen van de rijkssteun

in de praktijk ook, dus dat hoeft niet extra problematisch te zijn. Tevens zet men een registratie op van woningzoekenden die belangstelling hebben voor gesubsidieerde koopwoningen.

De Agglomeratie en de Federatie stellen in overleg vast hoe groot de gemiddelde woningbehoefte over het afgelopen jaar per gemeente was en komen op die wijze tot een totale geregistreerde woningbehoefte in de agglomeratie. Naar aandeel worden vervolgens de contingenten verdeeld over de gemeenten, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan samenstelling van de geregistreerde woningbehoefte van de diverse gemeenten. Een gemeente als Leende lijkt immers relatief makkelijker premiekoopwoningen te kunnen slijten dan een stad als Eindhoven. Daarom is het nodig dat ook de samenstelling van de geregistreerde woningbehoefte in overleg tussen de Agglomeratie en de Federatie wordt bijgehouden. Deze specifieke samenstelling per gemeente wordt in bilateraal overleg met de betreffende gemeente getoetst aan het ingediende bouwplan van de gemeente. Op deze wijze wordt enigermate gegarandeerd dat er ook - gelet op de financieringswijze van woningen - gebouwd wordt voor de locale vraag.

In gevallen dat een gemeente niet in jaar X kan bouwen, wordt het aandeel in de rijkssteun uitgeleend aan andere gemeenten. Deze gemeenten "betalen" dat het jaar er op uit hun contingent terug.

Om tenslotte niet een te grote kloof te scheppen tussen het regionale bouwprogramma en het contingent rijkssteun, moet het beleid van de Agglomeratie er op gericht zijn dat gemeenten in hun gesubsidieerde programma maximaal uitgaan van hun aandeel in het "normale" contingent van de Agglomeratie (ca. 1900). Tegelijkertijd geldt dit maximale aantal gesubsidieerde woningen als een minimaal aantal te bouwen woningen. Het maximale aantal is gebaseerd op een richtgetal dat is gebaseerd op het groeiklassenbeleid en dat is gecorrigeerd op bijv. de actuele geregistreerde woningbehoefte.

Een gemeente in de Agglomeratie mag dan ook maximaal het aantal woningen produceren overeenkomstig het richtgetal, Het minimale aantal is het aandeel in het contingent en het verschil tussen dat getal en het richtgetal is het maximum aantal ongesubsidieerde woningen.

Een dergelijke systematiek voor de verdeling van de rijkssteun woningbouw zou in 1985 moeten worden gehanteerd voor de gemeenten in de Agglomeratie en wellicht bij wijze van experiment al moeten worden gehanteerd voor de niet-groeiemeenten in 1984.

6. perspectieven voor de regionale groeikernen

In hoofdstuk 3 is ingegaan op perspectieven voor de regionale groeikernen om uit de problemen te komen. Centraal stonden daarbij de benutting van de belastingcapaciteit, het (verder) minitueus nalopen van de afzonderlijke begrotingsposten, het (soms) wat meer door de gebruikers laten betalen van de beschikbaar gestelde voorzieningen, het bouwen van goedkope vrije sectorwoningen in de huur- en koopsfeer, het anderssoortig exploiteren van gronden (bijv. agrarisch) en het afstoten van gronden.

O.i. biedt een per gemeente te bepalen combinatie van bovengenoemde mogelijkheden voldoende ruimte om de problemen tot een aanvaardbare proportie terug te brengen. De praktijk wijst overigens uit dat gemeenten hier ook al in blijken te slagen.

De gesignaleerde problemen van de gigantische grondaankopen in de regionale groeikernen zijn natuurlijk niet op te lossen door bijv. plotseling kostenbewust te worden.

Echter als hulpmiddel, om een gedeelte van het probleem op te lossen, en als ondersteuning van een ruimtelijk en volkshuisvestingsbeleid, zijn er wel degelijk mogelijkheden. Een geconcentreerde bebouwing in relatie tot een goed evenwicht tussen bebouwde ruimte en open ruimte kan er toe leiden dat de landelijke karakteristiek van de groeikernen behouden blijft, zelfs verbeterd, terwijl er aanzienlijk lagere grond- en bouwkosten mogelijk zijn. Dat lagere kostenniveau kan op zijn beurt meer woningbouw betekenen, waarvoor in principe drie wegen open staan:

1. Onderhandelen met het rijk of voor hetzelfde geld meer woningen mogen worden gebouwd. (In getallen vertaald: wanneer de stichtingskosten kunnen worden verlaagd van f 105.000,-- naar f 85.000,-- kan een contingentsuitbreiding plaatsvinden van bijna 20%).
2. Het realiseren van vrije sector koopwoningen voor een zo lage koopprijs, dat ook lagere inkomens zo'n woning kunnen kopen. Tot ieders verbazing blijkt het thans mogelijk om koopwoningen van een goede kwaliteit te realiseren voor bouwkosten tussen de f 55.000,-- en f 80.000,--. In diverse gemeenten in de Agglomeratie wordt momenteel in deze sfeer en voor acceptabele prijzen vrije sectorbouw gerealiseerd (bijv. Waalre).
3. Het bouwen van vrije sector huurwoningen, die gefinancierd wor-

den door de woningbouwverenigingen. In den lande (Oldenzaal), maar recent ook in de agglomeratie (Valkenswaard) worden daar de eerste ervaringen mee opgedaan.

Voor met name de regionale groeikernen in de agglomeratie liggen hier de mogelijkheden: dichter bouwen en het bouwen van vrije sector huur- en koopwoningen. Van groot belang is daarbij de creativiteit van de betreffende gemeenten en de bereidheid van gemeenten om intensief te onderhandelen met woningcorporaties, financieringsmaatschappijen, beleggers en aannemers. Een dergelijk optreden eist een actieve houding van de gemeenten op het gebied van de volkshuisvesting. In tegenstelling tot de jaren 60 en 70 blijkt volkshuisvesting een activiteit te zijn die niet louter aan de bouwers kan worden overgelaten; gemeenten hebben een tamelijk grote beleidsvrijheid om zelfstandig gestalte te geven aan hun volkshuisvestingsbeleid en hun bouwbeleid. Het tijdstip en de omstandigheden zijn er naar dat de gemeenten trachten hun beleidsvrijheid optimaal te benutten, zonder daarbij kwaliteit en andere belangen uit het oog te verliezen. Het krapper worden van het contingent mag de gemeenten niet dwingen tot een houding van berusting, maar moet de gemeenten juist stimuleren om van de geëigende paden af te stappen en gebruik te maken van de mogelijkheden die er liggen. Temeer nu bouwbedrijven en aannemers bereid blijken scherper te calculeren dan ooit te voren en architecten goedkopere woningen blijken te kunnen ontwerpen. Tenslotte moet men niet schromen een gedeelte van de afbouw van de woning (een in Brabant overigens niet onbekend verschijnsel) over te laten aan de toekomstige bewoners, wanneer die daar bereid toe zijn. Dit verlaagt de prijs enigszins, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid van de toekomstige bewoner om zijn woning een eigen karakter te geven, wordt vergroot.

De Agglomeratie moet de gemeenten, waar mogelijk, ondersteunen, maar bouwt geen positieve discriminatie in haar beleid in ten behoeve van één of meerdere regionale groeikernen. Een "pool" van bedrijfsterreinen in de agglomeratie en het ondersteunen van bouwactiviteiten in de vrije sector-huur- of goedkope vrije sector-koopsfeer, zijn mogelijkheden van de kant van de Agglomeratie om de regionale groeikernen mede te ondersteunen.

Noten bij de inleiding

- 1) Onderzoeksvoorstel Groeikernenbeleid in de Agglomeratie Eindhoven, september 1982, blz. 12
- 2) Opzet onderzoek, 19.10.82, blz. 7
- 3) vgl. Leids Dagblad, 8.1.1983
- 4) vgl. het artikel van L. Vulperhorst in Binnenlands Bestuur d.d. 15-7-1983: Officieel 'loyale' gemeente ontwijkt en ontduikt regels
- 5) Opzet onderzoek, 19.10.1982, blz. 9
- 6) Nota van Aanbieding 1983, gemeente Nuenen c.a., blz. 66
- 7) Wethouder Soutendijk van Nuenen tijdens de algemene beschouwingen, Notulen 25-11-1982, blz. 33
- 8) Woningbouwprogramma Agglomeratie Eindhoven, 1983-1985, blz. 16
- 9) Verslag van een ambtelijk overleg inzake het verstedelijkingsbeleid in Zuid-Oost-Brabant, 5 april 1983, blz. 6705/2)
- 10) idem, blz. 6705/4
- 11) Verslag IOPRO, 31.1.1983, blz. 6582/10
- 12) Priemus, H., "Terugloop van de overloop" in Wonen TA/BK, 24/82:
- 13) Priemus, blz. 21
- 14) zie de uitlatingen van wethouder Remmen van Helmond tijdens de algemene beschouwingen, 17.11.1982, blz. 4

Noten bij hoofdstuk 1

- 1) Wet van 16 juni 1976 tot vaststelling van voorschriften m.b.t. de Agglomeratie Eindhoven, Staatsblad 1976, nr. 344, art. 38 e.v.
- 2) Ex-minister van Binnenlandse Zaken, drs. E. van Thijn liet zich tijdens een werkbezoek aan de agglomeratie op 18 februari 1982 in die zin uit. Zie: Agglomeratieblad Eindhoven, nr. 76, 8-3-1982

3) In een advies aan het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft mr. G.Ph. Brokx onlangs geconstateerd dat de animo van de provincie en de andere gewesten in Oost-Brabant niet groot is voor een mini-provincie Oost-Brabant. Er wordt geconstateerd dat de noodzaak aanwezig is van bestuurlijke samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Een in te stellen projectgroep zal zich gaan bezighouden met de bestuurlijke problematiek van Zuid-Oost-Brabant. Zie: Binnenlands Bestuur, 3e jaargang, week 45, 12-12-1982

De scheidende Commissaris der Koningin J.D. van Harten merkte in een interview in Binnenlands Bestuur, d.d. 20-5-1983 op:

"Er zijn nu eenmaal taken die niet op gemeentelijk en provinciaal niveau liggen en die ook niet te behappen zijn voor een aantal gemeenten samen. De een vindt dan een miniprovincie de oplossing, de ander denkt dat een functionele bestuurslaag een uitkomst is. De agglomeratie Eindhoven is bij uitstek zo'n bestuurslaag, maar ik geloof dat ik zo langzamerhand de enige ben die daar zo over denkt. In het perspectief dat nu wordt geboden kan ik de agglomeratie ook niet meer plaatsen. Nu het uitzicht verdwenen is op een ingrijpende reorganisatie en de tussenlaag is afgewezen, zal ook iets moeten worden veranderd in de wettelijke grondslag van de agglomeratie. Ik zou het overigens in menig opzicht betreuren als de agglomeratie ver-

- dwijnt; er zijn daar veel goede zaken verricht en dat kan je niet zo maar van de kaart poetsen."
- 4) Structuurschets Agglomeratie Eindhoven, 1968, blz. 12
 - 5) idem, blz. 59
 - 6) idem, blz. 61
 - 7) idem, blz. 63
 - 8) idem, blz. 63
 - 9) idem, blz. 64
 - 10) idem, blz. 74; vgl. ook blz. 81
 - 11) Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 2:
Verstedelijkingsnota, deel 2a: beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit, 1976, blz. 95-96
"voor de grootte van deze stadsgewesten richt zij zich op een reikwijdte van ca. 25 minuten van woning tot centrum per openbaar vervoer, incl. voortransport" (Verstedelijkingsnota, 1976, blz. 246)
 - 12) Vergelijk: Verstedelijkingsnota 1976: blz. 143
"Het stadsgewest Eindhoven heeft in de laatste tientallen jaren een grootscheepse ontwikkeling doorgemaakt. Zowel Eindhoven zelf als een aantal kernen in de omgeving van de stad zijn sterk gegroeid. Voor verdere groei zou Eindhoven binnen afzienbare tijd aangewezen kunnen raken op nieuwe bouwplaatsen op grotere afstand van het centrum. De omstandigheid, dat het niet over een stadsgewestelijk railnet beschikt, zou op den duur structurele moeilijkheden kunnen gaan veroorzaken. Meer mogelijkheden doen zich voor in de onmiddellijke omgeving van Helmond, dat door een spoorlijn met Eindhoven is verbonden. Het is daarom gewenst Helmond meer bij de ontwikkeling van het stadsgewest Eindhoven te betrekken. Een belangrijk deel van de stadsgewestelijke woningbehoefte kan in aansluiting op de kern Helmond worden gerealiseerd. Hierbij kan worden gedacht aan de bouw van 10 à 15.000 woningen in de periode 1980-1990. Helmond wordt daarom aangewezen als groeistad. Deze groei kan worden gespreid over een aantal kleinere bouwplaatsen. Daarbij kan zeer goed gebruik worden gemaakt van landschappelijke gegevens (...). Evenwel moet worden voorkomen dat belangrijke waarden van het natuurlijk milieu en het landschap teniet worden gedaan. Om deze groei te ondersteunen, wordt gestreefd naar versterking van de werkgelegenheid in Helmond. Het is van belang Helmond mede door het openbaar vervoersysteem te integreren in het Eindhovens stadsgewest".
 - 13) In deel 2d van de Verstedelijkingsnota uit 1977 wordt uitgelegd waarom Helmond geen groeikern is geworden, maar groeistad: "Ook in Helmond spelen uiteenlopende elementen een rol. Enerzijds maakt Helmond deel uit van hetzelfde stadsgewest als Eindhoven; anderzijds kan het binnen dit stadsgewest naast Eindhoven als centrale stad worden beschouwd. De ondergetekende wil op dit laatste element de nadruk leggen. Helmond wordt daarom niet als groeikern, maar als groeistad aangewezen." Voorts wordt opgemerkt dat de taakstelling van Helmond getalsmatig de taakstelling is van een groeistad: minstens 10.000 woningen in 10 jaar (tegen een taakstelling van een groeikern van minstens 6.000 woningen in 10 jaar).
(Verstedelijkingsnota, deel 2d: regeringsbeslissing met nota van toelichting, 1977, blz. 100).
 - 14) Verstedelijkingsnota, deel 2e: tekst van de parlementaire be-

- handeling vastgestelde planologische kernbeslissing, 1979, blz. 19
- 15) Streekplan Midden- en Oost-Brabant, vastgesteld door PS op 24-2-1978 blz. 3
- 16) vgl. Streekplan Midden- en Oost-Brabant, blz. 64-65
- 17) De kleine kernen Spoordonk, Borkel-Schaft, enz. worden gerekend tot groeiklasse 1.
 groeiklasse 5: "dit zijn gebieden, gevormd door de centrale stad (steden) en de in de directe omgeving gelegen kernen, waarbinnen de nadruk ligt op ontwikkelingen op het gebied van de woningbouw, werkgelegenheid en voorzieningen. Het zijn de eerst aangewezen zones om de woningbehoefte op te vangen. Deze groeifunctie wordt toegekend aan de stadsregio als geheel en niet aan in deze gebieden gelegen afzonderlijke kernen" (Streekplan, 1978, blz. 64)
 De laatste opmerking is niet zonder betekenis en geeft aan dat de Agglomeratie c.q. het betreffende gewest, binnen die groeiklasse het beleid dient uit te werken en/of verfijnen.
- groeiklasse 2: "de toeneming van de woningvoorraad mag ten hoogste gelijk zijn aan het gemiddelde van de woningbouw bij per saldo natuurlijke groei van de gemeente en die bij een constant aantal inwoners, voorzover niet reeds in de overige kernen van de gemeente in de woningbehoefte wordt voorzien" (Streekplan, 1978, blz. 64)
- 18) In de stadsregio Eindhoven worden genoemd:
 Klasse 1 (2500-3500 woningen): Blixembosch, Best, Geldrop, Valkenswaard
 Klasse 2 (3000-6000 woningen): Achtse Barrier, Veldhoven, Nuenen.
 In de stadsregio Helmond:
 Klasse 1: Mierlo, Dierdonk
 Klasse 2: Brouwhuis/Rijpelberg
- 19) circulaire GS aan Agglomeratiebestuur, 28-6-1978, G. 238.508.a (onderwerp: bouwprogramma), blz. 2
 vgl. ook circulaire GS aan Agglomeratiebestuur, 22-12-1981, 89.874, (onderwerp: richtgetal woningbouw 1982-1984)
- 20) idem, 22-12-1981, blz. 1
- 21) notitie GS aan leden van de commissie van advies en bijstand voor ruimtelijke ordening en landinrichting, 3-2-1981, nr. 71.301, (onderwerp: notitie woningbouw)
- 22) notitie GS aan de commissie van advies en bijstand voor ruimtelijke ordening en landinrichting, 27-4-1982, nr. 94.818 (onderwerp: notitie over de woningbouw). We lezen daar: "Bij de bepaling van de hoogte van het richtgetal wordt tevens rekening gehouden met de groeiklasse-indeling, gemaakte afspraken uit het verleden, eventuele taakstelling ten aanzien van de opvang van migranten of een taakstelling als gevolg van een werkgelegenheidsfunctie, uitgaande boven de groeiklasse" (blz. 4)
- 23) vgl. de artikelen van Priemus in Wonen TA/BK 24/82 en van Van der Kammen in Stedebouw en Volkshuisvesting, dec. 1982
- 24) Evaluatienota Streekplan, 1981, blz. 20
- 25) idem, blz. 19
- 26) Bezwaarschrift AE aan PS inzake Partiële Herziening Streekplan Midden- en Oost-Brabant, 21-10-1982, nr. 82.3584

- 27) Provinciaal Bestuur Noord-Brabant, Statenvoorstel 35/83, Partiele Herziening Streekplan Midden- en Oost-Brabant, blz. 4; zie ook herziene tekst streekplan blz. 19
- 28) vgl. Meerjarenbeleidsplan Agglomeratie Eindhoven (1983-86), blz. 22
- 29) vgl. rapport "Langman". Brief van de minister van EZ, zitting 1972 12.044, nr. 1: Rapport van de werkcommissie Helmond zie ook: Volkshuisvestingsplan 1982-1985, Gemeente Helmond, blz. 5
- 30) Tekst van de rede uitgesproken door wethouder Remmen van Helmond bij de begrotingsbehandeling, 17-11-1982, blz. 4
- 31) vgl. de folder "Wonen in Helmond groeistad" (maart 1982), waarin vetgedrukte tussenkoppen staan als: "hogere premie & lagere huren", "f 30,-- à f 40,-- per maand lager" als men het over huren heeft en "bijna f 1000,-- méér subsidie per jaar" als men het over kopen heeft. De folder is verspreid in een groot deel van de gemeenten in de agglomeratie
- 32) vgl. Helmond. Volkshuisvestingsplan. Supplement 1982. Deel 3. Woningbouwprogramma 1982 t/m 1985, blz. 35
Van de 330 belangstellenden uit de Agglomeratie Eindhoven kwamen: 237 uit Eindhoven; 27 uit Veldhoven; 34 uit Geldrop; 12 uit Nuenen en 20 uit de overige gemeenten in de agglomeratie vgl. ook de resultaten van de enquête van de Federatie. 985 van de 11.598 woningzoekenden in de Agglomeratie bleken bereid naar Helmond te vertrekken
- 33) vgl. de nota "Woonruimtetwet-woonruimteverordening. Achtergronden, overwegingen en toelichtingen bij de woonruimteverordening" (helmond, september 1982)
- 34) Het aantal woningzoekenden in Helmond fluctueert nogal:
1-1-1978: 3.043 woningzoekenden; 1-1-1979: 3.290 woningzoekenden; 1-1-1980: 4.165 woningzoekenden; 1-1-1981: 4.595 woningzoekenden; 1-1-1982 3.776 woningzoekenden.
vgl. Volkshuisvestingsplan. Supplement 1982. Deel 3, blz. 15

Noten bij hoofdstuk 2

- 1) Structuurschets AE, 1968, blz. 63
- 2) idem, blz. 74
- 3) Uittreksel uit de notulen van de vergadering van de raad der gemeente Nuenen c.a., gehouden op 19-9-1968, agendapunt 21. Structuurschets samenwerkingsorgaan AE, blz. 11
- 4) brief GS van Noord-Brabant aan SAE, kenmerk II, 9 nr. 63919, d.d. 2-9-1970; het is de vraag of de bouw van "Vaalre" in het achterhoofd van GS meespeelde, of dat men toen al koos voor Helmond. Wij houden het op het laatste
- 5) raadsvoorstel d.d. 24-10-1972 van B & W van Nuenen c.a.; "Structuurschets 1972 Agglomeratie Eindhoven", blz. 5
- 6) vgl. de discussie in de gemeenteraad van Nuenen c.a. op 26-10-1972 en ook de discussie in november van dat jaar
- 7) vgl. de brieven van de SAE aan Nuenen, d.d. 6-2-1973 en 6-4-1973
- 8) Toelichting, behorende bij het bestemmingsplan "Nuenen-zuid", vastgesteld door de gemeenteraad 27-11-1972, blz. 4
- 9) Notulen van het verhandelde in de openbare vergadering van de raad der gemeente Nuenen, 27-11-1972, agendapunt nr. 1: vaststelling ontwerp-bestemmingsplan Zuid, blz. 4

- 10) OTN (m.m.v. Raadgevend Bureau Berenschot en het International Institute of Urban Studies uit Israël), NUENEN structuuranalyse '72 delen 1 (rapport), 2 (bijlage 1, 11 en 111) en 3 (bijlage IV), 1972
- 11) W.J.J. Croonen, Bureau voor Stedebouw/Bureau Goudenappel & Coffema/Werkplaats voor milieubouw, concept en opzet ontwerp-structuurplan, september 1973
- 12) Nueneen structuurplan, 20-11-1974 TuBr/AQ
- 13) vgl. Ontwerp Structuurplan, febr. 1976
- 14) raadsvoorstel d.d. 21-6-1976 van B & W Nueneen c.a.; structuurplan, blz. 7
- 15) idem, blz. 7
- 16) brief Gewest Helmond aan B & W van Nueneen, d.d. 10-5-1976; kenmerk 16.949/030, ontwerp Structuurplan Nueneen; vgl. reactie van Nueneen: "Samenvatting van de opmerkingen afkomstig van de voor-overleg partners met de reactie van B & W", blz. 2
- 17) brief AE aan B & W van Nueneen d.d. 23-6-1976, kenmerk 76.1402 onderwerp: ontwerp-structuurplan; vgl. brief van GS van Noord-Brabant aan B & W van Nueneen, d.d. 27-4-1977, kenmerk II.231.775, met bijlagen
- 18) Uittreksel uit de notulen van de openbare raadsvergadering der gemeente Nueneen c.a., 23-6-1976, agendapunt 22, blz. 56
- 19) Notulen openbare raadsvergadering van gemeente Nueneen c.a., vaststelling bestemmingsplan Langakker-Tomakker, blz. 28

Noten bij hoofdstuk 3

- 1) Structuurplan, blz. 43
- 2) Gemeenten stellen dit zelf en bovendien blijken de wachttijden voor woningzoekenden alleen in Eindhoven lang te zijn

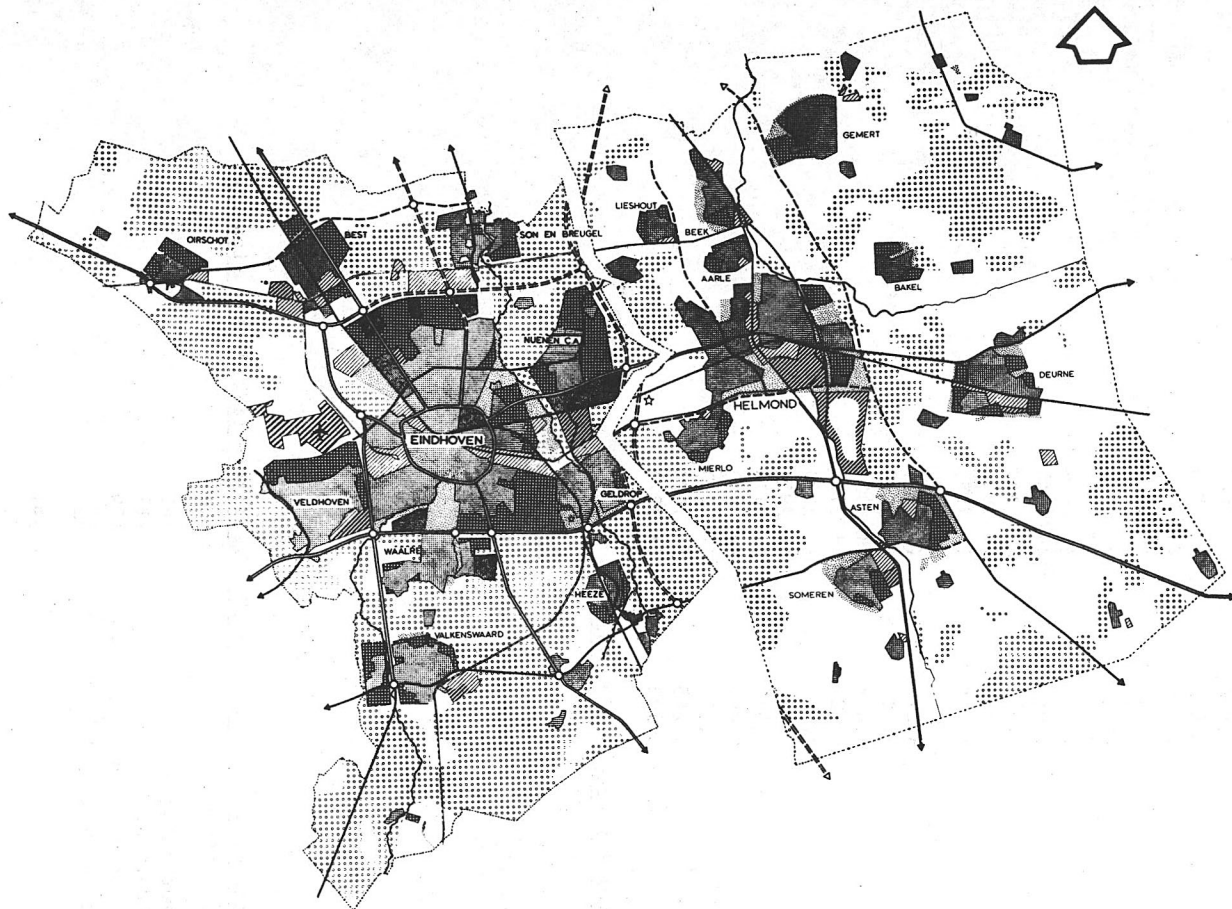
Noten bij hoofdstuk 4

- 1) Herziene Tekst Streekplan, 1983, blz. 19; overigens bestrijdt de Agglomeratie deze interpretatie van het rijksbeleid
- 2) vgl. NIROV, Woonruimteverdeling; Een Verkennende Analyse, Den Haag, 1983

Noten bij hoofdstuk 5

- 1) Onderzoeksvoorstel "Gemeenten, bouwprogrammering en woonruimteverdeling", SRO 21-03, RIW-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, Delft 1983
- 2) vgl. Th.A.J. Toonen, Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden, in: Beleid en Maatschappij, 1981/11, blz. 334-342
- 3) H. Kroes/L. Vulperhorst, Bouwen voor de eigen woningbehoefte in de provincie Utrecht. Eigen woningbehoefte visie, VVT en doorstroming, Delft, 1982
- 4) Streekplan Midden- en Oost-Brabant, vastgesteld door PS 24-2-1978
- 5) Partiële Herziening Streekplan Midden- en Oost-Brabant, april 1983
- 6) vgl. Woningbouwprogramma's 1980-1982, 1981-1983; Regionaal Volkshuisvestingsplan 1982-1984 en Woningbouwprogramma 1983-1985, Agglomeratie Eindhoven

- 7) vgl. J. van der Schaar, Non-profit verhuur en volkshuisvestingsbeleid, in: NIROV. De non-profit huursector, nu en in de toekomst. Enige beschouwingen (Den Haag, 1981), blz. 35
- 8) Sprekend over de rol van de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening stelt het Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek in haar Jaaradvies 1983 dat: "de overheid maar weinig zaken blijkt te kunnen afdwingen. Ze is vooral aangewezen op beperkte stimuleringsmogelijkheden en moet meestal onderhandelen om haar doel te bereiken (...) Ook in de ruimtelijke ordening is de rol van de overheid er beperkt als gevolg van een gebrek aan overzicht en geringe stimuleringsmogelijkheden. Door de nadruk op planning en coördinatie moet op dit beleidsterrein bij uitstek via onderhandeling te werk worden gegaan. In dit opzicht is het niet verwonderlijk dat in de jaren zeventig de nadruk zo sterk is gelegd op de procedurele kant van de ruimtelijke ordening". (blz. 61). Jaaradvies 1983. Thema's voor onderzoek t.b.v. ruimtelijk beleid, deel I advies (Den Haag, 1983)
- 9) brief van de Agglomeratie Eindhoven en de stad Eindhoven aan de minister van VROM, d.d. 13 juni 1983, nr. 83.2276, betreft: Verstedelijkingsbeleid Zuid-Oost-Brabant
- 10) vgl. G. Buwalda, De Vijf Vinger Theorie als Beleidsinstrument, en A. de Gier, Het beleid van de plaatsgebonden woningbehoefte, in: H. Kroes/L. Vulperhorst, Provincies, Gemeenten, bouwen voor de eigen woningbehoefte, Delft, 1983



- | | | |
|---------------------------|--|------------------------------|
| woongebied | groengebied | wegen |
| ● bestaand of goedgekeurd | ○ stedelijk groen | == bestaand |
| ● ontworpen | ⊙ gebieden met grote landschappelijke - of natuurwaarden | === toekomstig - vastgesteld |
| ● bijzondere bebouwing | ☆ rekreatief element | --- spoorwegen |
| industriegebied | ⊗ vliegveld | --- waterwegen |
| ● bestaand of goedgekeurd | | |
| ● ontworpen | | |

Abbeelding 1.3.
 GLOBALE WEERGAVE VAN DE STRUCTUURSCHETS
 VAN DE AGGLOMERATIE EINDHOVEN EN
 VAN HET STREEKORGAAN GEWEST HELMOND.

Bijlage 2

I. groei woningvoorraad 1950-1982 Nuenen, Gerwen en Nederwetten

1950:	947	
1960:	1.431	(+ 484)
1961:	1.525	(+ 94)
1962:	1.595	(+ 70)
1963:	1.714	(+ 119)
1964:	1.786	(+ 72)
1965:	1.822	(+ 36)
1966:	1.882	(+ 60)
1967:	1.986	(+ 104)
1968:	2.140	(+ 154)
1969:	2.300	(+ 160)
1970:	2.598	(+ 298)
1971:	2.734	(+ 236)
1972:	3.214	(+ 480)
1973:	3.615	(+ 401)
1974:	3.858	(+ 243)
1975:	4.230	(+ 372)
1976:	4.493	(+ 263)
1977:	4.785	(+ 292)
1978:	5.032	(+ 247)
1979:	5.093	(+ 61)
1980:	5.123	(+ 30)
1981:	5.265	(+ 142)
1982:	5.592	(+ 327)

II. bevolkingsgroei 1950-1982

<u>jaar</u>	<u>bevolking</u>
1950 (31-12)	5.878
1960	7.456
1970	10.819
1977	16.865
1978	17.347
1979	17.613
1980	17.636
1981	17.696
1982	

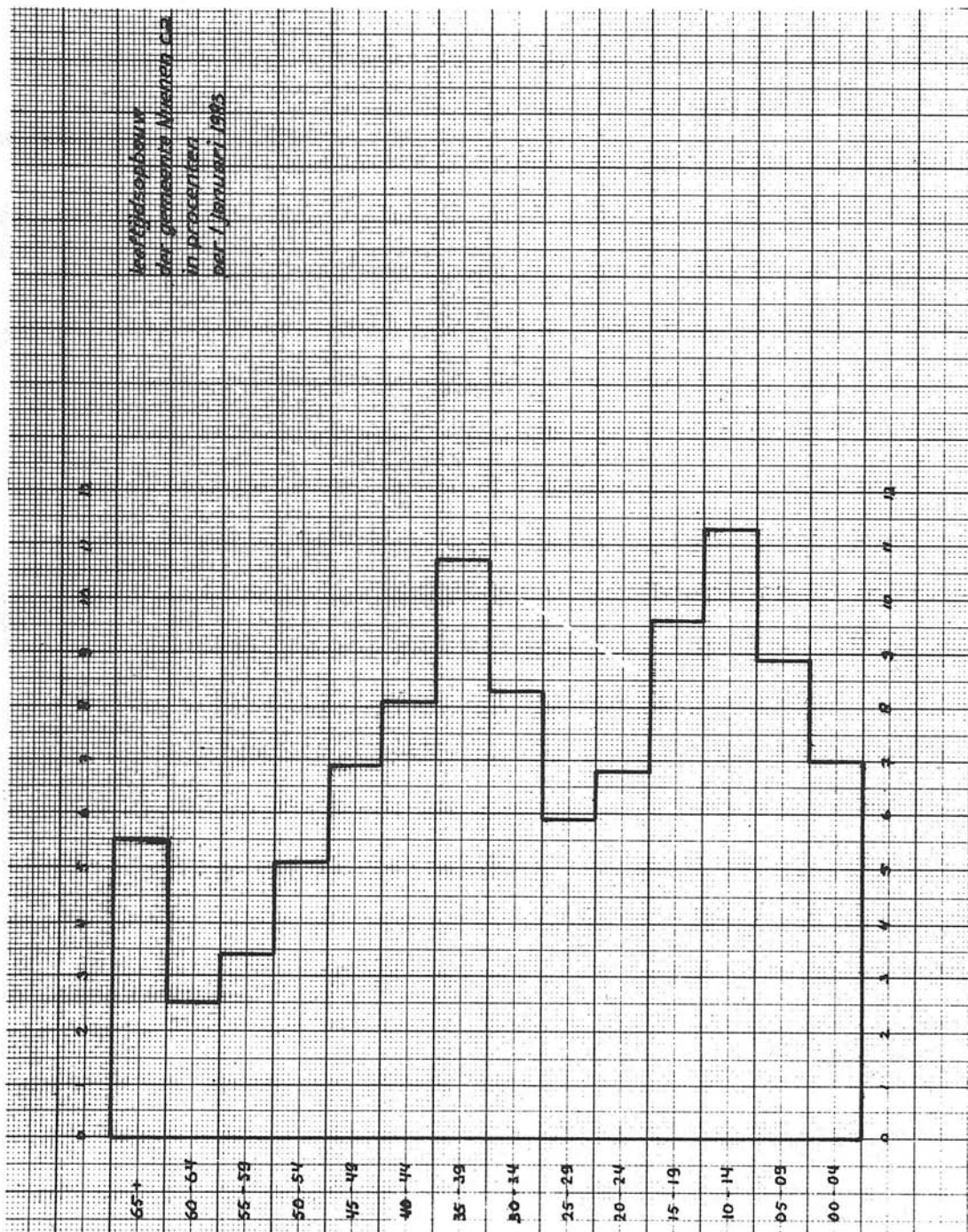
III. toename woningbouw 1976-1982 gedifferentieerd naar financieringswijze

woningwetwoningen	182
premiehuurwoningen	117
premiekoopwoningen	479
vrije sectorwoningen	<u>513</u>
totaal	1.291

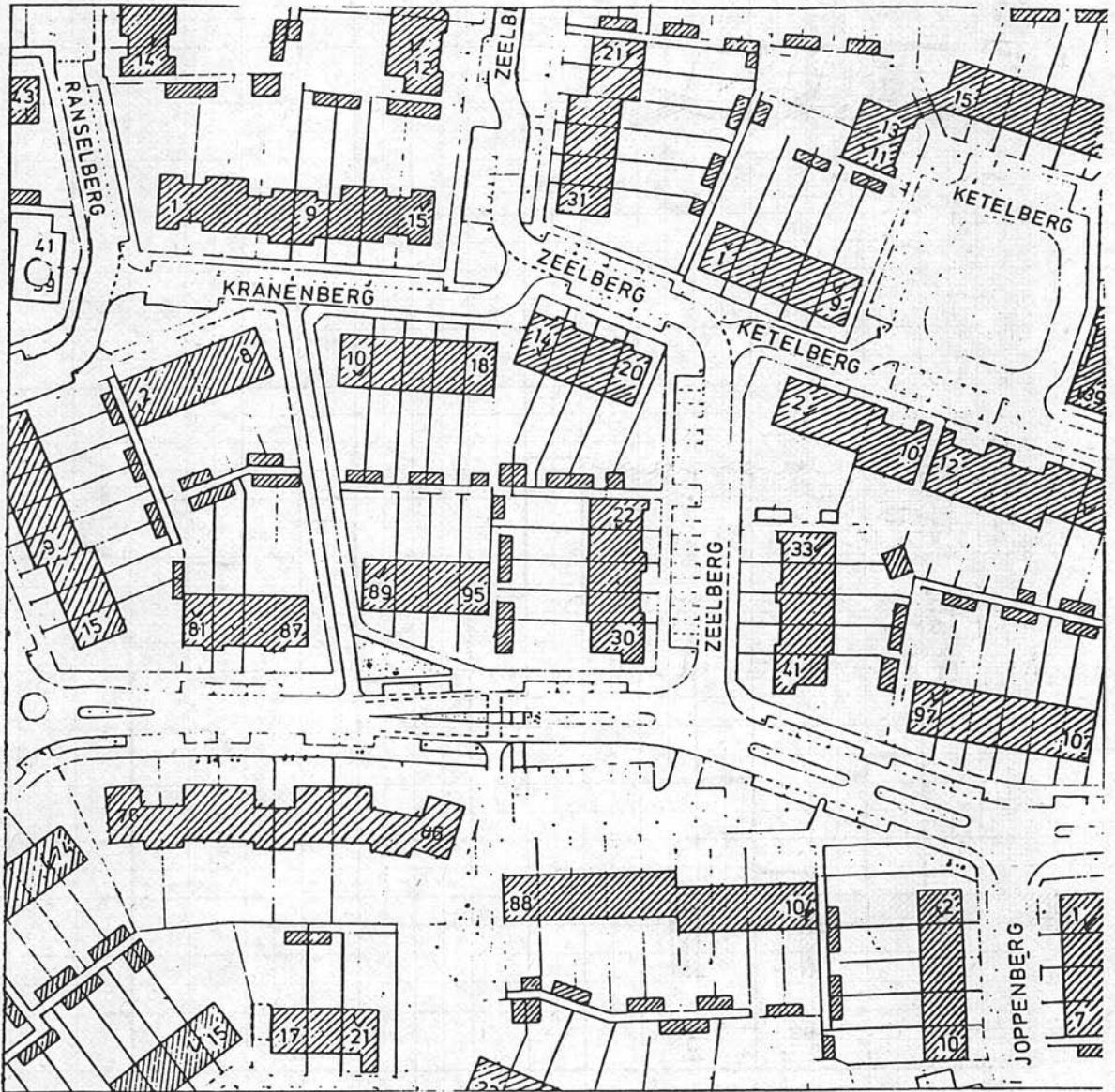
IV. contingent 1983: 70 woningwetwoningen 12 premiekoopwoningen

bijlage 3

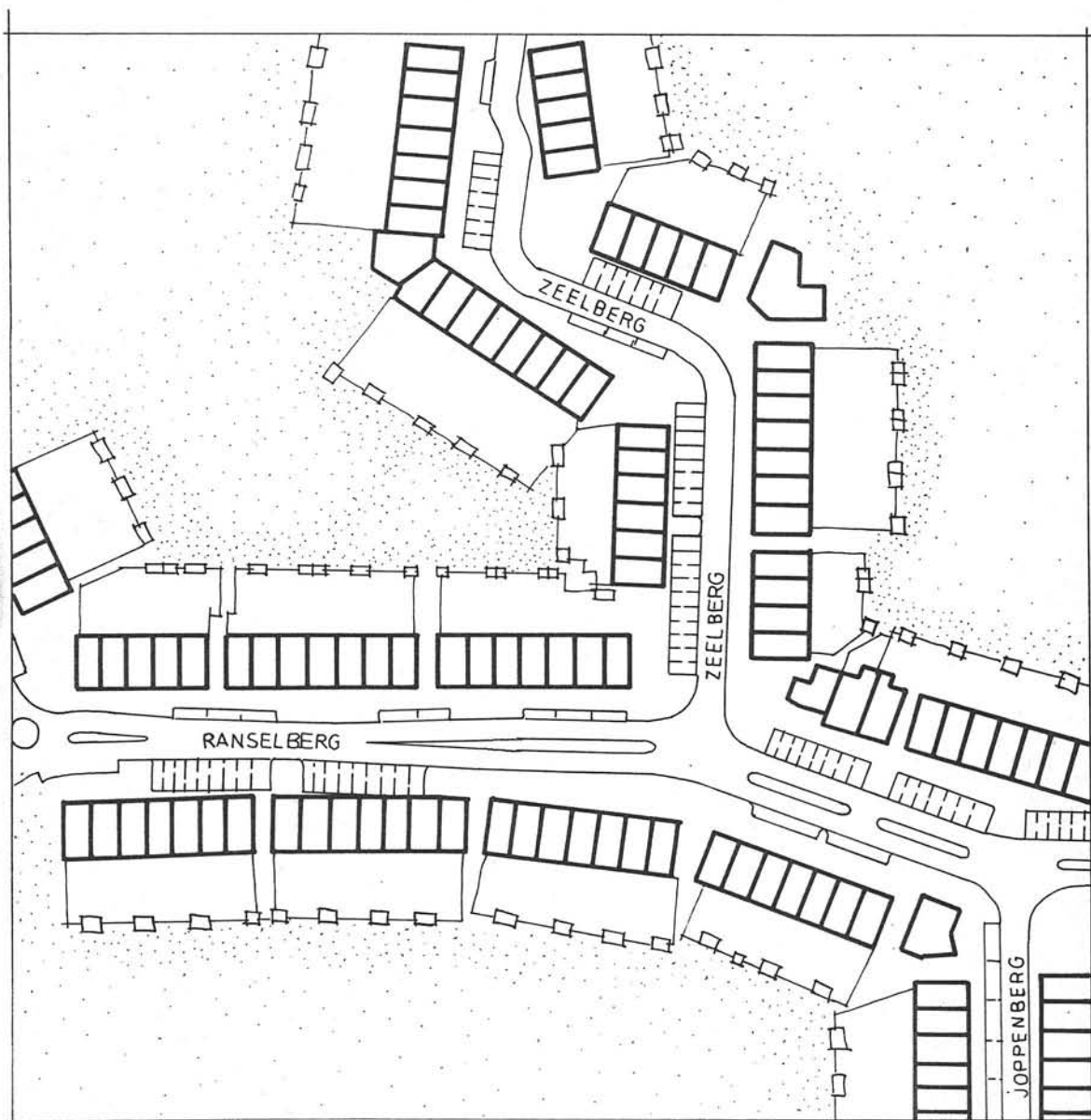
Kaartjesbouw
der gemeente Almere, Ca.
in procenten
per 1 Januari 1965



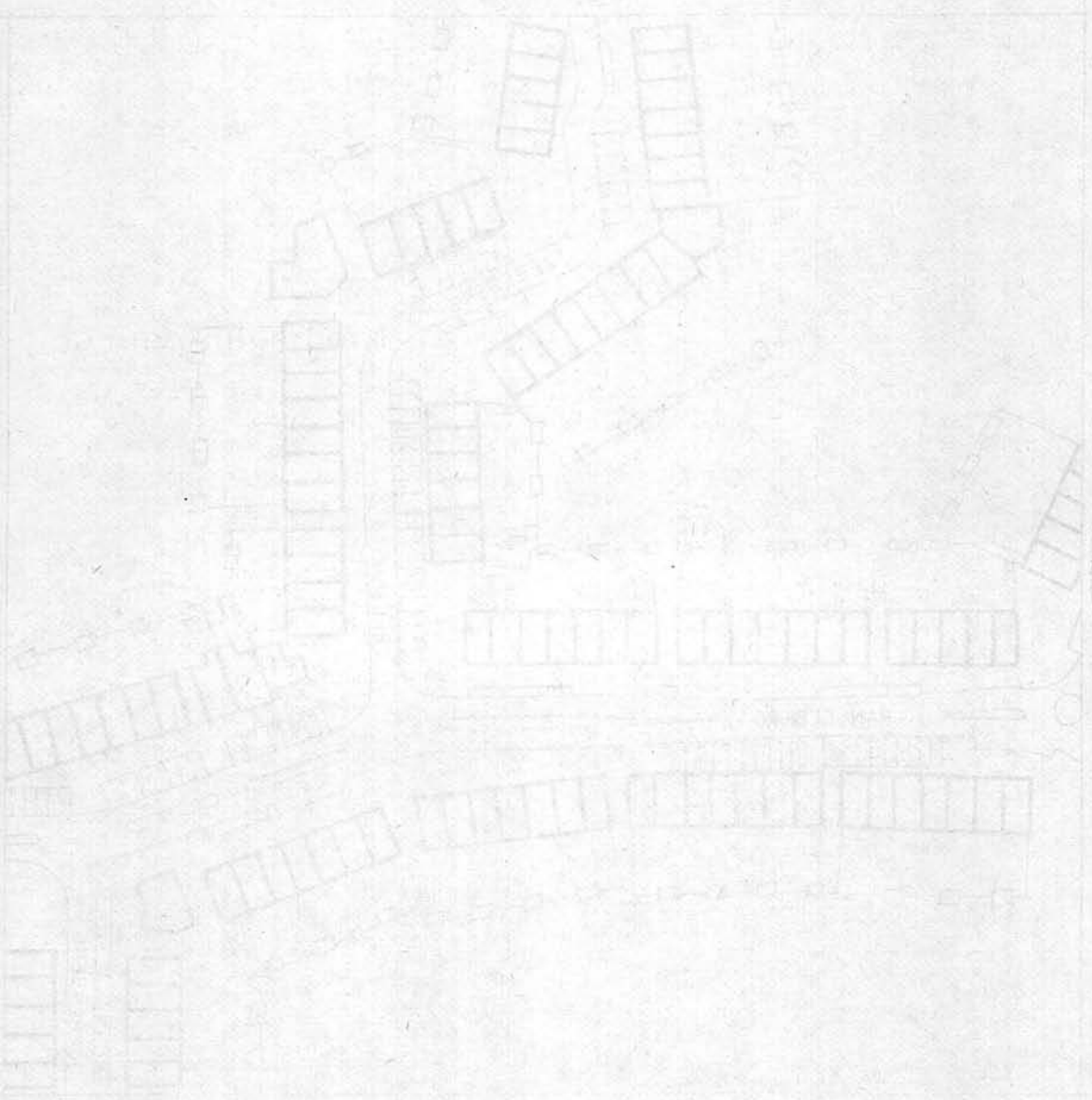
Sneede van 4 ha uit bestemmingsplan, bevattende 115 woningen



bijlage 4 a



Regulation of the ... of the ...







**RIW - Instituut voor
Volkshuisvestingsonderzoek
Afdeling der Bouwkunde
Stevinweg 1
2628 CN DELFT
Tel.nr. (015) 78 30 49**

De aanwijzing van Helmond als groeistad staat op gespannen voet met het regionaal groeikernenbeleid zoals dat gevoerd wordt door de Agglomeratie Eindhoven. Tot voor kort kon er een beleid gevoerd worden waarin beide doelstellingen, zowel Helmond als groeistad als het regionaal groeikernenbeleid, konden worden gerealiseerd. Op dit moment blijken beide doelstellingen niet gelijktijdig te kunnen worden gerealiseerd. Het ziet er naar uit dat de Agglomeratie Eindhoven het regionaal groeikernenbeleid zal moeten aanpassen aan het gegeven van Helmond-groeistad.

Dit is één van de belangrijkste uitkomsten van een onderzoek uitgevoerd door een team onderzoekers van het RIW - Instituut voor Volkshuisvestingsonderzoek in Delft.