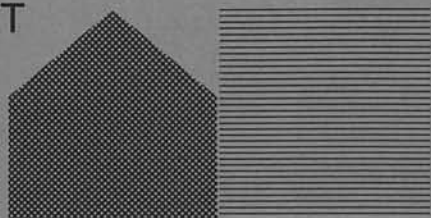


■ OTB-WERKDOCUMENT



**NIET ZONDER SLAG OF STOOT:
KEERPUNT IN DE STADSVERNIEUWING**
Deelstudie Vijftig jaar DGVH

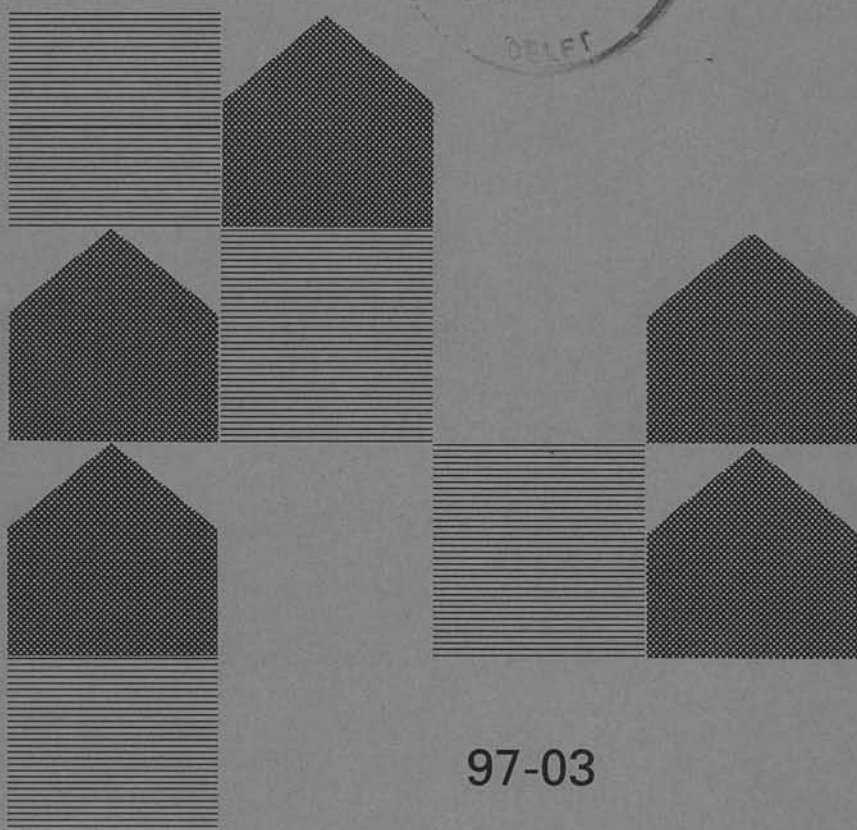
J.J. Koffijberg

15 AUG 1997

Schuttersveld 2

DELFT

ONDERZOEKINSTITUUT OTB
Sectie Volkshuisvesting en Woningmarkt



97-03

Delft University Press ■

8512 413G

2317166
W
/

**NIET ZONDER SLAG OF STOOT: KEERPUNT IN
DE STADSVERNIEUWING**

Deelstudie Vijftig jaar DGVH



Bibliotheek TU Delft



C 2321685

**8512
413 G**

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

**NIET ZONDER SLAG OF STOOT: KEERPUNT IN
DE STADSVERNIEUWING**

Deelstudie Vijftig jaar DGVH

J.J. Koffijberg

Delft University Press, 1997

De OTB-werkdocumenten worden uitgegeven door:

Delft University Press
Mekelweg 4
2628 CD Delft
Tel. (015) 278 32 54
Fax (015) 278 16 61

Deelstudies in het kader van "Vijftig jaar DGVH":

- In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties;
- Kwaliteit met beleid: Voorschriften en Wenken ter discussie;
- Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing;
- Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid;
- Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuisvesting;
- Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Koffijberg, J.J.

Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing.

Deelstudie Vijftig jaar DGVH / J.J. Koffijberg. - Delft: Delft University Press.

- Ill.- (OTB-werkdocument / Onderzoeksinstituut OTB, ISSN 1383-8017; 97-03)

ISBN 90-407-1510-6

NUGI 655

Trew.: stadsvernieuwing ; woningvoorraad ; ministeries

Copyright 1997 by Onderzoeksinstituut OTB

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, Mekelweg 4, 2628 CD Delft, The Netherlands.

INHOUD

VOORWOORD

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	1
1.1 Inleiding en achtergrond	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.2.1 Stadsvernieuwing als nieuwe opgave voor de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV)	2
1.2.2 De aard van de stadsvernieuwingsopgave	4
1.2.3 De drie kerndoelen van volkshuisvestingsbeleid als kader	6
1.2.4 Noodzaak van innovatie	7
1.2.5 Onderzoeksvragen	9
1.3 Afbakening	10
1.4 Onderzoeksmethoden	11
1.5 Opbouw van dit werkdocument	11
2. DE OMSLAG IN HET STADSVERNIEUWINGSBELEID	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Begripsbepaling	13
2.2.1 Het begrip stadsvernieuwing	13
2.2.2 Aanverwante begrippen	15
2.3 Ontwikkelingen in het denken over stadsvernieuwing	16
2.3.1 De periode tot 1940	16
2.3.2 De periode 1945-1963	18
2.3.3 De periode 1963-1968	19
2.3.4 De periode 1968-1973	21
2.3.5 1973: een keerpunt?	25
2.3.6 Samenvattend: omslagen in het denken over stadsvernieuwing	27
2.4 Nadere aanduiding van de te onderzoeken beleidsomslag	28
3. EFFECTEN VAN DE BELEIDSOMSLAG: SLOOP- EN VERBETER- CIJFERS	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Sloopcijfers	31
3.3 Woningverbeteringscijfers	32
3.4 Conclusie	35

4. MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE ACHTERGRONDEN VAN DE OMSLAG	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Maatschappelijke context	37
4.2.1 Inleiding	37
4.2.2 Protest tegen gemeentelijke kaalslagplannen	38
4.2.3 De omslag bij gemeenten	40
4.3 Politieke ontwikkelingen op landelijk niveau	41
4.3.1 Polarisatie van de politieke verhoudingen	41
4.3.2 Volkshuisvestingspolitiek, in het bijzonder van de PvdA	42
4.3.3 Een staatssecretaris voor stadsvernieuwing: drs. K.W. Buck	44
4.3.4 Confrontaties in de Tweede Kamer: Udink versus Schaefer	46
4.3.5 De persoon Jan Schaefer	47
5. HET VROEGE STADSVERNIEUWINGSBELEID VAN DE CDV	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Krotopruijing en sanering	52
5.3 Aanzetten tot een ander beleid	56
5.3.1 Inleiding	56
5.3.2 Nadruk op het particulier initiatief	57
5.3.3 Beleidsmatige context: liberalisatie van het huurbeleid	59
5.3.4 Een pleidooi voor rehabilitatie	60
5.3.5 Aandacht voor woonhuismonumenten	64
5.3.6 Aandacht voor sociale aspecten	66
5.4 Inbedding van het stadsvernieuwingsbeleid in de Rijksdienst	68
5.4.1 Inleiding	68
5.4.2 Stadsvernieuwing binnen de Rijks Planologische Dienst	68
5.4.3 Stadsvernieuwing binnen de CDV-organisatie	73
5.4.4 Tot 1969: sanering en woningverbetering gescheiden	74
5.4.5 Oprichting van de afdeling Sanering	76
5.4.6 De afdeling Sanering als centraal coördinatiepunt	76
5.4.7 Overbelasting van de afdeling Sanering	79
5.4.8 Cultuur binnen de afdeling Sanering	81
5.5 Geen duidelijke visie bij de ambtelijke top	82
5.6 Balans van het vroege stadsvernieuwingsbeleid van de CDV	84
6. DE DRIJVENDE KRACHT ACHTER DE OMSLAG	87
6.1 Inleiding	87
6.2 Jan Schaefer: confrontatie met de bestaande organisatie	87
6.3 Een nieuwe taakopvatting: activering van het veld	89
6.4 Organisatorische maatregelen in vogelvlucht	91
6.5 Stijl van leidinggeven	92
6.6 Beleidsmaatregelen: van sloop naar verbeteren	93
6.7 Conclusie: drijvende krachten achter de omslag	94

7. DE IMPLEMENTATIE VAN HET STADSVERNIEUWINGS- BELEID	97
7.1 Inleiding	97
7.2 Enkele theoretische opmerkingen	98
7.3 Organisatorische innovatie	99
7.3.1 De stadsvernieuwingsconsulenten	99
7.3.2 De Ideeëncentrale Stadsvernieuwing	100
7.3.3 Instelling van de directie Stadsvernieuwing	103
7.3.4 Cultuur binnen de directie Stadsvernieuwing	107
7.4 Het beleidsinstrumentarium voor stadsvernieuwing	111
7.4.1 Inleiding	111
7.4.2 Vernieuwing van het financiële instrumentarium	113
7.4.3 Slopen of verbeteren?	118
7.5 Beleidscoördinatie buiten bestaande kaders: de CCSV	121
7.6 Beleidsuitvoering: posities en problemen	124
7.6.1 Inleiding	124
7.6.2 Planbehandeling: veel geld, weinig mensen	124
7.6.3 Afstemming binnen de CDV	127
7.6.4 De spilfunctie van de HID	129
7.7 Conclusie	131
8. STADSVERNIEUWING IN EEN VOLGENDE FASE: DECENTRALISATIE	135
8.1 Stadsvernieuwing in een volgende fase	135
8.2 De directie Woningbouw en Stadsvernieuwing	136
8.3 Aanzetten tot decentralisatie: naar een stadsvernieuwingsfonds	137
8.4 Decentralisatie bij woningverbetering: opmaat voor de Nota-Heerma	142
8.5 Strijd om het behoud van politieke prioriteit: Belstato	143
9. CONCLUSIES	145
LITERATUUR	151
BIJLAGE 1 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	159
BIJLAGE 2 ORGANISATIE CDV/DGVH, 1955-1985	163
BIJLAGE 3 DE ONTWIKKELING VAN HET FINANCIËLE INSTRUMENTARIUM VOOR STADSVERNIEUWING EN WONINGVERBETERING	169
BIJLAGE 4 SAMENSTELLING COMMISSIE-SCHOUTEN	183

VOORWOORD

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de rol van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH) bij de opkomst van de stadsvernieuwing, met name in de jaren zeventig. Op basis van literatuurstudie, archiefonderzoek en interviews is onderzocht welke ontwikkeling het stadsvernieuwingsbeleid heeft doorgemaakt, welke rol het DGVH heeft gespeeld bij beleidsomslag van 'slopen' naar 'verbeteren', en hoe het DGVH het (gewijzigde) stadsvernieuwingsbeleid heeft geïmplementeerd.

Deze studie vond plaats in het kader van het onderzoeksproject 'Vijftig jaar DGVH'. In 1996 bestaat het DGVH, onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), vijftig jaar. Ter gelegenheid hiervan heeft het DGVH een jubileumboek uitgegeven, waarin de rol van de dienst in het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid centraal staat¹. Het DGVH heeft in 1993 het Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft en RIGO Research en Advies BV te Amsterdam opdracht gegeven dit jubileumboek te schrijven op basis van nader te verrichten onderzoek. In overleg tussen de opdrachtgever en de onderzoekers is niet gekozen voor een integrale geschiedschrijving, maar voor een selectieve benadering. Zes thema's zijn gekozen: verzelfstandiging van woningcorporaties (de Commissie-De Roos), sturing van de woningkwaliteit (Voorschriften en Wenken), de opkomst van de stadsvernieuwing, de uitvoering van het groeikernenbeleid, de decentralisatie van de volkshuisvesting en de Tussenbalans van het kabinet-Lubbers/Kok in 1991. Aan elk van deze onderwerpen is een case study gewijd. In deze studies ligt de nadruk op een periode waarin zich belangrijke veranderingen of ontwikkelingen (een 'omslag') in het beleid hebben voorgedaan.

Het onderzoeksproject 'Vijftig jaar DGVH' stond onder supervisie van prof. dr. ir. H. Priemus, hoogleraar Volkshuisvesting aan de TU Delft en wetenschappelijk directeur van het Onderzoeksinstituut OTB, en prof. dr. ir. J. van der Schaar, hoogleraar volkshuisvesting/planologie aan de Universiteit van Amsterdam en venoot bij RIGO Research en Advies BV. Laatstgenoemde is tevens mede-auteur en

¹ Schaar, J. van der (red.), A.W. Faber, J.J. Koffijberg, H. Priemus, 1996, **Volkshuisvesting in Goud; verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting**, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting, DGVH, 's-Gravenhage.

eindredacteur van het jubileumboek. Het onderzoek werd verricht door drs. A.W. Faber en drs. J.J. Koffijberg, beiden als onderzoeker verbonden aan het OTB te Delft. De samenhang tussen de verschillende case study's en de voortgang van het project werden bewaakt door een begeleidingscommissie onder leiding van drs. P.W.A. Veld, directeur Marktdiensten van het DGVH.

Dit rapport fungeerde als achtergrondstudie bij het jubileumboek. Alleen al vanwege de omvang van het verzamelde onderzoeksmateriaal was een integrale publicatie van deze gegevens in het jubileumboek niet mogelijk. Het uitbrengen van aparte werkdocumenten biedt de mogelijkheid het verzamelde onderzoeksmateriaal uitputtender te presenteren dan in het jubileumboek zelf mogelijk is. Daarom is aan elke case study een afzonderlijk werkdocument gewijd.

Het welslagen van een groot project als 'Vijftig jaar DGVH' is niet mogelijk zonder de medewerking van tal van personen en instanties. Wij danken de leden van de begeleidingscommissie² voor hun inspirerende commentaren en suggesties. Theo Siraa, secretaris van de begeleidingscommissie, was onze contactpersoon bij het ministerie en betekende voor ons een onmisbare steun in de rug. Alle geïnterviewde personen zijn wij bijzonder erkentelijk voor hun welwillende en vaak openhartige opstelling tijdens de gesprekken. Ook zijn wij veel dank verschuldigd aan de medewerkers van de afdeling Semi-Statistisch Archief van de Dienst Documentaire Informatie van het ministerie van VROM, die de omvangrijke archieven voor ons toegankelijk maakten en ons waar mogelijk met raad en daad terzijde stonden. Daar waar in de voetnoten wordt verwezen naar 'VROM-archief, SSA' wordt bedoeld op het semi-statistisch archief van het ministerie, dat door deze afdeling wordt beheerd.

Uiteraard berust de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport volledig bij de onderzoeker.

Tot slot een terminologische kwestie. De naam van het DGVH is een aantal keren gewijzigd. Het DGVH heette in 1946 de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, van 1947 tot 1956 de Centrale Directie van de Wederopbouw en de Volkshuisvesting, van 1956 tot 1975 de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid en van 1975 tot 1981 weer de Centrale Directie van de Volkshuisvesting.

² - drs. P.W.A. Veld (directeur Marktdiensten DGVH), voorzitter;
- drs. H.T. Siraa (medewerker Dienst Documentatie informatie VROM) secretaris;
- drs. F. van Dugteren (wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau);
- prof. dr. F. Fleurke (hoogleraar Bestuurskunde, Faculteit der Sociaal-Culturele Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam);
- ir. J.M. Koopman (directeur-Generaal van de volkshuisvesting 1980-1992);
- prof. ir. N.L. Prak) emeritus hoogleraar Vormstudie, Faculteit der Bouwkunde, TU Delft);
- prof. dr. W.G.M. Salet (hoogleraar Planologie, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam);
- dr. R.A.H. Vos (senior beleidsadviseur Directie Bestuursdiensten DGVH);
- prof. dr. J. van Weesep (hoogleraar Sociale Geografie, in het bijzonder stadsgeografie en stedelijk beleid, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht);
- prof. dr. A. van der Woud (hoogleraar Kunstgeschiedenis, in het bijzonder de geschiedenis van de bouwkunst, Faculteit der letteren, Vrije Universiteit Amsterdam).

Voor de gehele periode 1946-1981 wordt in dit rapport de afkorting CDV gebruikt. In 1981 werd de CDV herdoopt in het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting (DGVH). De afkorting DGVH heeft betrekking op de periode nadien of wordt in algemene zin gebruikt, zonder verwijzing naar periode.

INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 Inleiding en achtergrond

Het onderzoek "50 jaar DGVH" kent de volgende vraagstelling:

Hoe heeft het DGVH de ontwikkeling van de volkshuisvesting in Nederland gestuurd en geordend, welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de wijze van sturing en ordening en in welke mate is het DGVH verantwoordelijk voor die veranderingen?

De aandacht concentreert zich in het onderzoek op omslagen in het beleid en op de rol die het DGVH daarbij heeft gespeeld. De studie is erop gericht, de samenhang tussen beleidsinhoud, interne organisatie en beleidsnetwerken in kaart te brengen.

Het onderwerp van deze casus is de stadsvernieuwing. De aandacht zal in het bijzonder uitgaan naar de opkomst van de stadsvernieuwing als maatschappelijk en politiek vraagstuk en de ontwikkeling van het stadsvernieuwingsbeleid. Wat betreft de definiëring van de problemen waaraan stadsvernieuwing een antwoord moest bieden, heeft zich in het begin van de jaren zeventig een belangrijke verandering voorgedaan. Stadsvernieuwing werd niet langer uitsluitend als een stedenbouwkundig en technisch, maar vooral ook als een sociaal vraagstuk beschouwd. Een tweede, daarmee samenhangende verandering was dat de oplossing niet primair meer in sloop, maar in behoud en verbetering van oude woningen en wijken werd gezocht. Deze wijzigingen hebben belangrijke consequenties gehad voor het nadien gevolgde beleid en voor de kwaliteit van de oude stadswijken.

In deze casus staat de rol van het DGVH bij de herdefiniëring van de stadsvernieuwingsopgave en de opbouw van het stadsvernieuwingsbeleid centraal.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Stadsvernieuwing als nieuwe opgave voor de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (CDV)

De *opgave* voor een organisatie bestaat enerzijds uit een werkpakket (opdrachten, taken, functies) en anderzijds uit randvoorwaarden (in termen van hulpbronnen en beperkingen) waaronder de opdrachten, taken en functies moeten worden vervuld. De organisatie dient hier haar 'technologie', haar structuur en cultuur, en haar management (van werkzaamheden, organisatie en omgeving) op aan te passen.¹ De opkomst van de stadsvernieuwing betekende dat de CDV te maken kreeg met een werkpakket dat anders van aard was dan de taak die sinds haar oprichting dominant was geweest. De wijzigingen die het begrip stadsvernieuwing - en in zijn kielzog de doeleinden van het stadsvernieuwingbeleid - in de loop der tijd heeft ondergaan, impliceerden eveneens een verandering - en vooral een verbreding - van het werkpakket van de CDV.

Sinds de Tweede Wereldoorlog had het accent in het volkshuisvestingsbeleid lange tijd gelegen op het verminderen van het kwantitatieve woningtekort via nieuwbouw. De woningnood vormde zelfs de directe aanleiding voor de oprichting van de CDV, zoals blijkt uit onderstaand citaat:

*"De omstandigheid, dat in de komende tien jaren een grote activiteit op het gebied van de woningbouw wegens de geringe omvang op het gebied van de bouwnijverheid in de oorlogsjaren moet worden ingehaald en bovendien de herbouw moet plaats hebben van de door oorlogsgeweld verloren gegane woningen, waardoor in totaal in genoemd tijdvak ten minste 700.000 woningen zullen moeten worden gebouwd, maakt het noodzakelijk een sterke organisatie voor de voorbereiding en de stimulering van de uitvoering te scheppen."*²

Tegelijkertijd werd aan de zorg van de nieuwe Directeur-Generaal (DG) van de Volkshuisvesting tevens de al sinds 1901 bestaande taak van het staattoezicht op de volkshuisvesting toebedacht. De DG was ook Inspecteur-Generaal (IG) van de Volkshuisvesting, en de HID's in de provincies waren tevens Inspecteurs van de Volkshuisvesting in het kader van het staattoezicht. Rese sprak daarom van een "tweekoppig monster".³

¹ Deze gedachte staat centraal in de zogenaamde contingentiebenadering; zie Kastelein, J., 1990, **Modulair organiseren; tussen autonomie en centrale sturing**, Groningen (Wolters Noordhoff), 2e herziene druk.

² Voordracht van de Minister van Algemene Oorlogsvoering van het Koninkrijk, Voorzitter van de Raad van Ministers, en de Minister van Openbare Werken en Wederopbouw aan de Koningin op 1 maart 1946, in: Notitie M.I. Rese voor DG Schouten d.d. 5 februari 1971.

³ Notitie M.I. Rese voor DG Schouten d.d. 5 februari 1971.

Het staatstoezicht, oorspronkelijk nauw gelieerd aan de volksgezondheid⁴, omvat twee taken⁵: enerzijds onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting en het aanwijzen en bevorderen van middelen ter verbetering; anderzijds de handhaving van de wetten en verordeningen op het gebied van de volkshuisvesting (het eigenlijke toezicht).

De zorg voor de (minimale) kwaliteit van de woningvoorraad behoorde daarom vanaf haar oprichting al tot de opgave van de CDV. Niettemin is de taak van het staatstoezicht lange tijd een 'stiefkind' geweest⁶. De nadruk lag in de eerste decennia van het CDV-bestaan op het stimuleren van nieuwbouw van grote aantallen ter bestrijding van de kwantitatieve woningnood. Tot ver in de jaren zestig "werd in de volkshuisvestingspolitiek de bestaande voorraad bewust verwaarloosd. Onder de druk van de woningnood richtten alle inspanningen zich op uitbreiding van de voorraad"⁷. Formeel behoorde de zorg voor de kwaliteit van de woningvoorraad wel tot het traditionele takenpakket van de CDV, feitelijk echter niet of nauwelijks.

Begin jaren zeventig dringt echter binnen de CDV het besef door dat in deze toestand verandering moet komen:

"In beginsel is iedereen het er over eens dat hier een gigantische taak ligt, die dringend aangepakt dient te worden. De problemen, die daarbij rijzen, zijn echter legio. Moet er afgebroken worden of verbeterd? Hoe denkt men de verdere ontwikkeling van stad en dorp als geheel en in hun verschillende wijken en buurten? Wat is de psychologische betekenis van het leefmilieu? Wat wil de bewoner, de eigenaar, de overheid? Wat willen actiegroepen? Wat vertegenwoordigen zij? Hier spelen tal van tegenstrijdige belangen en opvattingen (met meer en minder visie op de toekomst) een rol. In deze jungle van actie en reactie moet moeizaam een weg gevonden worden. Daarvoor zullen "spetregels" gevonden moeten worden en wel zodanig dat er aan het

⁴ Het staatstoezicht op de volkshuisvesting maakte deel uit van het staatstoezicht op de volksgezondheid en vond zijn juridische basis in de Gezondheidswet van 1901. In de nieuwe Woningwet die in 1965 in werking trad, is de volkshuisvesting losgemaakt uit het staatstoezicht op de volksgezondheid en werd zelfstandig. Zie vorige noot.

⁵ Artikel 78 Woningwet (1965). Zie vorige noot en Adriaansens, C.A., en H. Priemus, 1986, *Marges van volkshuisvestingsbeleid. Naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), WRR-voorstudies en achtergronden nr. V50-1986, p. 54.

⁶ Zie het Rapport over de reorganisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974 (interne notitie), 1974, p. 9.

⁷ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974 (interne notitie), p. 2

*wegnemen van niet bij deze tijd passende huisvestingsomstandigheden tenslotte ook nog wat gebeurt. Tot nu toe is het tempo bedroevend."*⁸

De CDV stond voor een "gigantische" opgave, die een zoektocht impliceerde omdat deze opgave in verschillende opzichten nieuw was.

1.2.2 De aard van de stadsvernieuwingsopgave

De aard van de opgave is in het geval van stadsvernieuwing en woningverbetering op een aantal punten anders dan de aard van de traditionele opgave van (massale) nieuwbouw in uitleggebieden. Wij noemen enkele verschillen. Anders dan bij nieuwbouw is sprake van:

- a. een bestaande stedenbouwkundige structuur;
- b. bestaande woningen van een bepaalde kwaliteit (bouw- en woontechnisch, esthetisch);
- c. bestaande eigendomsverhoudingen;
- d. zittende bewoners met eigen wensen;
- e. een bestaande sociale structuur;
- f. in het geval van huurwoningen: bestaande huurprijzen.

Deze kenmerken betekenen dat de overheid (gemeenten, maar ook het Rijk) in vergelijking met nieuwbouw in uitleggebieden beperkter is in haar sturingsmogelijkheden, of in elk geval anders moet sturen. Daarbij moet soms een onderscheid worden gemaakt tussen de aanpak van een gebied (een buurt of wijk) en individuele woningverbetering, en rekening worden gehouden met differentiatie naar eigendomssector.

Ad a. Een bestaande stedenbouwkundige structuur

Waar bij uitleggebieden overwegend sprake is van gronden met een agrarische functie, kennen stadsvernieuwingsgebieden vaak een woon- en/of bedrijfsfunctie. Er bestaat al een uitgebreide wegen- of stratenstructuur en het gebied is intensief bebouwd. Juist deze stedenbouwkundige structuur - bijvoorbeeld een hoge bebouwingsdichtheid met een gebrek aan daglichttoetreding, of de aanwezigheid van lawaaierige bedrijven te midden van een woonwijk - is vaak aanleiding voor stadsvernieuwing. Het niveau van de grondkosten is met name door de sloop- en verwervingskosten veel hoger, en de toedeling daarvan veel complexer dan bij nieuwbouw in uitleggebieden. Algemene richtlijnen voor grondkosten en grondgebruik zijn in stadsvernieuwingsgebieden nauwelijks hanteerbaar.

Ad b. Bestaande bebouwing van een bestaande kwaliteit

De aanwezigheid van reeds bestaande bebouwing noodzaakt tot het maken van een afweging tussen sloop met eventueel vervangende nieuwbouw enerzijds, en behoud

⁸ Jaarverslag CDV 1973, pp. IX en X. Het citaat is oorspronkelijk afkomstig uit het Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, pp. 3-4. De laatste zin uit dit citaat is in het jaarverslag echter geschrapt.

met zonodig verbetering van bestaande bebouwing anderzijds. Daarbij spelen financieel-economische, bouw- en woontechnische en sociaal-culturele factoren een rol. Indien besloten wordt tot gedeeltelijke sloop of tot verbetering van woningen, betekent de nabijheid van bestaande bebouwing dat traditionele methoden voor grootschalige nieuwbouw (bouwstromen, het gebruik van de bouwkraan) niet toepasbaar zijn. Andere bouwmethoden zijn vereist.

Voor woningverbetering komt daarbij dat de bouw- en woontechnische kwaliteitsnormen meestal niet dezelfde kunnen zijn als voor nieuwbouw (het probleem van de zogenaamde dubbele standaard). Een gevolg van de lange bestaansduur van de woning is dat de woning na verloop van tijd niet meer voldoet aan de tussentijds gestegen kwaliteitseisen voor nieuwbouw. De Voorschriften en Wenken, sinds 1951 het belangrijkste instrument van het Rijk om de kwaliteit van de nieuwbouw te sturen, waren voor woningverbetering ongeschikt. Toepassing ervan zou sloop sterk hebben bevorderd; het kwaliteitsniveau dat de V&W vereisten, lag immers beduidend hoger dan dat van de meeste oude woningen.

Ad c. Bestaande eigendomsverhoudingen

Een belangrijk verschil tussen de nieuwbouw- en de stadsvernieuwings-/verbeteringsopgave is dat de overheid in het laatste geval te maken heeft met bestaande eigendomsverhoudingen. Deze eigendomsverhoudingen zijn enerzijds oorzaak voor het verval van woningen en woonwijken, maar belemmeren anderzijds de overheid (gemeente en Rijk) in haar mogelijkheden de verbetering krachtig te stimuleren. De verschillende oorzaken van verval zijn het meest van invloed op woningen in het bezit van commerciële verhuurders.⁹ Het waren juist deze verhuurders die in de oude 19e en vroeg-20e eeuwse stadswijken sterk vertegenwoordigd waren. Een overheid die verbetering wil stimuleren kan dat doen via sancties (met in het uiterste geval dwang: aanschrijving, onbewoonbaarverklaring), prikkels (met name financiële), en door aankoop.

Ad d. Zittende bewoners met eigen wensen

Waar bij nieuwbouwprojecten de toekomstige bewoners - zeker in het geval van woningwetwoningen - vaak onbekend zijn en nauwelijks een rol spelen in de besluitvorming¹⁰, is bij stadsvernieuwing sprake van wèl bekende, zittende bewoners met eigen wensen en belangen. Zowel in het geval van sanering als van (enigszins ingrijpende) woningverbetering moet voor deze bewoners elders huisvesting worden geregeld. Deze vervangende huisvesting is tijdelijk bij woningverbetering, permanent in het geval van reconstructie, en kan in het geval van vervangende nieuwbouw zowel tijdelijk als permanent zijn. Ook de vereiste van vervangende

⁹ Zie Priemus, H., 1978, *Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*, Alphen aan den Rijn (Samsom), p. 66.

¹⁰ Wel werd aan het begin van de jaren zeventig vanuit de onderzoekswereld gepoogd de rol van bewoners in het bouwproces te vergroten.

huisvesting bemoeilijkt de sturing door de overheid. Stadsvernieuwing betekende een 'revival' van de woonruimteverdeling.¹¹

Ad e. Een bestaande sociale structuur

De aanwezigheid van zittende bewoners impliceert tevens dat gemeente en Rijk te maken hebben met gehechtheid van bewoners aan buurt en burens. Deze binding beperkt - in combinatie met andere factoren - de keuze van de methode van stadsvernieuwing. De ontkenning van het belang van de sociale structuur in een wijk belemmert de effectiviteit van stadsvernieuwingbeleid en vormde een belangrijke aanleiding voor het massale verzet dat eind jaren zestig tegen sanering en reconstructie ontstond.

Ad f. Bestaande huurprijzen

Voor huurwoningen geldt dat de overheid in het geval van nieuwbouw vrijer is in de vaststelling of sturing van de huurprijs dan in het geval van stadsvernieuwing. Het huurniveau in oude wijken is doorgaans laag. Zittende bewoners zijn daaraan gewend, behoren meestal tot de lage-inkomensgroepen en zullen niet erg bereid of in staat zijn tot het betalen van een aanzienlijk hogere huur als gevolg van een ingrijpende woningverbetering of van de bouw van een vervangende nieuwe woning na sloop van de oude. De overheid die toch vasthoudt aan stadsvernieuwing met aanzienlijke stijging van de huren stimuleert daarmee het vertrek van oorspronkelijke bewoners (met 'stadsvernieuwingsnomadisme' als gevolg: bewoners verhuizen van de ene verpauperde buurt naar de andere), maar riskeert tevens het achterwege blijven van stadsvernieuwing en woningverbetering door weerstand van deze bewoners.

1.2.3 De drie kerndoelen van volkshuisvestingsbeleid als kader

Hoewel de stadsvernieuwingstaak een eigen aard kent, waren er voor de CDV toch ook constanten aan te wijzen ten opzichte van haar 'oude' opgave. In beide gevallen bleven voor de CDV haar drie kerntaken overeind staan:

- de zorg voor voldoende beschikbaarheid van woningen;
- de zorg voor de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving;
- de zorg voor de betaalbaarheid van de woningen.

Het stadsvernieuwingsbeleid kwam en komt allereerst voort uit de zorg voor de kwaliteit van het wonen en zeker ook van de woonomgeving. Het verval van woningen en buurten leidt tot ontoelaatbare woontoestanden; het is een taak voor de overheid, in het bijzonder de CDV, om deze toestanden te beëindigen. Bij de uitvoering van deze taak wordt de CDV echter beperkt door de beide andere kerntaken.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de in de jaren zeventig geïntroduceerde naam van de Dienst Herhuisvesting in Amsterdam.

Bij de aanpak van oude woningen en woonwijken dreigt het gevaar dat woningen aan de voorraad onttrokken worden doordat bestaande woningen worden samengevoegd of doordat na sloop in dezelfde wijk een kleiner aantal woningen wordt 'teruggebouwd' in verband met gestegen woontechnische en stedenbouwkundige eisen en wensen. Dit noodzaakt tot compenserende nieuwbouw elders. Als dit buiten het bestaand stedelijk gebied geschiedt, bestaat het gevaar van uit oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste suburbanisatie.

Daarnaast beperkt de zorg voor de betaalbaarheid van de woningen de sturingsmogelijkheden van de CDV. Dit betreft enerzijds de betaalbaarheid voor bewoners: de stijging van de vraaghuren als gevolg van stadsvernieuwingsbeleid kan slechts beperkt zijn gezien de lage inkomens van de bewoners van oude wijken. Resulteert een hogere huur, dan zullen deze bewoners elders huisvesting zoeken. Anderzijds geldt de betaalbaarheid het overheidsbudget: de beschikbare financiële middelen zijn beperkt.

De drie doelstellingen kennen een inherente onderlinge spanning. Er is sprake van een 'trilemma': bevordering van één van de drie gaat onvermijdelijk ten koste van één of beide andere doelen. Dit trilemma is steeds een belangrijk kader (randvoorwaarden) geweest waarbinnen de CDV heeft moeten sturen.

1.2.4 Noodzaak van innovatie

De hierboven genoemde factoren zijn enkele van de punten waarop de stadsvernieuwingsopgave verschilt van die van de nieuwbouw. Voor zowel gemeenten als Rijk betekende dit dat een nieuwe 'technologie', dat wil zeggen nieuwe beleidsinstrumenten met bijbehorende administratieve procedures nodig waren. Anders gezegd: in reactie op nieuwe stimuli vanuit de omgeving moesten Rijk en gemeenten met een nieuwe respons komen; het operationeel repertoire moest worden verruimd. *Innovatie* was noodzakelijk: het ontwerpen en evalueren van nieuwe programma's die nog niet eerder deel uitmaakten van het repertoire van de organisatie en die niet simpelweg ingevoerd konden worden door bestaande programma's te combineren.¹²

De CDV had gedurende de loop van haar bestaan een heel repertoire aan programma's opgebouwd voor de verschillende aspecten die verbonden waren aan haar taak van het verminderen van de woningnood. Kenmerkend voor een situatie waarin zich nieuwe stimuli aan een organisatie voordoen, is dat die organisatie eerst gaat zoeken in haar bestaande repertoire (haar 'geheugen') om te kijken of zich daarin een passend antwoord bevindt. Bestaande instrumenten worden ingezet en enigszins aangepast als eerste reactie op het nieuwe probleem. Bestaande regelgeving wordt opgerekt om ook de nieuwe beleidsopgave te kunnen omvatten. Voorzover een organisatie daartoe in staat is, is zij adaptief op korte termijn.¹³

¹² March, J.G., en H. Simon, 1958, **Organizations**, New York (Wiley), pp. 174-180.

¹³ Zie vorige noot; zie ook Winsemius, P., 1986, **Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement**, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink).

De eerste stadsvernieuwingsprojecten lijken hiermee te stroken. Sanering van oude wijken was de eerste methode waarop de CDV de stadsvernieuwing wilde aanpakken. Bij sanering wordt een oude wijk eerst volledig kaalgeslagen om er vervolgens nieuwbouw te plegen. Door kaalslag werd als het ware een situatie gecreëerd die overeenkwam met de voor de CDV vertrouwde situatie van nieuwbouw in uitlegebieden. Veel van de bestaande routines die daarbij hoorden (subsidiereregelingen met hun procedures, huurstelling, plantoetsing, normering, etc.) konden onveranderd worden toegepast. Kaalslag met vervangende nieuwbouw had tevens als voordeel dat bestaande bouwmethoden, waarmee massaal en goedkoop kon worden gebouwd, ook hier geschikt waren; de ontwikkeling van methoden voor vernieuwbouw bleef zo lange tijd buiten de zorg van de CDV.

Vanuit de traditionele taak van de CDV waren echter nog geen programma's voorhanden voor het probleem, hoe de gemeenten gestimuleerd en geholpen konden worden de sanering ter hand te nemen. Nodig waren onder meer liefst zo objectief mogelijke methoden om de kwaliteit van de bestaande woningen te taxeren en instrumenten om te zorgen dat daadwerkelijk saneringsplannen opgesteld werden en tot krotverwerving, -ontruiming en opruiming kon worden overgegaan. Voor de 'rest', zou men enigszins gechargeerd kunnen stellen, kon met bestaande routines worden volstaan. Overigens kende de CDV al wel enkele subsidiereregelingen voor woningverbetering, maar het ging daarbij slechts om een bescheiden aantal woningen, zeker in vergelijking met de nieuwbouw.

In 1973 vond een scherpe wijziging plaats in de prioriteiten van het stadsvernieuwingsbeleid. De opgave voor de CDV veranderde daardoor sterk, met als gevolg een dringende noodzaak tot aanpassing van bestaande en vooral het ontwikkelen van nieuwe instrumenten met bijbehorende administratieve procedures.

Op allerlei fronten moesten nieuwe instrumenten worden ontwikkeld of oude bijgesteld:

- beleidsondersteunende informatiesystemen: met name methoden ter bepaling van de kwaliteit van de nationale woningvoorraad en de omvang van de verbeterbehoefte;
- juridisch: bestemmingsplan/structuurplan, aanschrijvingsmogelijkheid, onteigeningsbevoegdheid, voorkeursrecht gemeenten, inspraak;
- subsidiëring van het 'stadsvernieuwingsrijp' maken van een gebied (verwerving, sloop, infrastructuur);
- verbetersubsidies: voor verschillende eigendoms categorieën, voor verschillende bouwperiodes, voor woningen en woonomgeving, voor individuele woningen en voor complexen of zelfs buurten;
- huurbeleid en subjectsubsidies: de individuele huursubsidie (en haar relatie tot de stadsvernieuwing), huurgewenningsbijdragen, huurpuntensysteem, vergelijkingsshuren;
- andere subsidies: verhuiskostenvergoeding, herhuisvestingsubsidies;

- organisatorisch: projectgroepen en -medewerker, participatie door bewoners, processubsidies, stadsvernieuwingscorporatie;
- woonruimteverdeling: wie komt in de verbeterde woningen en in de nieuwbouw bij sanering?; wisselwoningen, vervangende nieuwbouw elders.

Daarnaast moest de eigen organisatie qua structuur, cultuur en management op de stadsvernieuwingsstaak worden ingesteld, waarbij de eisen die daaraan gesteld worden voor een belangrijk deel bepaald zijn door de gehanteerde sturingsinstrumenten.

1.2.5 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de voorgaande paragrafen kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden geformuleerd:

- Hoe veranderde de stadsvernieuwingsopgave voor de CDV? Welke omslag vond begin jaren zeventig plaats in het stadsvernieuwingsbeleid, wat was de drijvende kracht erachter en welke rol speelde de CDV daarbij? Waaruit bestond de opgave voor de CDV na de bestudeerde omslag?
- Welke veranderingen heeft het **beleidsinstrumentarium** naar aanleiding van de veranderde opgave ondergaan? Hoe veranderde het 'product' van de CDV?
- Op welke wijze heeft de CDV haar **interne structuur** aan de veranderde opgave aangepast?
- Op welke wijze is de **uitvoeringsstructuur** van het beleidsinstrumentarium aan de veranderde opgave aangepast, dat wil zeggen welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de uitvoering tussen CDV, HID's, RPD, provincies, gemeenten, woningcorporaties en bewoners?
- Welke veranderingen hebben zich naar aanleiding van de veranderde stadsvernieuwingsopgave voorgedaan in de '**cultuur**' van de CDV, dat wil zeggen in de denkbeelden, waarden en doeleinden van de bij de CDV werkzame ambtenaren?
- Welke **effecten** heeft de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid gehad?

De opbouw van de notitie is zodanig dat de aandacht eerst zal uitgaan naar de omslag, de 'drijvende kracht' daarachter en de effecten ervan. Vervolgens komt de implementatie van het stadsvernieuwingsbeleid ná deze omslag aan de orde. Een formulering van onderzoeksvragen die meer in lijn is met de opbouw van de notitie is daarom de volgende:

1. *In welke mate heeft de CDV bijgedragen aan de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid die eind jaren zestig/begin jaren zeventig plaatsvond? En: welke effecten had de beleidsomslag van sloop naar verbetering?*
2. *Welke gevolgen had deze omslag voor de organisatie en het functioneren van de CDV, intern en in haar relaties met de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving? Met andere woorden: hoe heeft de CDV de veranderde stadsvernieuwingsopgave opgepakt, zowel qua instrumentering als qua organisatie?*

1.3 Afbakening

Het onderzoek in deze casus zal zich concentreren op de periode 1968-1979, waarin de te bestuderen omslag in denken zijn beslag kreeg en het stadsvernieuingsbeleid zich in de opbouwfase bevond. Het jaar 1968 is gekozen als beginjaar omdat in dat jaar de nota De toekomst van het oude woningbestand verscheen en omdat in hetzelfde jaar de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en reconstructie (Commissie-Schouten) werd ingesteld; de opheffing van de directie Stadsvernieuwing in 1979 vormt een eindpunt voor de casus. Wel zal (kort) worden aangegeven welke veranderingen zich in de periode na 1979 hebben voorgedaan in de wijze waarop het Rijk de stadsvernieuwing tracht te sturen en wat daarvan de consequenties voor de DGVH-organisatie zijn geweest. Een tweede afbakening betreft het beleidsinstrumentarium: met name het financieel instrumentarium zal aan bod komen. De besluitvorming over het juridische instrumentarium, de totstandkoming van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, is door anderen al uitvoerig is geanalyseerd.¹⁴ Bovendien wordt de concrete gang van zaken in de stadsvernieuwing veel minder bepaald wordt door het wettelijk regiem dan door het financiële regiem. De veranderingen in de financieringssystemen bij de stadsvernieuwing hebben de gang van zaken sterker beïnvloed dan de inwerkingtreding van de WSDV.¹⁵ Ten derde zal de nadruk op de CDV liggen; de betrokkenheid en het functioneren van de RPD en van de Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV) bij de stadsvernieuwing komen wel aan de orde, maar worden geenszins uitputtend bestudeerd. Voor deze onderwerpen wordt eveneens naar andere studies verwezen.¹⁶

¹⁴ Ten Heuvelhof, E.F., 1987, Van kaalslag naar rehabilitatie. De totstandkoming van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, in: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), 1987, *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 191-204; zie ook: Holtkamp, A.B., 1982, *De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing een noodzaak?* (scriptie studie Nederlands Recht).

¹⁵ Ten Heuvelhof, 1987, p. 202. Interessant is overigens de opmerking van Ten Heuvelhof dat in deze zin ook twee discussie-circuits lijken te hebben bestaan: enerzijds de stadsvernieuwers in het veld die zich vooral bekommeren om het financiële instrumentarium, en anderzijds de kring die participeerde in de discussie over de nieuwe wet.

¹⁶ De uitvoering van de subsidieregelingen voor stadsvernieuwing en woningverbetering is uitgebreid bestudeerd door Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder en A. Rook, 1979, *De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij). Voor het functioneren van de CCSV, zie Weertman, J., 1995, *Coördineren of frustreren. Overleg in de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing*, doctoraalscriptie planologie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, en ook Fleurke e.a., 1979. De inspanningen van de RPD op, naast andere terreinen, het gebied van de stadsvernieuwing komen aan de orde in: Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, 1995, *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)*, Den Haag (SDU).

1.4 Onderzoeksmethoden

Bij het beantwoorden van de vragen zijn de volgende dataverzamelmethode gehanteerd:

1. literatuuronderzoek;
2. analyse van beleidsdocumenten (nota's, jaarverslagen), deels secundair; anderen hebben dit werk reeds verricht (onder anderen Bussink, 1980)¹⁷;
3. interviews;
4. archiefonderzoek.

Het onderzoek startte met literatuurstudie, om een overzicht van de ontwikkelingen in het stadsvernieuwingsbeleid te krijgen en daarin aanwijzingen te vinden voor mogelijke oorzaken van de omslag die zich daarin begin jaren zeventig heeft voorgedaan. Vervolgens zijn ongeveer zeven interviews gehouden, voornamelijk met (voormalig) CDV-ambtenaren. De verwachting was dat dit vrij snel een inzicht zou opleveren in de wijze waarop binnen de CDV over stadsvernieuwing gedacht werd. Bovendien zou daarna een selectie van relevante archiefstukken beter mogelijk zijn, zodat in het omvangrijke archiefmateriaal gericht gezocht kon worden. In het Semi-Statistisch Archief van het ministerie van VROM zijn met name de stukken bestudeerd die betrekking hadden op de organisatie (structuur en werkwijze) van dat deel van de CDV dat belast was met het stadsvernieuwingsbeleid (afdeling Sanering, oprichting directie Stadsvernieuwing), en de verslagen van de Coördinatievergaderingen in de periode 1968-1975. Ook is gebruik gemaakt van stukken die ir. P. Mollema (RPD) uit zijn persoonlijke archief ter beschikking stelde, en die vooral de taakverdeling tussen RPD en CDV bij de stadsvernieuwing en de werkwijze van de CCSV tot onderwerp hadden.

Op basis van deze bronnen werd in oktober 1994 een eerste concept-notitie opgesteld, die aan de begeleidingscommissie en aan enkele voormalige sleutelpersonen bij het stadsvernieuwingsbeleid is voorgelegd. Op basis van de hun commentaar en van enkele aanvullende interviews is de concept-notitie op diverse punten gewijzigd. Tot slot is een verkorte versie van deze notitie - het concept-hoofdstuk over het stadsvernieuwingsbeleid voor het DGVH-jubileumboek - in een leesronde in augustus 1995 aan de geïnterviewden en enkele andere personen (ambtenaren en politici) gestuurd. Ook het commentaar dat zij verstrekten, is in dit werkdocument verwerkt.

Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

1.5 Opbouw van dit werkdocument

De indeling van dit werkdocument is als volgt. Eerst zal de veranderende opgave, de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid, aan de orde komen. Daartoe wordt begonnen

¹⁷ Bussink, F.L., 1980, *Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht*, Alphen aan den Rijn (Samsom).

met het definiëren van het begrip stadsvernieuwing en aanverwante termen. Dan volgt een beschrijving van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het denken over stadsvernieuwing: de doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid. Na deze schets kan preciezer worden aangegeven waaruit de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid bestond (hoofdstuk 2). Om te verifiëren of ook feitelijk sprake was van een omslag, zullen in het volgende hoofdstuk cijfers over de beleidseffecten - in termen van sloop en woningverbetering - worden gepresenteerd (hoofdstuk 3). Dan zal getracht worden de eerste onderzoeksvraag naar de drijvende krachten achter de omslag te beantwoorden. Daartoe worden achtereenvolgens ontwikkelingen in de maatschappij en in de politiek besproken (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 gaat in op het vroege stadsvernieuwingsbeleid van het DGVH (toen nog CDV). Dit beleid wordt in hoofdstuk 6 in verband gebracht met de maatschappelijke en politieke achtergronden, waarna de eerste onderzoeksvraag naar de drijvende kracht achter de omslag zal worden beantwoord.

In het vervolg van het werkdocument staat de tweede onderzoeksvraag centraal. De omslag in het stadsvernieuwingsbeleid - de nieuwe doeleinden - vormt daarbij het vertrekpunt. Besproken zal worden hoe de CDV haar instrumenten, interne organisatie en relaties met haar omgeving aan de nieuwe stadsvernieuwingsopgave heeft aangepast en welke problemen zich daarbij voordeden (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 komt de 'nageschiedenis' van de casestudy - de integratie in de staande organisatie na 1979 en de decentralisatie van het stadsvernieuwingsbeleid - aan de orde. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies.

DE OMSLAG IN HET STADSVERNIUWINGS- BELEID

2.1 Inleiding

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 staat de eerste onderzoeksvraag centraal:

In welke mate heeft de CDV bijgedragen aan de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid die eind jaren zestig/begin jaren zeventig plaatsvond? En: welke effecten had de beleidsomslag van sloop naar verbetering?

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke omslag(en) zich precies in het stadsvernieuwingsbeleid heeft (hebben) voorgedaan. De ontwikkeling van het denken over de stadsvernieuwing wordt hier op hoofdlijnen geschetst. Dit gebeurt grotendeels op basis van primaire en secundaire bestudering van relevante beleidsdocumenten.¹ Naar aanleiding hiervan zullen de omslagen, althans voorzover deze zich op papier - in officiële beleidsdocumenten - hebben gemanifesteerd - nader worden omschreven. Allereerst worden echter het begrip 'stadsvernieuwing' en aanverwante termen verduidelijkt.

2.2 Begripsbepaling

2.2.1 Het begrip stadsvernieuwing

In deze casus staat de stadsvernieuwing centraal. Voordat zinvolle vragen over dit onderwerp geformuleerd kunnen worden, is duidelijkheid nodig over de betekenis van het begrip stadsvernieuwing. De term raakt vooral in zwang vanaf december 1971, wanneer de Commissie-Schouten haar nota Stadsvernieuwing laat verschijnen.

¹ Met name de volgende studies zijn hiervoor geraadpleegd: Bussink, F.L., 1980, **Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht**, Alphen aan den Rijn (Samsom); Houben, J.M.J.F., 1989, **Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad**, 's-Gravenhage (Delwel); en Schuiling, D., M. Pflug en J. Straub, 1990, **Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990. Lessen uit het reconstructie-verleden**, Amsterdam (PDI/UvA).

Er bestaat allerm minst eensgezindheid over de inhoud van het begrip. Zowel naar tijd als naar plaats (tussen gemeenten en tussen landen) varieert de betekenis².

Het is juist de definiëring of invulling van het begrip stadsvernieuwing die in deze case interessant is. In achtereenvolgende perioden had stadsvernieuwing een verschillende betekenis. Ook per actor of belanghebbende verschilt de betekenis: waar de CDV vanuit haar zorg voor de volkshuisvesting mogelijk geneigd is de stadsvernieuwing vooral als vernieuwing van het woningbestand te definiëren, is de RPD wellicht meer geneigd de nadruk te leggen op functieverandering van stedelijke gebieden.

Hoewel de term stadsvernieuwing vooral vanaf 1971 in zwang is geraakt, bestaat het verschijnsel stadsvernieuwing al zolang er steden bestaan. Processen van stedelijk verval en vernieuwing zijn eeuwenoud.³ De laatste decennia heeft het begrip echter vooral betrekking op een streven van de overheid. De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV), die dateert van 1985, definieert stads- en dorpsvernieuwing als "de stelselmatige inspanning zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied".⁴ De omschrijving is uiterst breed en geeft aan dat stadsvernieuwing wordt opgevat als een proces waarbij veel zaken komen kijken. Toch is deze opvatting betrekkelijk nieuw. Als streven of beleidsdoelstelling is stadsvernieuwing in het verleden veel enger gedefinieerd, waarbij deels achtereenvolgens, deels gelijktijdig, een medisch-hygiënisch, zedelijk, stedenbouw- en verkeerskundig en volkshuisvestingsgezichtspunt dominant was. Sinds het midden van de jaren tachtig heeft ook een meer economische benadering van stadsvernieuwing aan belang gewonnen, waarvoor de term stedelijke vernieuwing wordt gebezigd.⁵

De verbreding van 'stadsvernieuwing' tot de omschrijving uit de WSDV heeft ertoe geleid dat stadsvernieuwing een paraplu-begrip is geworden, waarachter een grote diversiteit aan filosofieën, strategieën, werkwijzen, maatregelen en middelen

² Priemus, H., Th. Bentvelsen, F. Meijer, M. Spaans, R. Teule en F. Wassenberg, 1991, *Evaluatie van de grote-stadsvernieuwing. Heranalyse van de eerste fase van het Belstato-project in opdracht van de vier grote steden*, Delft (DUP); Priemus, H. en G. Metselaar, 1992, *Stadsvernieuwingsbeleid in Europees perspectief; een internationaal vergelijkende analyse*, Delft (DUP).

³ Yap Hong Seng, 1981, *Stadsvernieuwing en stedelijke processen; een probleembeschrijving*, in: Stuurgroep gebouwde omgeving, *Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting. Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), p. 95.

⁴ Art. 1, lid 1, Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, 1985.

⁵ Schaar, J. van der, 1991, *Volkshuisvesting: een zaak van beleid*, Utrecht (Het Spectrum), Aula Paperback nr. 198, pp. 252-253.

schuilgaat.⁶ De concrete inhoud van het begrip stadsvernieuwing verschilt daarom niet alleen naar periode, maar ook naar plaats: tussen landen⁷ en tussen gemeenten, onder meer ten gevolge van het decentrale karakter van de WSDV⁸, blijken aanzienlijke verschillen te bestaan.

2.2.2 Aanverwante begrippen

Rondom het begrip stadsvernieuwing is in de loop der tijd een waar 'labyrinth van terminologieën' ontstaan.⁹ De meest belangrijke begrippen heeft het ministerie van VRO als volgt omschreven:¹⁰

- Sanering:* verbetering van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan uit een oogpunt van volkshuisvesting.
Bij saneren gaat het om het vernieuwen van een woongebied, meestal door afbraak en daarop volgende nieuwbouw van woningen.
- Reconstructie:* verbetering van de stedenbouwkundige structuur van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan.
Hier gaat het om het veranderen van de stedenbouwkundige opzet van een gebied en vindt functieverandering plaats; de woonfunctie staat hier meestal niet centraal.
- Rehabilitatie:* verbetering van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan door verbetering van bestaande bebouwing en naaste omgeving vanuit het streven het desbetreffende stadsdeel zoveel mogelijk in zijn eigen sociale en economische structuur te houden.
Deze term is misschien wel het meest ambigu. Zij is het meest gebruikt in de betekenis als hierboven: verbetering van een buurt of wijk waarbij zoveel mogelijk van het oude karakter behouden

⁶ Yap Hong Seng, 1981, p. 99.

⁷ Priemus en Metselaar, 1992.

⁸ Priemus e.a., 1991, p. 17.

⁹ Yap Hong Seng, 1971, Het labyrinth van de terminologieën, T.A.B.K., 38, pp. 522-524.

¹⁰ De hier genoemde omschrijvingen zijn afkomstig uit de volgende publicaties:

- Schut, W.F., 1968, **De toekomst van het oude woningbestand**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, 1968-1969, 9 826, nr. 2;
- Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Floor), 1974, **Rapport geldelijke steun stadsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 11 634;
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973, **Vernieuwdestad**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), uitgave 1973/1974.

blijft. Daarnaast werd in het verleden ook de verbetering van particuliere woningen met 'rehabilitatie' aangeduid.¹¹

- Renovatie:* verbetering van woningwetwoningen.
Restauratie: herstel van een gebouw met waarde als monument.
Krotopruijing: afbraak van een woning die ongeschikt is om te worden bewoond en waarvan de gebreken niet door het treffen van lonende voorzieningen kunnen worden weggenomen.
Instandhouding: verbetering van een woning om deze nog enige tijd bewoonbaar te houden, in afwachting van de totstandkoming en uitvoering van een reconstructie-, sanerings- of rehabilitatieplan.
Vernieuwbouw: zodanige verbetering van een woning, dat een woning ontstaat, waarvan de kwaliteit min of meer vergelijkbaar is met die van een nieuwe woning.

De invulling die in de loop der tijd (en) door de verschillende betrokken actoren aan het begrip stadsvernieuwing is gegeven, is in het kader van dit onderzoek van groot belang. Immers, het onderzoek richt zich op de veranderingen die zich in overheidssturing hebben voorgedaan. Tot de omstandigheden waarin sprake is van beleidsverandering, behoren de situatie waarin de probleemdefinitie essentieel wordt gewijzigd en de situatie waarin de doeleinden van het beleid veranderen.¹²

2.3 Ontwikkelingen in het denken over stadsvernieuwing

2.3.1 De periode tot 1940

Vanaf ongeveer 1850 verschijnen verschillende rapporten waarin gewag wordt gemaakt van de slechte woontoestanden in dorpen en steden. Met name om medisch-hygiënische redenen wordt gepleit voor krotopruijing. De Woningwet 1901 gaf de gemeenten enkele instrumenten om de krotopruijing ter hand te nemen: een kwalitatieve normstelling in de vorm van de bouwverordening, een voorgeschreven inventarisatie van de staat van de volkshuisvesting, bevoegdheid om aan te schrijven tot verbetering of tot beëindiging van de bewoning, onbewoonbaarverklaring,

¹¹ Holtkamp vermeldt dat het in de Beschikking geldelijke steun rehabilitatie van 1972 ging om rehabilitatieplannen van ongeveer 250 woningen, waarbij zowel woning als woonomgeving zou worden verbeterd (zie ook het rapport van de Commissie Schouten, 1971). Omdat deze regeling niet succesvol was als gevolg van het gespreide eigendom, werd de gedachte van een gebiedsgewijze aanpak verlaten bij de inwerkingtreding van de nieuwe verbeterregeling voor particuliere woningen in 1977. 'Het rehabilitatieplan' werd toen gevormd door de individuele te verbeteren woning. Holtkamp, A.B., 1982, *De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing een noodzaak?*, (scriptie studie Nederlands Recht), p. 47.

¹² Graaf, H. van de, 1993, *Beleidsbeëindiging en leren. De dynamiek van de beëindiging van de WIR, Bestuurskunde*, 3, pp. 115-124, p. 116.

onteigening en de bevoegdheid tot sloop.¹³ De Woningwet van 1901 was volgens Yap eigenlijk de eerste wet op de stadsvernieuwing.¹⁴

Rond 1930 gaat het begrip 'saneren' gebruikt worden in samenhang met stedelijke problemen. Het gaat dan niet zozeer om de lichamelijke als wel de geestelijke gezondheid van de stedelingen. Met (sociaal) saneren wordt dan bedoeld "dat veranderingen van de gebouwde omgeving ook de sociale structuur weer "op orde" zullen brengen; anders gezegd, door middel van veranderingen in de bouwkundige context wordt getracht de a-socialiteit der bewoners bij te saneren".¹⁵

Geleidelijk aan maken de gemeenten gebruik van het instrumentarium van de Woningwet. Met name vindt daar complexgewijze krotopruijing plaats, overigens met weinig vervangende nieuwbouw, hoewel het Rijk dat laatste wel met bijdragen stimuleert. Over het algemeen neemt het Rijk in de periode tot de Tweede Wereldoorlog een afwachtende houding aan ten aanzien van krotopruijing en sanering. De woningnood na de Eerste Wereldoorlog richtte alle aandacht op de nieuwbouw: de rijksuitgaven voor nieuwbouw stegen dan ook aanzienlijk, hoewel deze rijkssteun snel weer afgebouwd werd (1924). In 1926, 1927, 1928 en 1938 verschijnen weliswaar enkele rijksbijdrageregelingen voor krotopruijing en woningverbetering, maar in verband met de conjunctuurpolitiek en de omvangrijke leegstand (een overschot aan dure huurwoningen) wordt er in de jaren dertig weinig gesloopt en verbeterd. Toch ontwikkelden de Nationale Woningraad (NWR), het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (NIVS) en de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) in deze periode talrijke ideeën over de aanpak van de voorraad. Door de oorlog verflauwde deze aandacht echter.¹⁶

Vermeldenswaard is de analyse die een commissie van het NIVS en de NWR gaf in het rapport *De huisvesting van krotbewoners* (1932). De commissie bepleitte een planmatige aanpak van de kwaliteitsachterstand in de woningvoorraad door middel van krotopruijing en woningverbetering. De zogenaamde cityvorming wordt als aanleiding voor het verwijderen van slechte woningen genoemd en ook het tegengaan van de werkloosheid in de bouwnijverheid zou ermee gebaat zijn.

¹³ Vreeze, N. de (red.), 1989, **Kwaliteit in discussie. Woningbouw onder invloed van bezuinigingen en deregulering**, Wiardi Beckman Stichting, Deventer (Van Loghum Slaterus), p. 387.

¹⁴ Yap Hong Seng, 1981, p. 96.

¹⁵ Deben, L., 1974, Sanering, continuïteit en verandering, in: Grunfeld, F. (ed.), **De grote stad**, Alphen aan den Rijn, p. 113; geciteerd door Yap Hong Seng, 1981, p. 97.

¹⁶ Schaar, J. van der, 1987, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft (Delftse Universitaire Pers), dissertatie, pp. 93-94.

2.3.2 De periode 1945-1963

Na de oorlog heeft het volkshuisvestingsbeleid lange tijd in het teken gestaan van het opheffen van de kwantitatieve woningnood. De aandacht van zowel Rijk als gemeenten was gericht op de stadsuitbreiding en op de wederopbouw van de gebombardeerde binnenstad. Er bestond nauwelijks aandacht voor stadsvernieuwing. De vooroorlogse regelingen voor woningverbetering uit 1928 en 1938 bestonden nog wel, maar werden slechts beperkt gebruikt.

In de jaren vijftig klonk van verschillende kanten opnieuw een pleidooi voor krotopruijing en sanering. Voormalig minister J. in 't Veld waarschuwde in zijn studie Krotopruijing en vernieuwing van bebouwde kernen, voor het gevaar van een te hoge nieuwbouwproductie; dit zou, net als in de jaren na de Eerste Wereldoorlog, op termijn kunnen leiden tot werkloosheid in de bouw en leegstand van woningen. Hij hield een pleidooi om de activiteiten te richten op wijksanering en krotopruijing. Ook S.O. van Poelje en F. Bakker Schut vroegen in hun pre-adviezen voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om aandacht voor krotopruijing en stedenbouwkundige vernieuwing. Van groot belang was het rapport van de in 1953 ingestelde Commissie Krotopruijing en Sanering, naar haar voorzitter de Commissie-Bommer genoemd, dat in 1957 verscheen. Daarin presenteerde de commissie uitgewerkte plannen voor de financiële steun aan gemeenten bij het opzetten van saneringsplannen.

Hoewel de jaren vijftig dus een toenemende aandacht voor krotopruijing en sanering te zien gaven, waarbij ook de bevordering van de werkgelegenheid in de bouwnijverheid een belangrijke rol speelde, bestond er nog wel een verschil van inzicht over de doelstelling en methoden van stadsvernieuwing. De Commissie-Bommer richtte zich vooral op de verkrutte woningen, terwijl Bakker Schut en In 't Veld een algehele stedenbouwkundige vernieuwing voorstonden. Aandacht voor de situatie van de bewoners was er in deze tijd nog niet veel. Voor zover die er wel is, gaat het om een organisatieprobleem: hoe kunnen de woningen in een saneringswijk tijdig worden ontruimd? De Commissie-Bommer denkt de krotbewoners en "het maatschappelijk niet aangepaste gezin" door middel van een "opschuifstelsel" naar andere oudere woonwijken uit de krotten te krijgen.

In deze jaren kregen ook de registratie en waardering van de woningvoorraad volop aandacht; een drietal commissies van de VNG en het NIVS hield zich hiermee bezig en ontwikkelde zogenaamde woningkartotheken.¹⁷ Het werk van deze commissies vormde ook een basis voor het eerste Kwalitatieve Woningonderzoek (KWO) dat door het ministerie van VRO in 1961 werd gehouden, met als doel het "uitzeven van slechte en niet verbeterbare woningen" uit de woningvoorraad van vóór 1945 en

¹⁷ De Commissie Woningkartotheek (1953); de Commissie Woningonderzoek (1957); de Commissie Woningwaardering (1962).

naoorlogse noodwoningen.¹⁸ Het aantal "slechte en niet verbeterbare woningen" werd op 321.500 geschat, aanzienlijk meer dan de schatting van de Commissie-Bommer, die daarbij overigens uitging van opgaven door de HID's. Het aantal dringend te verbeteren woningen schatte het KWO op 240.400.

De rijksbijdrageregelingen uit deze tijd waren uitsluitend op woningen gericht, en niet op de buurt of wijk. De Commissie-Bommer heeft onder meer vorm gegeven aan de Premiereregeling woningverbetering en -splitsing 1953 en aan de beschikking krotopruijningspremie (1962). In 1954 ontstond een regeling op grond waarvan het Rijk 50% van de kosten dekte die de gemeenten maakten voor (uitsluitend) krotopruijning. De Commissie-Bommer adviseerde het Rijk om over te gaan naar een bijdrageregeling waarbij 80% van de verwervingskosten bij gemeentelijke saneringsplannen zou worden vergoed. Dit leidde in 1963 tot de Beschikking Bijdragen Saneringsplannen (BBS 1963). Voor de verbetering van woningwetwoningen gold een geheel ander subsidieregime (zie paragraaf 5.2 en bijlage 3).

Beziet men de jaren vijftig en begin jaren zestig, dan valt een beleidsverandering bij het Rijk te constateren die een overgang behelsde van individuele krotopruijning naar sanering. Het Rijk liep, zowel naar methode als naar gebied, achter op de gemeenten, waar het beleid al meer gericht was op reconstructie van de stadskern.¹⁹

2.3.3 De periode 1963-1968

Minister Bogaers (1963-1966) kondigde een beleid op drie fronten aan, waarbij het 'derde front' bestond in het steunen van gemeenten in hun krotopruijnings-, sanerings- en verbeteringsactiviteiten.²⁰ Toch kregen de aanhoudende woningnood, de liberalisatie en de voorbereiding en invoering van de nieuwe Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) meer aandacht dan de stadsvernieuwing. Dit gebeurde heel bewust: eerst wilde Bogaers het eerste front (opvoering van de bouwproductie) en vervolgens het tweede front (verbeteren samenschap huur- en subsidiebeleid, bevorderen doorstroming, liberalisatie) aanpakken.²¹ Ondanks dat gebeurde er op gemeentelijk niveau wel het nodige. In de ogen van de gemeenten moesten er heel andere eisen aan de binnenstad gesteld worden, onder meer als gevolg van de enorme stadsuitbreiding. Zij diende plaats te bieden aan zogenaamde city-functies en moet goed bereikbaar zijn; het ging erom de binnenstad als 'central

¹⁸ Jaarverslag CDV, 1962; aangehaald in Houben, J.M.J.F., 1989, *Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad*, 's-Gravenhage (Delwel), p. 59.

¹⁹ Bussink, 1980, p. 29.

²⁰ Verslag Coördinatievergadering 1091 d.d. 5 juni 1974, VROM-archieff, SSA. Zie ook: Bussink, 1980; Houben, 1989.

²¹ Interview drs. P.C.W.M. Bogaers, 26 februari 1996. Zie over het eerste en tweede front: Bogaers, P.C.W.M., 1963, *Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid*, Tweede Kamer, zitting 1962-1963, 7 400; Van der Schaar, 1987, pp. 119-123 en 187-194.

business district' beter bereikbaar te maken (met name voor de auto) en veelal uit te breiden. De enorm toegenomen motorisering vroeg om meer en bredere wegen. Zo deed de 'reconstructie' haar intrede. Bij reconstructie gaat het om de verbetering van de structuur van de bebouwde kom uit stedenbouwkundig oogpunt, waarbij bebouwing wordt afgebroken en functieverandering plaatsvindt.

Op rijksniveau was het eerst de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RNP, de latere Rijks Planologische Dienst (RPD)) die de noodzaak van reconstructie onderkende²², maar in 1965 erkende ook de CDV dat reconstructieplannen onder de BBS 1963 dienden te vallen. In 1969 gebeurde dat officieel, met de vervanging van de regeling uit 1963 door het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (BBRS 1969, beter bekend als de '80%-regeling'). Had het Rijk zich daarvoor beperkt tot steun voor de afbraak van panden, met deze regeling introduceerde het Rijk ook een bijdrage voor de aanleg voor bijzondere openbare werken (zoals kademuren en bruggen) en subsidieerde het voor het eerst de concrete realisering van de stadsvernieuwing.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) introduceert in 1967 de Beschikking bijdragen voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer (BBVWOV) in en om de steden, die gemeenten bijdragen verleent in de kosten van openbare werken (50%) en de daarvoor noodzakelijke verwervingen (80%). Deze regeling wordt ingezet voor verkeersdoorbraken en later de aanleg van onder meer metrolijnen.

Een stevig pleidooi voor stadsreconstructie wordt gehouden door de Commissie Opvoering Productiviteit van de Sociaal-Economische Raad (SER) in haar rapport Steden in steigers (1968). Naar aanleiding van een studiereis naar Amerika is de commissie, waarvan ook de latere ministers Schut (VRO) en Bakker (V&W; toen nog staatssecretaris van Economische Zaken) deel uitmaakten, van mening dat krotopruiming nodig is ten behoeve van winkels, kantoren en voorzieningen. Aangezien zij kaalslag van historische binnensteden onwenselijk acht, moeten volgens de commissie de woonwijken direct om het centrum heen doortastend worden kaalgeslagen.²³

²² Jaarverslag RNP, 1962; genoemd door Bussink, 1980.

²³ Andere leden: dr. A.W. Luyckx (NMB), dr. A.C. Dreesmann (V&D), voormalig minister van Volkshuisvesting ir. H.B.J. Witte, en ook mevrouw drs. C. de Leve-Haagman. Zij werkte bij het Directoraat-Generaal Midden- en Kleinbedrijf (Ministerie van Economische Zaken), maar zou vanaf 1970 hoofd van de afdeling Sanering van de CDV worden. Zij heeft de tekst van het rapport opgesteld. Sociaal-Economische Raad, Commissie Opvoering Productiviteit, 1968, *Steden in steigers. Rapport van de studiegroep 'Bestudering stadskernen'*, 's-Gravenhage; besproken in Schuiling D., M. Pflug en J. Straub, 1990, *Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990. Lessen uit het reconstructie-verleden*, Amsterdam (PDI/UvA), p. 27; interview dr.ir. W.F. Schut, 13 mei 1996 te Rotterdam.

Opvallend is dat zowel bij gemeenten als Rijk stedenbouwkundige doelstellingen domineren; aandacht voor sociale aspecten van stadsvernieuwing is volgens Bussink nauwelijks aanwezig. Sanering gevolgd door nieuwbouw komt in deze tijd nauwelijks voor. Bewoners uit saneringsgebieden verhuizen naar uitbreidingswijken of naar een volgende saneringswijk; zij worden wel aangeduid met de term 'saneringsnomade'.

Het zijn juist deze sociale aspecten, die eind jaren zestig in toenemende mate om aandacht vragen. Koopmans stelt in 1967 in een brochure voor het ministerie van CRM, getiteld *Krotopruiming en sanering in maatschappelijk perspectief*, dat bewoners te weinig aandacht hebben gekregen; hij pleit voor een "sociaal saneringsplan" en een verhuisplan voordat tot sanering wordt besloten.²⁴

Een tweede verandering in het rijksbeleid in de jaren zestig is daarom: naast sanering ook (functionele en verkeers-)reconstructie, waarbij reconstructie zelfs een belangrijker plaats inneemt dan sanering ten behoeve van de volkshuisvesting.

2.3.4 De periode 1968-1973

Rond 1968 begint zich een kentering in het denken over de stadsvernieuwing af te tekenen, waarbij het volgens Bussink enerzijds gaat om de oudere woonwijken en anderzijds om de toekomst van de binnenstad.²⁵ Ten aanzien van de oudere woonwijken komt de vraag waarop de stadsvernieuwing nu eigenlijk gericht moet zijn, steeds meer in discussie: op de woningen, de woonbuurt of de bewoners.

In 1968 verschijnt de nota *De toekomst van het oude woningbestand*, van minister Schut, die hij op verzoek van de Tweede Kamer uitbrengt. Deze nota wijst op het belang van rehabilitatie, een term die, naast woningverbetering, gezien kan worden als een bijzondere vorm van sanering en reconstructie, waarbij de bestaande stedenbouwkundige structuur wel enigszins wordt gewijzigd, maar dan vanuit het streven het betreffende stadsdeel zoveel mogelijk zijn oorspronkelijke karakter te laten behouden of terug te geven.²⁶ Groepsgewijze verbetering van woningen in samenhang met wijkverbetering wordt wenselijk geacht. Toch stelt Bussink dat de

²⁴ R.R. Koopmans, 1967, *Krotopruiming en sanering in maatschappelijk perspectief*, Den Haag; besproken in: Schuilting e.a., 1990, p. 27.

²⁵ Ook het jaarverslag van de CDV over 1969 wijst op het belang van het onderscheid tussen de binnenstad (de "kern") en de "kom" ("de grote massa van de bestaande oude gebouwenvoorraad in een stad of dorp, die op lange of korte termijn vervanging of verbetering behoeft en in het algemeen bestaat uit de historische stads- of dorpskern, benevens hetgeen in de 19e en het eerste kwart van de 20ste eeuw daaromheen is gegroeid."). De problemen van de kern en de kom zijn geheel verschillend van aard, voornamelijk omdat de eigendommen in de kom geen of weinig commerciële betekenis hebben; het gaat met name om woningen. Kern en kom vereisen daarom uiteenlopende methoden en maatregelen tot verbetering, aldus het jaarverslag. Jaarverslag CDV, 1969, p. 62.

²⁶ Schut, W.F., 1968, *De toekomst van het oude woningbestand*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, 1968-1969, 9 826, nr. 2, p. 38.

nota eerder een tijdperk afsluit dan een nieuw inluidt; zij wijdt nauwelijks aandacht aan de bewoners en spreekt uitsluitend over woningen.

De PvdA-fractie in de Tweede Kamer reageert in hetzelfde jaar op de nota van Schut met de nota Nieuw wonen in oude wijken. Zij stelt de buurt in plaats van de woning centraal en benadrukt dat naast de woning ook sociale activiteiten bepalend zijn voor het leefklimaat van de woonomgeving. Daarnaast bepleit de fractie een actieve bewonersinbreng: plannen voor vernieuwing kunnen ook van onderop groeien.²⁷

Ook over visies op de gewenste ontwikkeling van de binnenstad ontstaat twijfel. Waar het SER-rapport uit 1968 stadsreconstructie ten behoeve van de 'city functies' nog van harte toejuicht, stelt de RPD dat de binnenstad niet alleen een economisch, maar ook een sociaal-cultureel centrum moet zijn, waarin mensen zich kunnen thuisvoelen.²⁸

De gangbare premissen uit de planologie worden ter discussie gesteld: de planning ten behoeve van de functionele en ideale stad maakte plaats voor stadsvernieuwing als activiteit ten behoeve van het behoud van de woonfunctie en het instandhouden van de bestaande woningvoorraad. De oriëntatie op het bedrijfsleven en de 'technocratische' modellenbouw strookten niet met de opkomende democratisering.²⁹

In deze tijd ontstaan er alternatieven voor sanering en reconstructie. In de gedachtenontwikkeling loopt Amsterdam hiermee voorop; de gemeente pleit in haar Nota Stadsvernieuwing van 1969 ook voor nieuwe methoden als rehabilitatie, verbetering, instandhouding en voorlopige voorzieningen.³⁰

De periode 1967-1970 is een periode van toenemende rijksinvloed. Ook op rijksniveau worden alternatieven besproken. De stadsvernieuwing is volgens Bussink in deze periode object van landspolitiek geworden. De visie dat grote ondernemingen de natuurlijke bondgenoten van de overheid zijn bij stadsvernieuwing, komt ter discussie te staan. De bewoners van de oudere woonwijken en de gebruikers van de binnensteden vormen nieuwe actoren. Toch vonden er volgens Bussink in het 'dagelijks' rijksbeleid geen grote veranderingen plaats:

- de subsidieregelingen blijven afgestemd op krotopruijing, sanering en reconstructie in de binnensteden;
- bij verkeersreconstructies en de bouw van kantoren en culturele voorzieningen zijn het Rijk, de gemeente en grote ondernemingen die beslissen;
- over een sociaal saneringsplan wordt in geen enkel beleidsstuk gesproken.

²⁷ PvdA, Tweede Kamerfractie, 1968, *Nieuw wonen in oude wijken*, 's-Gravenhage.

²⁸ Jaarverslag RPD, 1968; besproken in: Bussink, 1980.

²⁹ Yap Hong Seng, 1981.

³⁰ Gemeente Amsterdam, 1969, *Nota Stadsvernieuwing*; in: Bussink, 1980, p. 34.

Vanaf 1970 verandert deze situatie echter enigszins. In dat jaar wordt een nieuwe subsidieregeling voor de verbetering van particuliere woningen en woonbuurten van kracht, waarin veel van de voorstellen uit de PvdA-nota te vinden zijn.³¹

Intussen was op 9 mei 1968 de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en reconstructie (de Commissie-Schouten, die later de Commissie-Floor gaat heten naar aanleiding van een wisseling van de voorzitter) ingesteld die de 80%-regeling moest evalueren. In haar eerste rapport, dat de titel Stadsvernieuwing draagt, concludeert de commissie dat de 80%-regeling te uitdrukkelijk uitnodigt tot sloop en te weinig tot behoud van bestaande bebouwing. Opvallend is dat in deze nota rehabilitatie voor het eerst als methode van stadsvernieuwing aan sanering en reconstructie gelijk wordt gesteld. Naar aanleiding hiervan wordt in 1972 de Beschikking geldelijke steun rehabilitatie (BGSR) in het leven geroepen voor de gebiedsgewijze verbetering van de particuliere woningvoorraad. In de praktijk wordt echter weinig van de regeling gebruik gemaakt.

Nota Volkshuisvesting 1972

Hoewel de Commissie-Schouten in 1971 voor de bevordering van rehabilitatie had gepleit, betwijfelt Bussink of er ook daadwerkelijk een verandering in het rijksbeleid plaatsvond.³² Hij acht de Nota Volkshuisvesting van Udink en Buck, die in april 1972 verscheen, conservatief, onder meer omdat deze nota voor de binnensteden nog steeds de expansie ten behoeve van de city-functie voorstaat en rehabilitatie en individuele woningverbetering alleen voor woonwijken "in de luwte" geschikt vindt; voor andere woongebieden zou alleen sanering bruikbaar zijn. Ook inspraak wordt niet uitdrukkelijk als beleidsdoel geformuleerd.

Toch is dit alles iets te sterk gesteld. Naast het "verder ontwikkelen van de stad als economisch brandpunt" en het "versterken van de sociaal-culturele betekenis van de stad" geldt ook de "zorg voor de binnenstad als "thuis", symbool, karakteristiek milieu, kortom als voorwerp van genegenheid" als centrale doelstelling van het stadsvernieuwingsbeleid. De nota onderkent dat bij afbraak van oude buurten de sociale en sociaal-economische structuur drastisch verstoord wordt, en dat zich daarom

"(...) een duidelijke kentering voordoet in de opvattingen, zowel van de bestuursorganen als van het grotere publiek - en niet in de laatste plaats van de direct betrokken bevolking - inzake de wenselijkheid van omvangrijke saneringen. Bij publiek en

³¹ MVRO, 1969, Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten, *Stcrt.*, 249, 23 december 1969; Baayen, A.J., en J. van der Schaar, 1974, *De subsidieregelingen voor renovatie en rehabilitatie en hun toepassing door de centrale directie*, Delft, TH Delft, Afdeling der Bouwkunde, Kernwerkgroep Volkshuisvesting, p. 50.

³² Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, *Stadsvernieuwing. Eerste rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie*, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 634.

gemeenteraden ontstaat in toenemende mate weerstand tegen afbraak. In verschillende gemeenten is de uitvoering van saneringsplannen, na een aanvankelijk snelle start, sterk in tempo teruggelopen of zelfs geheel stil gelegd. In andere gevallen heeft men van voorgenomen afbraak afgezien en is men bezig rehabilitatieplannen op te stellen."³³

De nota is daarom beslist niet tegen rehabilitatie gekant. Wel lijkt zij te willen zeggen dat niet naar rehabilitatie alléén moet worden doorgeslagen. Over de genoemde kentering vermeldt zij:

"Dit alles is begrijpelijk en in vele gevallen juist; men mag echter niet uit het oog verliezen, dat grote delen van de woningvoorraad bestaan uit panden die door hun slechte constructie, hun veel te geringe omvang, of om andere redenen zich in geen dele meer lenen om te worden hersteld. Zij zullen noodzakelijkerwijs moeten worden afgebroken.

*Afbraak en verbetering hebben elk hun eigen redenen; soms zal het een, soms het ander de aangewezen weg zijn."*³⁴

Ook Bussinks bewering dat de nota inspraak niet als beleidsdoelstelling formuleert, kan misverstanden wekken. Ten eerste kan men stellen dat inspraak een middel is en geen doel op zich. Maar bovendien acht de nota het een taak van het Rijk om de procedures te scheppen waardoor stadsvernieuwingsplannen "langs democratische weg worden opgesteld met voldoende publieke discussie"; de nota merkt op dat in toenemende mate door de direct betrokkenen inspraak wordt verlangd bij het kiezen van de uitgangspunten en bij het uitwerken van de plannen.³⁵

De Nota Volkshuisvesting kondigt een aantal wijzigingen in bestaande subsidieregelingen en de voorbereiding van een Wet op de Stadsvernieuwing aan. De wet zal een aanvulling vormen op de WRO en de minister de bevoegdheid verlenen om een deel van het grondgebied van de gemeente aan te wijzen als stadsvernieuwingsgebied. In deze gebieden zal een aantal juridische, financiële en organisatorische maatregelen kunnen gaan gelden waarmee de stadsvernieuwing bevorderd wordt. Tot veel concrete maatregelen komt de nota echter niet; zij beperkt zich tot het aangeven van enkele wenselijkheden.³⁶

³³ Udink, B.J., en K.W. Buck, 1972, *Nota Volkshuisvesting*, 's-Gravenhage, (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 784, nr. 1, pp. 86-87.

³⁴ Udink en Buck, 1972, p. 87.

³⁵ Udink en Buck, 1972, p. 87.

³⁶ De te korte tijd tussen het verschijnen van een aantal adviezen en het verschijnen van de nota wordt daarvoor als een reden aangevoerd; Udink en Buck, 1972, p. 100.

Memories van Toelichting op de begrotingen van 1972 en 1973

De Memories van Toelichting (MvT) op de begrotingen voor volkshuisvesting van 1972 en 1973 en het jaarverslag van de CDV over 1972 vermelden de verwachting dat sanering alleen na een tijdelijke vertraging weer aanzienlijk zal versnellen, dat de rehabilitatieregeling alleen dient om al te rigoureuze afbraak te voorkomen en dat rehabilitatiegebieden de functie van "reserve-gebied" voor toekomstige city-expansie zullen krijgen.

Volgens Bussink lijkt de RPD voor te lopen op de CDV. Zij signaleert in 1970 dat bewoners niet willen worden weggesaneerd, en dat de publieke ruimte op de auto moet worden terugveroverd. Ook signaleert zij in 1971 een aandachtsverschuiving van het eigenlijke centrum naar steeds meer het gehele oude stadsgebied.

Bussink vat het rijksbeleid anno 1972/3 als volgt samen: er bestaat wel een hogere prioriteit voor stadsvernieuwing, maar de toegenomen aandacht voor de oudere woonwijken beperkt zich tot de kwaliteit van de woning. De bouwkundige visie blijft domineren boven een sociale en algemeen maatschappelijke visie op woonwijk en bewoners. Voor de binnenstad geldt dat de door de RPD bepleite verschuiving van een stedenbouwkundig naar een meer integrale benadering vrijwel niet is terug te vinden in het beleid dat de rijksoverheid als subsidieverlener voert.³⁷

2.3.5 1973: een keerpunt?

Een radicale breuk met het verleden - althans, op papier - is de inhoud van de nota van aanbidding van de bewindslieden Gruijters en Schaefer bij het voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing.³⁸ Daarin schrijven zij dat het stadsvernieuwingbeleid geconcentreerd zal worden op de oudere woonwijken, en dat het daarbij niet alleen gaat om slechte woningen en een verouderde woonomgeving, maar vooral om de maatschappelijke omstandigheden van de bewoners van deze wijken. Een integrale benadering waarbij de bewoner en niet de woning als integratiepunt dient.

Aan reconstructie wordt geen aandacht geschonken. De keuze dient beperkt te blijven tot tijdelijke verbetering, ingrijpende verbetering of, waar dat niet meer kan, vervanging.

Een wat genuanceerder visie boden de begrotingen van 1974 en 1975. Naast rehabilitatie en kleinschalige vernieuwing ('kleinschaligheid is een belangrijk uitgangspunt') is vervanging evenzeer noodzakelijk. Wel is afbreken zonder nieuwbouwplannen uit den boze. Niettemin is het zwaartepunt verlegd, zoals de MvT op de begroting 1974 aangeeft:

³⁷ Bussink, 1980, p. 36.

³⁸ Gruijters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1973, *Voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing; verslag van de werkzaamheden van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing (W.A.R.S.)* d.d. 23 november 1973, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 790, nr. 3; genoemd in: Bussink, 1980, p. 38.

*"Dat de woonfunctie van de oude wijken behouden moet blijven staat gelukkig steeds meer buiten discussie. (...) Wanneer de Regering in het kader van de subsidiëring met dergelijke conflicten (bereikbaarheid van het centrum versus woonfunctie oude wijken, JK) wordt geconfronteerd, zal tegenover de noodzaak van het scheppen van parkeer- en verkeersvoorzieningen het belang van een in het geding zijnd woonmilieu zwaarder wegen dan tot nog toe placht te gebeuren".*³⁹

Nota huur- en subsidiebeleid 1974

De Nota Huur- en subsidiebeleid (1974) van Gruijters, Van Dam en Schaefer verschijnt op 20 augustus 1974. Zij stelt dat in de stadsvernieuwing de subsidieregelingen meer toegesneden moeten worden op het behoud van goede wijken en de verbetering van bruikbare woningen. Ten aanzien van het kwaliteitsbeleid (nieuwbouw en voorraad) schrijven de bewindslieden dat

"Een structurele verhoging van de kwaliteitsnormen voor de nieuwbouw ligt nu overigens niet in de bedoeling (vgl. de deelstudie over de Voorschriften en Wenken). Veel dringender is de verhoging van de kwaliteit van de gemiddelde woning, te bereiken door verbetering en zonodig door vervanging van elementen uit de woningvoorraad."

40

Het ontwikkelingsmotief wordt als argument gehanteerd om actieve overheidsbemoeienis met de kwaliteit van de woningvoorraad te onderbouwen: de woningvoorraad moet zo worden vernieuwd dat zij ook in de toekomst aan de wensen van de bewoners zal voldoen. Daartoe willen de bewindslieden de huurwetgeving ombouwen tot een actief instrument voor de afstemming van de huur op het kwaliteitsniveau van een woning; doordat investeringen in woningverbetering resulteren in extra huuropbrengsten, zal dit huurbeleid de woningverbetering kunnen stimuleren. Om de het wonen na verbetering voor de bewoners betaalbaar te houden, worden huurgewenningsbijdragen en tegemoetkomingen in verhuis- en inrichtingskosten voorgesteld. In het gemengde subsidiestelsel dat de nota uiteenzet, neemt de individuele huursubsidie als instrument voor de betaalbaarheid een belangrijke plaats in, maar - anders dan in de Nota Volkshuisvesting 1972 van Udink en Buck - zijn er geen plannen om de objectsubsidies af te schaffen⁴¹.

³⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, **Rijksbegroting 1974, Hoofdstuk XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening**, 's-Gravenhage (SDU), Tweede Kamer, nr. 2 (Memorie van Toelichting).

⁴⁰ Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, 1974, **Nota Huur- en subsidiebeleid**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025, nrs. 1-2, p. 17.

⁴¹ Zie ook: Houben, 1989, p. 70.

Verstedelijkingsnota 1976 en Structuurschema Volkshuisvesting 1977

Vanaf 1973 verscheen in delen de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening. De Verstedelijkingsnota uit 1976 wijst grootschalige ingrepen expliciet af, evenals expansie van het stadscentrum ten koste van het aangrenzende woongebied; de nota benadrukt behoud, herstel en verbetering van de woonfunctie. Het Structuurschema Volkshuisvesting 1977, dat de volkshuisvestingsaspecten nader toespitst, stelt dat het afbreken van woningen zal worden beperkt tot waar dat onvermijdelijk is en dat woningverbetering zoveel mogelijk bevorderd zal worden.⁴²

Na deze periode veranderen de belangrijkste doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid (doelgroep en methode: prioriteit voor verbetering) voorlopig niet. Wel krijgt het stadsvernieuwingsbeleid, zoals in paragraaf 2.1 al vermeld, een (nog) meer omvattend karakter. Zo groeit in de jaren tachtig de zorg voor de milieudimensie van het stadsvernieuwingsbeleid.⁴³ In het midden van de jaren tachtig doet het begrip 'stedelijke vernieuwing' zijn intrede: hier gaat het niet zozeer om (uitsluitend) de woonfunctie, maar vooral om de bevordering van werkgelegenheid en economisch herstel, de versterking van het economisch vestigingsklimaat (kantoren, winkelvoorzieningen). Ook de doelgroep verschilt van die van de stadsvernieuwing uit de jaren zeventig; het gaat niet uitsluitend om de lage-inkomensgroepen die reeds in de desbetreffende wijk woonden, maar vooral ook om meer kapitaalcrachtige huishoudens die zich hoge huren of kooprijzen kunnen veroorloven.⁴⁴

2.3.6 Samenvattend: omslagen in het denken over stadsvernieuwing

In het denken over het gewenste stadsvernieuwingsbeleid van na de Tweede Wereldoorlog zijn de volgende verschuivingen waar te nemen. Allereerst verandert de exclusieve aandacht voor het kwantitatieve woningtekort (nieuwbouw in uitleggebieden) en wederopbouw van gebombardeerde binnensteden naar een beginnende aandacht voor de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad (jaren vijftig). Daarna vindt een verbreding plaats van individuele krotopruijing naar sanering van wijken en buurten (begin jaren zestig). De jaren zestig laten een verdere verbreding zien

⁴² Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Derde Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Deel 2: Verstedelijkingsnota, deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit* (J.P.A. Gruijters, 1976), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 754, nrs. 1-2; Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Structuurschema volkshuisvesting, Deel a: Beleidsvoornemens* (J.P.A. Gruijters, 1977), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 435, nrs. 1-2. Besproken in: Bussink, 1980.

⁴³ Ten Heuvelhof stelt dat hiermee in zekere zin een lijn uit het verleden wordt doorgetrokken (de zorg voor de gezondheid van de stedelingen die tot uiting kwam in het streven naar hygiënische woonsituaties), zij het dat de concrete items nieuw zijn: geluidhinder en bodemsanering; Ten Heuvelhof, 1990, pp. 190-191.

⁴⁴ Zie Van der Schaar, 1991, p. 253; en Vermeijden, B., 1994, *Stedelijke vernieuwing, stadsvernieuwing, sanering. De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het nationale ruimtelijke orderingsvertoog*, Delft (Publikatieburo Bouwkunde), pp. 161-162.

van krotopruijing en sanering naar ook en vooral reconstructie (verbetering stedenbouwkundige structuur in verband met andere functie stadskern). Eind jaren zestig en met name begin jaren zeventig veranderen de doeleinden van stadsvernieuwingsbeleid van krotopruijing, sanering en reconstructie naar (ook) woningverbetering en rehabilitatie. Deze verandering gaat gepaard met een wijziging op sociaal gebied: van uitsluiting van bewoners (sanering en reconstructie als exclusief terrein van Rijk, gemeenten en grote ondernemingen) naar de bewoners als doelgroep en mede-bepalers van het beleid.⁴⁵ Stadsvernieuwing krijgt een integraal karakter. In de jaren tachtig komt de aandacht voor de economische functies in de stad en voor de hogere inkomensgroepen weer terug in het beleid (stedelijke vernieuwing).

2.4 Nadere aanduiding van de te onderzoeken beleidsomslag

De veranderingen die aan het eind van de jaren zestig en begin jaren zeventig plaatsvonden, zijn - om een bestuurswetenschappelijke term te gebruiken - te beschouwen als een essentiële wijziging van de probleemdefinitie.⁴⁶ De doeleinden van het beleid ten aanzien van de oude stadsdelen werden herijkt. De nieuwe opgave en doeleinden luiden:

- behoud van de woonfunctie van de oude wijken (in plaats van reconstructie);
- aandacht voor de woonomgeving en de leefbaarheid van de buurt; kleinschaligheid;
- zoveel mogelijk behoud van bestaande woningen, pas in tweede instantie sloop met vervangende nieuwbouw;
- bouwen voor de zittende bewoners (niet langer bevorderen van een draagkrachtige bevolkingssamenstelling; tegengaan van de gedwongen verhuizing van oude bewoners naar uitleggebieden aan de rand van de stad, groeikernen of andere oude woonwijken; met andere woorden: behoud van de bestaande sociale structuur);
- betaalbare huisvesting: betaalbare huren en woningwetbouw in geval van sloop;
- inspraak en actieve participatie door de bewoners.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de omslag in het denken over de stadsvernieuwing eigenlijk een combinatie van veranderingen omvatte, waarvan de overgang 'van sloop naar verbetering' er één was, zij het een zeer belangrijke.

Op basis van de bestudeerde (literatuur over) beleidsdocumenten kan worden geconcludeerd dat de omslag in het rijksbeleid van sanering en reconstructie naar rehabilitatie - wat de officieel geformuleerde doelstellingen betreft - heeft plaatsgevonden in de periode 1968-1976, en dat de politieke doorbraak lijkt te hebben plaatsgevonden met de komst van het nieuwe kabinet-Den Uyl in 1973.

⁴⁵ Dit laatste is overigens vooral een typisch grote-stadsfenomeen.

⁴⁶ Van de Graaf, 1993, p. 116.

EFFECTEN VAN DE BELEIDSOMSLAG: SLOOP- EN VERBETERCIJFERS

3.1 Inleiding

De beleidsveranderingen mochten weliswaar op papier zijn aangekondigd, de vraag is echter in hoeverre deze veranderingen méér waren dan retoriek en zich ook in de realiteit voordeden. Bij de speurtocht naar gegevens over de aantallen gesloopte en verbeterde woningen doen zich echter tal van problemen voor. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft een overzicht van het aantal onttrekkingen aan de woningvoorraad, gespecificeerd naar een aantal oorzaken, maar daaruit wordt niet duidelijk hoeveel woningen in het kader van de stadsvernieuwing zijn gesloopt, noch tot welke eigendoms categorieën de gesloopte woningen behoren. Dergelijke cijfers zijn wel te vinden in de Behoefteraming Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1987-1991, zij het dat zij slechts teruggaan tot 1976. Juist een vergelijking met de sloopcijfers uit de jaren daarvóór is met het oog op de bestudeerde omslag interessant.

Bij woningverbetering zijn de handicaps nog groter. Ten eerste geldt dat onder 'woningverbetering' een heel scala aan verbeteringsingrepen valt, uiteenlopend van het aanbrengen van een wasbak tot een ingreep waarbij alleen de zijmuren en gevel overeind blijven en de woning voor het overige geheel vernieuwd wordt. Met totaalcijfers moet dan ook zeer voorzichtig worden omgesprongen. Een tweede probleem is dat alleen de gesubsidieerde woningverbeteringen worden geregistreerd. Daarmee blijft een onbekend aantal verbeteringen buiten beeld. Voorts geldt het bezwaar dat alleen de aantallen verbeteringen aan woningwetwoningen over een lange periode geregistreerd zijn. Het CBS houdt pas sinds 1981 cijfers over verbeteringen aan particuliere woningen bij, en het betreft dan alleen particuliere huurwoningen. De zojuist genoemde behoefteraming biedt overzichten van het aantal verbeterde woningen van aangekocht bezit vanaf 1978 en van het aantal verbeterde particuliere huurwoningen sinds 1976, maar niet van verbeterde eigen woningen. Wederom geldt als meest belangrijke bezwaar dat cijfers van vóór 1976, nodig om de omslag te kunnen aangeven, ontbreken.

Een, zij het zeer gebrekkige, oplossing is gezocht door de jaarverslagen van de CDV uit de jaren 1970 tot 1980 te raadplegen, waar de nodige verbetercijfers worden

Tabel 3.1 Onttrekkingen aan de woningvoorraad naar oorzaak, 1960-1993

	Vermindering van de woningvoorraad door						Totaal
	Vernietiging		Verbouw	Onbewoonbaar verklaring	Buitengebruikstelling		
	Brand en andere rampen	Afbraak			Verandering van bestemming	Anderszins	
1960	234	4.825	875	2.289	1.920	919	11.062
1961	242	5.483	1.032	3.123	1.891	1.046	12.817
1962	257	5.735	786	2.978	2.094	1.139	12.989
1963	309	5.970	725	3.273	1.682	1.416	13.375
1964	280	6.898	608	2.647	1.816	1.661	13.910
1965	215	8.023	533	2.140	2.031	1.522	14.464
1966	272	8.054	733	2.124	2.453	3.265	16.901
1967	346	7.981	778	2.211	2.208	3.374	16.898
1968	290	8.749	847	2.516	2.540	3.348	18.290
1969	305	8.891	816	2.194	2.648	3.455	18.309
1970	299	9.341	669	1.933	2.368	3.934	18.544
1971	273	8.884	734	1.373	2.734	4.592	18.590
1972	298	8.540	653	900	2.175	4.075	16.541
1973	264	7.951	824	693	2.338	3.251	15.321
1974	272	8.386	1.113	792	2.515	4.001	17.079
1975	258	7.701	1.142	603	2.129	2.834	14.667
1976	316	6.275	1.318	462	2.210	4.143	14.724
1977	252	6.237	1.536	402	1.839	4.453	14.719
1978	268	5.912	1.523	263	1.926	3.576	13.468
1979	335	6.116	2.044	278	2.065	3.170	14.008
1980	338	6.700	2.255	401	2.236	3.072	15.002
1981	346	7.031	1.650	203	1.972	3.027	14.229
1982	365	7.118	1.186	171	1.701	2.031	12.572
1983	173	5.756	1.289	192	1.659	2.235	11.304
1984	140	5.631	2.528	107	1.090	2.094	11.590
1985	172	4.634	1.435	76	1.488	2.316	10.121
1986	140	6.469	1.680	88	1.215	1.932	11.524
1987	144	5.439	1.984	94	1.795	2.989	12.445
1988	128	7.260	2.330	1.567	1.388		12.673
1989	201	9.155	1.364	973	1.260		12.953
1990	106	8.418	1.596	499	929		11.548
1991	99	8.765	1.770	1.213	907		12.754
1992	134	7.872	1.986	914	753		11.659
1993	122	9.352	2.049	502	959		12.984

Bron: CBS Maandstatistiek Bouwnijverheid, 94/3, jrg. 36, p. 34 (SDU/CBS, Den Haag)

genoemd. Helaas zijn deze getallen niet elk jaar in het jaarverslag opgenomen, en ook niet steeds op dezelfde wijze. Het overzicht moet daarom met de nodige slagen om de arm worden gelezen.

Hier wordt volstaan met het vermelden van aantallen. Financiële cijfers over woningverbetering moeten zo mogelijk nóg omzichtiger worden behandeld, omdat het zowel gaat om bijdragen-ineens, jaarlijkse bijdragen en, in het geval van woningwetwoningen, rijksleningen.

3.2 Sloopcijfers

Tabel 3.1 geeft een overzicht van het aantal woningonttrekkingen. In de jaren zestig, vooral vanaf 1963, stijgt het aantal woningonttrekkingen aanzienlijk. Een piek wordt bereikt in 1971. Een omslag valt te constateren tussen 1974 en 1975. Vanaf dat jaar handhaven de cijfers zich op het niveau van gemiddeld iets meer dan 14.000 woningen per jaar, 2 à 3.000 woningen minder dan in de tien jaren daaraan voorafgaand. Toch is enige voorzichtigheid ten aanzien van het lokaliseren van de omslag in 1974 op zijn plaats. Het aantal gesloopte woningen is reeds in 1970 op zijn top (9.341); vanaf dat jaar zet de daling in.

Tabel 3.2 Geraamde en gerealiseerde woningonttrekkingen, 1968-1975

	Raming nota 1968, veronderstelling I		Raming nota 1968, veronderstelling II		Raming Cie- Schouten 1971		Feitelijk gerealiseerd	
	Produc- tie	Vervan- ging	Produc- tie	Vervan- ging	Produc- tie	Vervan- ging	Produc- tie	Vervan- ging
1968	125.000	19.000	125.000	19.000			122.773	18.290
1969	125.000	22.000	125.000	22.000			123.117	18.309
1970	125.000	26.000	125.000	26.000			117.284	18.553
1971	125.000	31.000	127.000	33.000	125.000	20.408	136.595	18.590
1972	125.000	39.000	129.000	43.000	127.000	22.449	152.272	16.641
1973	125.000	42.000	131.000	48.000	129.000	24.694	155.412	15.321
1974	125.000	49.000	133.000	57.000	131.000	27.163	146.174	17.079
1975	125.000	49.000	135.000	59.000	133.000	29.880	120.774	14.667

Bron: Schut, 1968, p. 17; Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten) p. 21; CBS Maandstatistiek bouwnijverheid 94/3 (OTB-bewerking).

De cijfers gaan meer spreken als ze worden vergeleken met de ramingen die aan het eind van de jaren zestig en begin jaren zeventig gemaakt waren. De nota De toekomst van het oude woningbestand (1968) gaf zeer hoge krotopruiingscijfers aan. De nota schetste twee scenario's. Het eerste ging uit van een voortzetting van het productieniveau uit 1968 van 125.000 per jaar, het tweede van een jaarlijkse verhoging daarvan met 2.000 woningen. Een bijgestelde raming gaf de Commissie-Schouten in haar rapport van 1971.

Tabel 3.2 biedt een overzicht, waarbij tevens de feitelijk gerealiseerde woning-onttrekkingscijfers zijn weergegeven.

Het is duidelijk dat de feitelijk gerealiseerde sloopcijfers ver achterbleven bij de aantallen die in 1968 werden geraamd. Sloop verliep trager en moeizamer dan men verwachtte.¹ Uit deze tabel blijkt overigens geen duidelijke omslag in het beleid rond 1974, maar het illustreert wel dat anno 1968 nog sterk in termen van krotoprui-ning werd gedacht.

3.3 Woningverbeteringscijfers

Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aantal woningverbeteringen waarvoor rijks- steun is verleend. Zij is gebaseerd op de cijfers die genoemd zijn in de jaarverslagen van de CDV en moeten met de nodige voorzichtigheid worden gelezen.

De Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering van de CDV presenteerde in een interne nota uit 1979 cijfers die hiervan op een aantal punten afweken (zie tabellen 3.4 en 3.5). Met name het aantal gesubsidieerde verbeteringen van particu- liere woningen tot 1975 is daarin ongeveer 10.000 tot 15.000 hoger dan de telling op basis van de jaarverslagen.

De meest in het oog springende verandering is de drastische stijging van het aantal verbeteringen van particuliere woningen tussen 1974 en 1975: van 18.559 naar 40.016 volgens tabel 3.4, een stijging van 21.457. De cijfers van tabel 3.5 wijken daar sterk vanaf; volgens deze tabel steeg het aantal 'slechts' met 13.064 (van 28.617 naar 41.681). Niettemin is ook deze toename zeer aanzienlijk in het licht van de fluctuaties in andere jaren. Mogelijk behelst zij voor een deel een transformatie van niet-gesubsidieerde naar gesubsidieerde woningverbetering. Hoewel niet duidelijk is of hier ook de instandhoudingen bij moeten worden gerekend, blijkt het aantal verbeteringen aanzienlijk gestegen. Dit niveau wordt vastgehouden in de daarop volgende jaren, waarbij wèl een aanduiding van het aantal instandhoudingen wordt gegeven.

Een andere opmerkelijke verandering is de daling van het aantal verbeteringen van particuliere woningen tussen 1978 en 1980: van 46.511 naar 18.490 (tabel 3.3).

¹ Zie Yap Hong Seng, 1981, p. 124. Zie ook: Hendriks, A., 1978, *Een keerpunt in de productie*, Delft.

Tabel 3.3 Woningverbeteringen waarvoor rijkssubsidie is toegekend, 1970-1981

	Woningwetwoningen*			Particuliere woningen**			Monum. monu- menten
	voor- oorlogs	na- oorlogs	totaal	ingrij- pend***	kleine ver- betering	instand- houding	
1970	5.131		5.131	3.574	10.521	10	15.005
1971	4.059		5.049	5.542	14.443		19.985
1972	5.779		5.779	5.229	13.114	48	18.391
1973	9.495		9.495	5.564	13.640	7	19.211
1974	10.683	1.860	12.543	6.076	12.483		18.559
1975	10.791	6.515	17.306				40.016
1976	11.762	9.922	21.684	13.572	25.453	7.828	46.853
1977	8.137	11.282	19.419			4.187	43.410
1978			19.100	14.754	31.758	805	47.316
1979			24.100				
1980	7.848	17.085	24.933			30	18.520
1981	9.806	20.440	30.246				746

Bron: jaarverslagen CDV (OTB-bewerking).

* Cijfers woningwetwoningen ontbreken voor 1978 en 1979 in de jaarverslagen. De hier genoemde totaalcijfers voor deze categorie zijn afkomstig uit de Nota over de Stads- en dorpsvernieuwing uit 1981. Wel meldt het jaarverslag 1979 dat 555 woningen uit het aangekochte bezit zijn verbeterd met rijkssteun. In 1980 zijn 783 aangekochte woningen verbeterd. Niet zeker is of dit aantal is opgenomen in de aantallen voor verbeterde (vooorlogse) woningwetwoningen.

** Particuliere woningverbetering: de jaarverslagen uit het begin van de jaren zeventig spreken over enerzijds verbeteringen bestaande uit de 'verbetering van het woongerief' (ingrijpend) en anderzijds over 'specifieke verbetering', waarmee de 'verbetering van privaat, douche, keuken en/of berging' wordt bedoeld. Vanaf 1978 spreken de jaarverslagen over verbeteringsingrepen waarvan de kosten meer resp. minder dan 10.000 gulden bedragen. Cijfers over de verbetering van particuliere woningen ontbreken in het jaarverslag over 1979.

*** Het aantal 'ingrijpende verbeteringen' in 1976 is inclusief 919 'gerehabiliteerde' woningen. Zonder deze 919 gaat het om 12653 woningen. Wellicht echter moeten deze gerehabiliteerde woningen worden ingedeeld bij de categorie kleine verbeteringen.

Wellicht zijn hier andere definities van woningverbetering gehanteerd; misschien zijn alleen de ingrijpende verbeteringen meegeteld. Het aantal renovaties van woningwetwoningen bleef echter toenemen.

Een omslag bij de woningwetwoningen vond plaats in 1977; voor het eerst overtrof toen het aantal na-oorlogse verbeteringen het aantal vooroorlogse verbeteringen. Het jaarverslag noemt hiervoor de volgende oorzaken:

- veel vooroorlogse woningwetwoningen waren inmiddels al verbeterd;
- veel van de resterende vooroorlogse woningwetwoningen waren erg slecht: sloop was geboden (2.560 woningen werden in 1977 gesloopt);

- het aantal naoorlogse woningen dat verbetering behoefted nam gestadig toe, vooral woningen die in de periode 1945-55 waren gebouwd; zij hadden geen douche en vertoonden bouwtechnische gebreken.²

Tabel 3.4 Verbetering van woningwetwoningen waarvoor rijkssubsidie is toegekend volgens CDV-werkgroep, 1971-september 1978

	Vooroorlogse woningwetwoningen			Naoorlogse woningwetwoningen		
	aantal	waarvan ≥ f 10.000	kosten * f 1.000	aantal	waarvan ≥ f 10.000	kosten* f 1.000
1971	4.059	2.030	51.192			
1972	5.779	4.045	110.069			
1973	9.495	7.596	202.286			
1974	10.723	10.187	287.276	1.860	-	11.027
1975	10.826	10.826	345.450	5.577	3.346	86.891
1976	11.762	11.762	458.627	9.922	5.953	156.178
1977	8.137	8.137	440.341	11.282	7.560	246.820
sep. 1978	6.917	6.917	327.150	11.139	10.800	318.745

Bron: Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering, 1979, Rapport, CDV, 5 januari 1979 (auteur: P.W.A. Veld), VROM-archief, SSA, archief Directieraad, vergadering d.d. 5 december 1979, p. 2.

Tabel 3.5 Verbetering van particuliere woningen waarvoor rijkssubsidie is toegekend volgens CDV-werkgroep, 1971-september 1978

	Algemene verbetering		Instandhouding		Totaal		Monumenten	
	aantal	waarvan ≥ f10.000	aantal	waarvan ≥ f10.000	Totaal	waarvan ≥ f10.00	≥ f10.000	kosten * f1.000
1971	27.763	5.553	-	-	27.763	5.553	-	169.721
1972	29.223	5.845	-	-	29.223	5.845	-	199.574
1973	31.802	8.120	210	-	32.012	8.100	-	251.892
1974	27.229	8.169	1.388	-	28.617	8.169	227	289.939
1975	39.960	12.443	1.721	-	41.681	12.443	554	529.457
1976	39.040	13.467	7.828	-	46.868	13.467	1.030	679.001
1977	39.165	13.797	4.187	442	43.352	14.239	1.565	746.701
sep. 1978	37.349	12.422	225	20	37.574	12.442	1.281	715.576

Bron: Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering, 1979, Rapport, CDV, 5 januari 1979 (auteur: P.W.A. Veld), VROM-archief, SSA, archief Directieraad, vergadering d.d. 5 december 1979, p. 2.

² Jaarverslag CDV 1977, p. 118.

3.4 Conclusie

De omslag in het stadsvernieuwingsbeleid van sloop naar verbeteren die in de officiële beleidsdocumenten viel te constateren, lijkt door de sloop- en verbetercijfers te worden bevestigd. Tussen 1974 en 1975 daalt het aantal aan de voorraad onttrokken woningen en stijgt het aantal woningverbeteringen.

Toch blijft grote voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van deze gegevens. Deben en Van der Weiden stellen in hun trendstudie over stadsveroudering en stadsvernieuwing uit 1980 dat de door velen beschreven omslag van kaalslag naar renovatie/rehabilitatie gerelativeerd kan worden aan de hand van de sloopstatistiek van het CBS: de totale vermindering van de woningvoorraad tussen 1965 en 1977 is jaarlijks ca. 14.500, met een piek in 1971 van 18.590. Het aantal gesloopte woningen daarin loopt op van ongeveer 8000 woningen in 1965 tot 9300 in 1970 en dan terug tot 6200 in 1977. Zij noemen het daarom meer een omslag in denken en in plannen maken, dan in doen. De oorzaak hiervan zou vooral zijn dat veel rigoureuze sloopplannen niet, althans niet op korte termijn, zijn uitgevoerd ten gevolge van verzet en financiële problemen. Dit beeld wordt gesteund door vergelijking van de feitelijk gerealiseerde sloopcijfers met oorspronkelijke ramingen. Geconfronteerd met het felle verzet van bewoners en de te verwachten grote financiële problemen bij kaalslag zou bij de verschillende overheden geleid hebben tot de strategie van het in de ijskast zetten van plannen, het laten betijen van onrust in de buurten en uitstel van beslissingen.³

De woningverbeteringscijfers lijken, ondanks de beperkingen die aan de 'hardheid' van deze gegevens kleven, duidelijk aan te tonen, dat rond 1974 een omslag heeft plaatsgevonden in de richting van verbeteren. Niettemin passen ook hier enkele kanttekeningen. In de oude, 19e-eeuwse wijken waar de processen van verval het verst waren voortgeschreden, stonden voornamelijk particuliere woningen. Deze woningen waren het hardst aan verbetering toe. Volgens Deben en Van der Weiden waren het echter niet deze woningen en gebieden, waar de problemen het grootst waren, die werden aangepakt, maar die waar de verhoudingen tussen de partijen niet te gecompliceerd lagen. Dat betekende: gebieden met woningen van na de Eerste Wereldoorlog, omdat veel van die woningen in het bezit waren van woningcorporaties. Het sturingspotentieel van de overheid ten aanzien van woningwetwoningen was aanzienlijk groter dan ten aanzien van oude particuliere woningen, waarbij zij onder meer te maken had met een veelheid aan eigenaren. De organisatorische problemen waren daardoor bij verbetering van particuliere woningen veel groter. Onder deze omstandigheden verliep de opkomst van woningverbetering voornamelijk via de woningwetwoningen, die meestal al waren afgelost maar qua sanitair en slaapkamers niet meer voldeden aan de eisen des tijds. Deben en Van der Weiden achtten dit een

³ Deben L., en J. van der Weiden, 1980, *Stadsveroudering en stadsvernieuwing. Een sociologische trendstudie*, Deventer (Van Loghum Slaterus), p. 51.

vreemde gewaarwording: "Dáár was het de actievoerders in 1970 niet op de eerste plaats om begonnen". Voor 19e-eeuwse wijken zou dit betekenen, aldus deze auteurs, dat een groot aantal woningen wat langer overeind zou blijven staan dan omstreeks 1970 in de bedoeling van de plannenmakers had gelegen, maar dat op de wat lagere duur de relatieve achterstand in woningkwaliteit nog groter zou worden, met als gevolg dat een toenemende druk om alsnog tot grootschalige kaalslag over te gaan.⁴ Mogelijk is dit gebeurd: de sloopcijfers zijn eind jaren zeventig en in de jaren tachtig in elk geval niet drastisch gedaald.

Ondanks deze kanttekeningen lijkt het gerechtvaardigd te concluderen, dat de omslag van slopen naar verbeteren zich weliswaar vooral in denken, maar toch ook in doen heeft gemanifesteerd. Oorspronkelijke massale-sloopplannen werden niet uitgevoerd en er vonden meer verbeteringen plaats. De verbeteringen betroffen aanvankelijk woningwetwoningen en kleine aanpassingen aan particuliere woningen, maar later is ook de ingrijpende verbetering van particuliere woningen op gang gekomen.

Overigens moet bedacht worden dat vanaf de tweede helft van de jaren zeventig ook veel niet-woningen gesloopt zijn in het kader van de stadsvernieuwing. Oude fabrieksterreinen en havengebieden werden kaalgeslagen en gereed gemaakt voor de bouw van nieuwe woningen.

⁴ Deben en Van der Weiden, 1980, p. 52.

MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE ACHTERGRONDEN VAN DE OMSLAG

4.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zal de aandacht zich richten op de mogelijke oorzaken, de 'drijvende krachten', achter de geconstateerde omslag. In dit hoofdstuk wordt de omgeving van de CDV in beeld gebracht. Welke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen vormden het decor van de omslag in de stadsvernieuwing naar het bouwen voor de buurt, en tevens de context waarbinnen de CDV moest opereren? Achtereenvolgens worden ontwikkelingen op het maatschappelijke en het politieke vlak besproken. Hoofdstuk 5 bespreekt het vroege stadsvernieuwingsbeleid van de CDV, waarna de 'confrontatie' van deze drie categorieën ontwikkelingen in hoofdstuk 6 aan de orde komt.

4.2 Maatschappelijke context

4.2.1 Inleiding

De periode waarin het stadsvernieuwingsbeleid sterk in opkomst was en de doeleinden van dat beleid werden herijkt, was een periode van grote maatschappelijke en politieke veranderingen. Het jaar 1968 was niet alleen het jaar waarin de nota De toekomst van het oude woningbestand verscheen, maar vooral het jaar van de democratisering. Deze democratiseringsbeweging was een wereldwijd fenomeen. In steden als Parijs en Berkeley (Californië) verzetten met name studenten zich tegen de gevestigde orde en kwam het tot massale demonstraties. Ook Nederland kende een woelige periode. Studenten bezetten het Maagdenhuis in Amsterdam, het was de tijd van de hippies, het protest tegen de oorlog in Vietnam en van het witte-fietsenplan. De veranderingen kwamen ook tot uitdrukking in de politiek. Op allerlei terreinen werd openheid en inspraak geëist. Het jaar 1967 wordt algemeen aangehouden als het jaar waarin de ontzuiling intrad. De spelregels van de verzuiling - issues worden door de elites van de zuilen beslecht, passiviteit van de massa, evenredigheid in de verdeling van middelen over de zuilen, zakelijkheid van de politiek (depolitisering) - stonden in toenemende mate bloot aan kritiek. De periode kende de opkomst van

nieuwe partijen als D'66 en DS'70 en de electorale teruggang van de confessionele partijen.

4.2.2 Protest tegen gemeentelijke kaalslagplannen

Temidden van deze maatschappelijke en politieke ontwikkelingen moet het verzet tegen het gangbare sanerings- en reconstructiebeleid worden gezien. Eind jaren zestig groeide de maatschappelijke weerstand tegen de gemeentelijke sloopplannen. De voortdurende woningnood in grote steden, de onvrede over verhuizing naar een andere oude wijk als gevolg van sanering en reconstructie en de afkeer van naoorlogse nieuwbouw waren daarbij belangrijke aanleidingen. Bovendien bestond de vrees dat na sloop de nieuwbouwhuren te hoog zouden zijn.¹ Door de sanerings- en reconstructieplannen werd het proces van verval versterkt. Bewoners met werk en inkomen trokken als eerste weg; de huizen die zij achterlieten werden de woningen van sociaal zwakkeren, lage-inkomensgroepen en migranten. Ook het verschijnsel van "planners' blight" was hier debet aan: als de overheid (de planners) een huis als krot aanmerken of een wijk als saneringswijk (met het vooruitzicht van sloop) bestempelen, zullen woningeigenaren onderhoud en verbeteractiviteiten achterwege laten.²

Het verzet richtte zich in eerste instantie tegen de gemeentebesturen. In Amsterdam was dat onder andere de bevolking van de Bethaniënbuurt, de Spaarndammerbuurt, de Pijp en de Dapperbuurt. In Rotterdam waren het vooral de inwoners van Crooswijk en Feijenoord. Bewoners gingen zich organiseren in buurtcomités. Zij bestookten de gemeentebesturen met eisen van (betaalbare) verbetering en van inspraak, en vroegen om een beleid van 'bouwen voor de buurt': recht op terugkeer van de zittende bewoners in nieuwbouw of verbeterde woningen, die passend en betaalbaar is.³ Met andere woorden: 100% woningwetbouw met niet te hoge huren.

Toch aarzelden gemeenten aanvankelijk om positief op de bewonerswensen te reageren, onder meer omdat de rijkssubsidieregelingen veel gunstiger waren bij sanering en reconstructie dan bij rehabilitatie. De verantwoordelijke wethouders in Amsterdam (Lammers) en Rotterdam (Jettinghof) wilden niet wijken.⁴ Tekenend voor de houding van gemeentebesturen tegenover inspraak is de uitspraak die Lammers (overigens zelf een 'Nieuw Linkser'!) de bewoners van de Dapperbuurt toevoegde (1971): "Ik zou het m'n ambtenaren niet aan kunnen doen met U te moeten samen-

¹ Holtkamp, 1982, p. 22.

² Priemus, 1978, p. 66.

³ Van der Schaar, 1991, p. 251.

⁴ Zie voor het verzet in Amsterdam bijvoorbeeld Beijeren, S. van, en 'anderen uit de Dapperbuurt', De stadsvernieuwing in de Dapperbuurt, in: PDOBouwen, 1976, Stadsvernieuwing; tussen een slagvaardiger aanpak en een lange-termijnbeleid, voordracht 5; en voor Rotterdam: Priemus, 1978.

werken."⁵ In een gezamenlijke nota schreven de directeuren van Stadsontwikkeling van de vier grote steden in het licht van de roep om verbetering van oude woningen en wijken en het verzet tegen afbraak: "Er bestaat onzerzijds ernstige bezorgdheid over het ongenueanceerde karakter van dit streven, waardoor gemeenschapsgelden worden aangewend om het leven te rekken van woningen in buurten, waarvan zowel de verkaveling als het voorzieningenpeil totaal verouderd zijn."⁶ (p. 6) Zij stonden een krachtige, grootschalige aanpak voor: "De stadsvernieuwing dreigt door velerlei omstandigheden, waaronder met name die van financiële aard, het karakter te krijgen van het op bescheiden schaal verbeteren van woningen en het opvullen van gaten. Zou dit het geval zijn, dan leidt dat tot uitstel van de eigenlijke stadsvernieuwing en tot een verschuiving van de kernproblematiek naar een later tijdstip." (p. 12) Reconstructie en sanering stonden kennelijk nog hoog in het vaandel!⁷

De bewoners van de oude wijken kregen in hun verzet steun van studenten (die zelf ook vaak in deze wijken woonden) en vanuit de onderzoeksweld. Zo verscheen in februari 1972 een rapport van het EIB over de Dapperbuurt, waarin het EIB concludeerde dat de helft van de woningen gerenoveerd zou kunnen worden en kaalslag daarom niet noodzakelijk was; deze conclusies gingen loodrecht in tegen die van de gemeente.⁸ In 1971 was al een afstudeerverslag verschenen van zes studenten Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft; zij constateerden dat de 80%-

⁵ Van Beijeren e.a., 1976, p. 5-9.

⁶ Diensten voor de stadsontwikkeling Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, 1973, **De stad als probleemgebied. Een bijdrage van de Directeuren van Stadsontwikkeling van Amsterdam, Rotterdam, 's-gravenhage en Utrecht tot de discussie over de Derde Nota Ruimtelijke Ordening**, mei.

⁷ Daarnaast waren deze directeuren vooral zeer bezorgd over het vertrek van grote aantallen mensen, vooral de "beter-ge situeerde jonge gezinnen", naar suburbane gemeenten. Zij weten dit aan het "anti-grootstedelijke beleid" van achtereenvolgende regeringen en het ruimtelijke-ordeningsbeleid van de gebundelde deconcentratie. Naast een slecht voorzieningenniveau en economisch functieverlies was er volgens hen in de grote steden een tekort aan ruimere woningen van goede kwaliteit. Al met al kunnen hun argumenten voor sanering maar vooral voor reconstructie als volgt worden gerangschikt:

Financiële argumenten:

- geen investeringen te verwachten van eigenaren; verbetering is voor hen niet rendabel;
- gemeenschapsgelden mogen niet weggegooid worden;

Technische argumenten:

- woningen slecht
- verkaveling verouderd
- geen ruimte voor parkeren en autoverkeer

Sociale argumenten:

- geen voorzieningen in oude wijken, o.m. door vertrek naar suburbia (scholen leeg);
- geen onderhoud, verval, lage huren: leidt tot concentratie van de economisch zwakke groepen in de oude wijken (getto-vorming).

Bron: zie noot 6.

⁸ Van Beijeren e.a., 1976, p. 5-20.

regeling te veel uitnodigde tot sloop.⁹ Ook in Rotterdam stelden studenten Bouwkunde zich aan de zijde van bewoners op.

4.2.3 De omslag bij gemeenten

De omslag naar rehabilitatie werd in verschillende gemeenten op verschillende momenten gemaakt. De gemeente Amsterdam wees al in haar Nota Binnenstad 1968 op het belang van rehabilitatie, vanuit de gedachte dat behoud van de woonfunctie in belangrijke delen van de binnenstad wenselijk was.¹⁰ Toch is hier het jaar 1974 in het bijzonder van belang; in dat jaar vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats, die in de grote steden op een grote winst voor de PvdA uitliepen. In Rotterdam verwierf deze partij zelfs een absolute meerderheid. Hoewel inmiddels al een Verordening Organisatie Stadsvernieuwing tot stand was gekomen, was het de nieuwe (PvdA-)wethouder drs. J.G. van der Ploeg die voor een radicale verandering in de opstelling van het gemeentebestuur ten opzichte van de bewoners zorgde. Zonder uitzondering willigde hij alle eisen die de bewonersorganisaties hadden opgesteld in. Hieronder was onder meer de eis dat in projectgroepen die per wijk de stadsvernieuwing aanpakken, zowel wijkbewoners als gemeenteambtenaren zitting zullen hebben, maar niet de woningeigenaren, en dat de wijkbewoners in de meerderheid moeten zijn.¹¹

Toch speelde bij de omslag op gemeentelijk niveau naast het verzet van bewoners een factor van financieel-economische aard mee. In lijn met de reconstructie-doelstelling uit de tweede helft van de jaren zestig waren de gemeentebesturen van plan geweest de economische functies in de binnenste delen van de stad te versterken, ook in verband met de werkgelegenheid. Zij hadden daarvoor al veel grondaankopen gedaan. Begin jaren zeventig bleken veel bedrijven en winkels niet langer geïnteresseerd in deze binnenstedelijke lokaties; zij vertrokken naar de rand van de stad. Het vrij algemeen aanvaarde geloof in continue economische groei dat aan de

⁹ Werkgroep N.V., 1971, *Saneren I en II*, TH-Delft, afd. Bouwkunde; aangehaald in: R.I.W.-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1972-1977, paragraaf 6.4, p. 10.

¹⁰ Gemeente Amsterdam, Dienst der Publieke Werken, Afdeling Stadsontwikkeling, 1968, *Nieuw leven voor een oude buurt*, Amsterdam. In het voorwoord verwijst drs. R.J. de Wit, destijds wethouder voor de Publieke Werken, de Stadsontwikkeling en de Agglomeratie-vraagstukken, naar de Nota Binnenstad 1968. Onder rehabilitatie verstond de gemeente Amsterdam "het opknappen en weer bruikbaar maken van een vervallen buurt, zonder dat daarbij het aantrekkelijke decor van huizen en straten noemenswaardig wordt aangetast". De publicatie *Nieuw leven voor een oude buurt* had betrekking op de Bethaniënbuurt. Het lijkt er sterk op, dat de rehabilitatie-gedachte in Amsterdam gevoed werd door het verlangen om het historisch stadsschoon te bewaren, hetgeen onder meer blijkt uit de betrokkenheid van het Bureau Monumentenzorg van de gemeente. De Wit beschouwde de rehabilitatie van de Bethaniënbuurt als een experiment om ervaring op te doen met maatregelen voor de rehabilitatie van oude wijken met een belangrijke woonfunctie.

¹¹ Priemus, 1978, p. 48.

reconstructie-gedachte ten grondslag lag¹², had een flinke knauw gekregen. Gemeenten bleven met de aangekochte grond zitten en hadden grote moeite de voorgenomen plannen te realiseren. Onder deze - economische - omstandigheden kon de woonfunctie sterker naar voren treden. Er was dus, naast het verzet van bewoners, ook een financieel-economische prikkel op gemeentebesturen om plannen voor grootschalige kaalslag van woonwijken te laten varen. Het vertrek van bedrijven naar de rand van de stad betekende eveneens dat talrijke oude fabrieks- en haven terreinen beschikbaar kwamen voor woningbouw. Juist op deze lokaties is later een aanzienlijk deel van de 'grote stadsvernieuwing' gerealiseerd.

Deze prikkel had echter betrekking op de voorrang voor de woonfunctie als geheel, en niet op de daarop volgende afweging tussen sloop met vervangende nieuwbouw en woningverbetering. Hier was vooral het bewonersprotest een doorslaggevende factor.

Niet alleen tussen bewoners en studenten ontstond een coalitie, ook tussen de dienst Volkshuisvesting van de gemeente en de bewoners. Naarmate de woonfunctie belangrijker werd, nam ook de invloed van de dienst Volkshuisvesting toe. Begin jaren zeventig woedde er op gemeentelijk niveau een machtsstrijd tussen deze dienst en de dienst Stedelijke Ontwikkeling, die zich richtte op het geheel aan functies en haar glorie-dagen had in de reconstructietijd. Toen de omslag naar behoud van de woonfunctie eenmaal gemaakt was, zocht de gemeente sterk het contact met de bewoners. In Rotterdam zaten ambtenaren en bewoners gezamenlijk in projectgroepen in de wijken. Door dit bouwen voor en met de buurt leerden ambtenaren de wensen van de bewoners kennen. Anderzijds is het misschien te beschouwen als een vorm van coöptatie, het binnenhalen van de omgeving in de gemeentelijke organisatie, met als doel het wegnemen van weerstanden tegen het beleid.

4.3 Politieke ontwikkelingen op landelijk niveau

4.3.1 Polarisatie van de politieke verhoudingen

De maatschappelijke veranderingen hadden een duidelijke weerslag op de politiek. Met name binnen de PvdA vonden tal van ontwikkelingen plaats. Jonge en progressieve leden groepeerden zich in Nieuw Links en schreven het programma Tien over rood. De PvdA zocht de strategie van de polarisatie van de politieke verhoudingen. Bij het afbrokkelen van de positie van de confessionele partijen, die in 1967 veel stemmen hadden verloren, wilde zij confessionele kiezers verleiden om duidelijker keuzen te maken en om ofwel liberaal, ofwel socialistisch te stemmen. In 1969 aanvaardde de PvdA een congresresolutie waarin zij uitsprak in de toekomst niet meer met de KVP te willen samenwerken, tenzij de KVP haar leiders zou vervangen en zich al voor de verkiezingen voor samenwerking met links zou uitspreken. Net als de nieuw opgerichte partij D'66 schreef ook de PvdA rapporten waarin het

¹² Deben en Van der Weiden, 1980, p. 51.

gebrek aan invloed van de burger op regering en - op lokaal niveau - colleges van B&W werd gehekd.¹³

Tegelijkertijd moest de PvdA haar positie ten opzichte van de opkomende linkse partijen bevechten. Bij de parlementsverkiezingen van 1971 wisten CPN, PSP en PPR respectievelijk 6, 2 en 2 zetels te behalen, en in 1972 7, 2 en 7.¹⁴ Daarnaast was er de nieuwe partij van DS'70, die was opgericht als protest tegen het polarisatiestreven en de opkomst van Nieuw Links in de PvdA.

Het kabinet-Biesheuvel I, waarvan Udink en Buck deel uitmaakten, was een coalitie van ARP, CHU, KVP, VVD en DS'70. Naar aanleiding van een conflict tussen DS'70 en de overige regeringspartijen, waardoor onder meer de Nota Volkshuisvesting niet door de Tweede Kamer werd behandeld, werden in 1972 nieuwe verkiezingen gehouden. Tijdens deze verkiezingen presenteerden PvdA, D'66 en PPR Keerpunt 1972, Regeerakkoord van de progressieve drie (1972), een programma dat zij onaantastbaar en ononderhandelbaar verklaarden.¹⁵ Noch progressieven, noch confessionelen en liberalen behaalden echter een meerderheid. Na een moeizame formatie kwam het kabinet-Den Uyl tot stand. Naast de 'progressie drie' behoorden ook ARP en KVP ertoe, zij het dat beide laatste partijen geen parlementaire binding met het kabinet aangingen en zich tot 'gedoogsteun' beperkten. Bijzonder was dat dit kabinet het eerste in de Nederlandse geschiedenis was, waarin progressieve ministers een meerderheid hadden.¹⁶ Het kabinet-Den Uyl bleef in functie tot 19 december 1977; het viel op 22 maart 1977 door onenigheid over de grondpolitiek.¹⁷

4.3.2 Volkshuisvestingspolitiek, in het bijzonder van de PvdA

Het volkshuisvestingsbeleid was aan het einde van de jaren zestig zeer sterk gericht op het wegwerken van het kwantitatieve woningtekort. In de Tweede Kamer was het met name drs. J. van den Doel, de fractiespecialist van de PvdA voor volkshuisves-

¹³ Daalder, H., 1985, Politieke instellingen en politieke partijen, in: F.L. van Holthoon, *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang*, Assen/Maastricht (Van Gorcum), p. 337.

¹⁴ Daalder, 1985, p. 335.

¹⁵ PvdA, D'66 en PPR, 1972, *Keerpunt 1972, Regeerakkoord van de progressieve drie*, Amsterdam.

¹⁶ Daalder, 1985, p. 338.

¹⁷ Op 22 maart 1977 boden de 4 KVP-ministers en de 2 ARP-ministers hun ontslag aan in verband met de onenigheid over de Onteigeningswet die bij de Tweede kamer in behandeling was. De resterende ministers stelden hun portefeuilles ter beschikking. Vanaf die datum was het kabinet-Den Uyl demissionair. De beide staatssecretarissen van VRO, Van Dam en Schaefer, traden overigens op 7 september 1977 af met als reden de "keuze voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer op grond van artikel 106,2 van de Grondwet". Bron: Thissen, G., 1992, *Parlement en kiezer. Jaarboek zittingsjaar 1990-91*, Leiden (Martinus Nijhoff), jaargang 74, pp. 24-25.

ting, die hamerde op aantallen: het bouwprogramma, dat jaarlijks werd vastgesteld door de Tweede Kamer, moest gehaald worden. Toch ontstond ook in de Tweede Kamer aandacht voor de problematiek van de oude wijken. Het initiatief voor het schrijven van de nota De toekomst van het oude woningbestand (1968) lag niet bij de CDV maar bij de Tweede Kamer. Binnen de PvdA-fractie was als reactie daarop de nota Nieuw wonen in oude wijken (1968) geschreven, waarin aandacht werd gevraagd voor woonomgeving, sociale aspecten van het wonen en een actieve bewonersinbreng. Eind jaren zestig begint de stadsvernieuwing dan ook op landelijk niveau een politiek 'issue' te worden.

De discussie heeft zich vooral voorgedaan binnen de PvdA, en wel op verschillende vlakken. Vanuit deze partij werden begin jaren zeventig ook de zogenaamde 'huurombudsmannen' actief. Zij waren partijmensen die in de oude stadswijken werkten, daar geconfronteerd werden met de problemen, met name ook de sociale problemen, en die ze vervolgens ter sprake brachten. Zij verzetten zich tegen het sloopbeleid. De bewoners van de oude wijken raakten vanaf 1971 als het ware rechtstreeks op het nationale politieke niveau vertegenwoordigd door de toetreding van J.L.N. Schaefer tot de Tweede Kamer, als lid van de PvdA-fractie. Schaefer was afkomstig uit de Pijp, een oude buurt in Amsterdam waar hij met acties van Werkgroep de Pijp nogal wat publiciteit had weten te halen.

Binnen de PvdA-fractie heeft Schaefer in het begin problemen gehad. Zijn directe optreden en wat grove taalgebruik was men niet gewend; fractievoorzitter Den Uyl moest Schaefer tot de orde roepen.¹⁸ Toch stelt ing. W. Revet, de latere stadsvernieuwingsconsulent die zelf actief PvdA-lid was en Schaefer uit het PvdA-circuit kende, dat er niet echt een confrontatie is geweest tussen Van den Doel en Schaefer. Zeker toen Van den Doel de Kamer verliet en hoogleraar economie werd, ebde de discussie over het accent in het volkshuisvestingsbeleid (aantallen of kwaliteit van de oude woningen en wijken) weg.

De komst van Schaefer is van groot belang geweest voor de discussie binnen de PvdA. De betekenis van Schaefer is treffend verwoord door uitgerekend de exponent van de 'oude stroming' van het volkshuisvestingsdenken, Hans van den Doel:

"Saneringsplannen riepen steeds meer verzet op bij de bewoners van de oude wijken. Jan Schaefer mobiliseerde op een bekwame wijze de bevolking tegen het bulldozer-komplex en dwong de PvdA het roer om te gooien. Voortaan zou de woonkwaliteit niet meer worden verbeterd door meer nieuwe woningen te bouwen, maar door meer

¹⁸ Rijk, M. de, 1976, Een staatssecretaris in spijkerpak, *Haagse Post*, 24 juli, interview met Jan Schaefer, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, *Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing*, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting), p. 13.

bestaande woningen te verbeteren. Het nieuwe beleid werd in Keerpunt vastgelegd en Jan Schaefer werd staatssecretaris."¹⁹

Inderdaad vermeldde Keerpunt, het regeerakkoord van de 'progressieve drie':

*"Woningverbetering krijgt een sterk verhoogde prioriteit. Afbraak van nog goede woningen wordt drastisch beperkt. Alle bestaande en toekomstige saneringsplannen worden in samenspraak met de bewoners kritisch gezien op hun sociale en financiële gevolgen"*²⁰

Keerpunt, het 'onaantastbare' en 'ononderhandelbare' regeerakkoord van de drie progressieve partijen die in het nieuwe kabinet-Den Uyl een overduidelijke meerderheid bezaten, vormde daarmee ook het duidelijke keerpunt in de volkshuisvestings- en stadsvernieuwingspolitiek.

4.3.3 Een staatssecretaris voor stadsvernieuwing: drs. K.W. Buck

Politieke erkenning verwierf de stadsvernieuwing in augustus 1971 met de benoeming van een staatssecretaris die speciaal met de stadsvernieuwing belast zou worden. "De functie", zo schrijft drs. B.J. Udink (minister van VRO, 1971-1973) in zijn memoires, "was uiteraard riskant en misschien zeer tijdelijk, zij was geheel nieuw en zou bloot staan aan veel kritiek."²¹ Het kostte vrij veel moeite om een geschikte kandidaat voor deze post te vinden. De partijpolitieke verdeling van portefeuilles in het kabinet-Biesheuvel I was zodanig, dat de staatssecretaris uit KVP-kring afkomstig moest zijn. Na enig zoekwerk schoof de KVP de loco-burgemeester van Kerkrade, drs. K.W. Buck, als kandidaat naar voren. Buck, net terug van vakantie, werd door Veringa gebeld met het verzoek om staatssecretaris voor stadsvernieuwing te worden. Vervolgens vond een gesprek met Udink plaats in het Catshuis.²² Volgens Udink wuifde Buck Udinks waarschuwingen over de risico's van de functie "met Limburgs gemak" weg. "Hij kon altijd nog terug naar zijn spreienfabriek, zei hij. Hij ging opgewekt aan de slag en toen hij zijn functie bijna twee jaar later moest neerleggen lag er een voorontwerp voor een wet op de stadsvernieuwing".²³ Buck durfde de functie wel aan. Als wethouder van Kerkrade

¹⁹ Vakbeweging, De, 1975, 'Als iets kan, begin er dan aan', 31 juli; in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, p. 73.

²⁰ PvdA, D'66 en PPR, 1972.

²¹ Udink, B.J., 1986, Tekst en uitleg. Over sturen en gestuurd worden, ervaringen in politiek en bedrijf, Baarn (Anthos/In den Toren), p. 187.

²² Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven. Dr. G.H. Veringa (KVP) was in het voorafgaande kabinet-De Jong minister van Onderwijs geweest. Buck was van 17 augustus 1971 tot 11 mei 1973 staatssecretaris voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, speciaal belast met stadsvernieuwing.

²³ Udink, 1986, pp. 187-188.

(twaalf jaar lang) had hij weliswaar niet volkshuisvesting in portefeuille gehad, maar hij had ervaring genoeg met bestemmingsplannen. Aan de orde was de algemene vraag of er behoefte is aan een bestuurder uit de sector zelf of juist iemand van buiten; Buck behoorde tot de laatste categorie.²⁴

Wellicht vanwege deze achtergrond heeft Buck de stadsvernieuwing nadrukkelijk niet als een "woningbouw-verhaal" opgevat. Het wonen is een van de functies die in de stad moeten plaatsvinden. Het wonen dreigde destijds echter uit de stad te verdwijnen. Mensen vertrokken naar overloopgebieden. Het wonen in de stad moest daarom bevorderd worden. Onvermijdelijk deed zich daar de keuze tussen slopen met vervangende nieuwbouw óf woningverbetering voor. Woningverbetering leefde niet bij gemeentebesturen. Buck had regelmatig direct contact met de wethouders van de grote steden; zij vooral waren voorstander van nieuwbouw.²⁵ De gedachte van woningverbetering was bijzonder moeilijk aan hen te 'verkopen' (met name aan Amsterdam en Rotterdam), hoewel Buck hen er wel op wees. Voor gemeentebesturen was sloop - dankzij de 80%-regeling - financieel het meest voordelig. Bovendien wensten gemeentebesturen een aantrekkelijke (binnen)stad; zij wilden dit niet zozeer bereiken via versterking of behoud van de woonfunctie, maar door de aanleg van voorzieningen als een schouwburg.

Voor Buck was met name de normering bij woningverbetering een probleem: welke grens moest worden gesteld aan de woningverbetering (wat subsidieer je, wat niet?)? Welke minimale verlenging van levensduur moet worden geëist, wat mag het kosten? In elk geval mocht woningverbetering zijns inziens niet duurder zijn dan nieuwbouw, en was het niet juist om subsidie te verstrekken voor verbeteringen die de levensduur slechts met een klein aantal jaren zouden verlengen. Ook was er een organisatorisch en sociaal probleem: waar moeten de bewoners heen als hun woning verbeterd wordt, en hoe krijg je de mensen terug, hoe kan de sociale structuur van een wijk worden behouden? In de korte tijd dat hij staatssecretaris was, is Buck hier niet goed uitgekomen, ondanks dat er voldoende budgettaire middelen voor de bevorderen van woningverbetering beschikbaar waren.²⁶

Volgens sommige voormalige CDV-ambtenaren was de invloed van Buck op het stadsvernieuwingsbeleid gering, in tegenstelling tot die van de ambtenaren zelf. Volkshuisvesting was niet zijn vakgebied en bovendien zou hij zich in Den Haag en bij Udink niet thuisvoelen. Anderen stellen echter dat als de naam van Buck werd genoemd, dat gebeurde met respect voor wat hij had gedaan. Hoe het ook zij, Buck

²⁴ Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven. In financiële zin was Buck wel betrokken geweest bij de volkshuisvesting, in een zaak met de bouwonderneming Vasco, die in financiële problemen zat.

²⁵ Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven. Buck onderhield het meest contact met Amsterdam (wethouder Kuipers), gevolgd door Den Haag (Nuy) en Rotterdam (Jettinghof).

²⁶ Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven.

is slechts gedurende een jaar effectief staatssecretaris geweest; door de val van het kabinet-Biesheuvel kreeg hij nauwelijks de kans zijn beleid te realiseren. De Nota Volkshuisvesting, die op 19 april 1972 verscheen en ook uitgebreid aandacht besteedde aan stadsvernieuwing, kon daardoor niet meer in de Tweede Kamer worden behandeld.

4.3.4 Confrontaties in de Tweede Kamer: Udink versus Schaefer

In 1971, hetzelfde jaar waarin Udink en Buck tot bewindslieden bij VRO werden benoemd, trad Schaefer toe tot de Tweede Kamer, als lid van de PvdA-fractie. In zijn debatten, waarin hij doorgaans minister Udink tegenover zich trof, trok hij fel van leer tegen het beleid van Udink en Buck. Waar Van den Doel had gehamerd op aantallen, vroeg Schaefer aandacht voor de woningtoestanden in de oude wijken en pleitte voor een veel krachtiger ter hand nemen van de stadsvernieuwing, het stopzetten van grootschalige saneringen en voor behoud en herstel van oude woningen.

Udink en Schaefer lagen elkaar absoluut niet. Hun achtergrond (Udink: universitair geschoold, CHU; Schaefer: banketbakkersopleiding, linkervleugel PvdA) en hun opvattingen over het volkshuisvestingsbeleid, met name ook het huurbeleid, verschilden enorm. Beiden bewaarden slechte herinneringen aan eenzelfde, nachtelijke confrontatie. Udink schrijft daarover:

"In de Tweede Kamer werd ik - midden in het debat over de regeringsverklaring van het herstelde kabinet Biesheuvel - overvallen door een interpellatieaanvraag van Schaefer, de jonge, men kan wel zeggen, populistische woordvoerder voor Volkshuisvesting van de P.v.d.A. Volstrekt in strijd met alle parlementaire gebruiken - en zonder dat ik was geraadpleegd - werd de interpellatie onmiddellijk toegestaan. Ik geloof, dat het voor Schaefer en mij beiden een onaangename verrassing was, die ons door de K.V.P. en de A.R.P. werd bereid. Hij had zijn vragen niet klaar, en ik uiteraard de antwoorden niet. We hebben ons beiden er uit gered - hij door schriftelijke vragen van het P.v.d.A. Kamerlid Van de (sic) Doel (die ik nog niet beantwoord had) te gebruiken en ik door in de voorbereidingstijd die mij werd gegeven (dertig minuten) midden in de nacht mijn chauffeur de concept-antwoorden op die vragen (die al wel klaar waren) te laten opsporen. Het debat werd door de televisie uitgezonden. Tijdens het debat kreeg ik telegrammen uit verschillende delen van het land van mensen, die mij hun steun betuigden maar vonden, dat ik veel te netjes bleef tegen Schaefer door hem steeds maar de geachte afgevaardigde te blijven noemen."²⁷

Schaefer ervaarde dit debat als "ontzettend vernederend". Over zijn ontmoetingen met Udink in de Kamer zei hij:

"Toen ik in de Kamer mijn eerste begrotingsbehandeling deed, en ik hield dat verhaal, dan keek ik naar de overkant, naar de tafel waar de regering zat, en daar zat zo'n

²⁷ Udink, 1986, p. 221.

Udink, met een arrogantie van je lult maar jongen, ik heb toch een meerderheid. Vreselijk, de arrogantie van de macht, die daar uitstraalde. Dan had ik echt wel eens de neiging dat ik dacht, weet je wat, ik pak de handel bij elkaar en barst maar." ²⁸

Schaefer verweet Udink niet met argumenten op zijn opmerkingen in te gaan. Toen hij al staatssecretaris was, zei hij daarover:

"Ik vind, dat als ik in de kamer achter die tafel sta, en er is een heel klein klubje - niet interessant voor de stemmingen - en die hebben ook een paar opmerkingen, dan moet ik daar geargumenteed op in gaan. Dat vind ik - als je daar niet meer toe bereid bent dan moet je opdonderen." ²⁹

Inderdaad verliet Udink in 1973 het ministerie van VRO en tevens de nationale politiek. Daarmee kreeg het ministerie een niet alleen qua denkbeelden, maar ook qua persoonlijkheden, zeker wat Schaefer betreft, geheel andere politieke leiding. Over de overdracht van de portefeuilles zei Schaefer:

"De dag dat ik het ministerie binnenkwam en samen met Marcel en Hans Gruyters de handel van meneer Udink kwam overnemen, dat was een geweldig moment."

"Ik vergeet nooit dat ie zei - nou, ja, het is zo, het is een ramp voor het land maar u komt hier te zitten. Ik vergeet het nooit. Ik dacht, jij hebt toen arrogant achter die tafel gezeten, vader, en toen dacht jij je maakt me niks, maar het is wel gebeurd. En dat is ontzettend leuk (...)." ³⁰

Zowel voor het volkshuisvestingsbeleid in brede zin als voor stadsvernieuwing in het bijzonder geldt dat in 1973 in de politieke leiding een duidelijke omslag plaatsvond. Voor het eerst sinds 1952 stond het ministerie weer onder leiding van niet-confessionele politici, die ook nog eens tot de progressieve vleugel van de linkse partijen behoorden. De omslag in het stadsvernieuwingsbeleid viel samen met de verandering van de politieke leiding. Omdat de betekenis van het aantreden van Schaefer als staatssecretaris van zo'n groot belang is geworden voor het stadsvernieuwingsbeleid, zal hieronder enigszins uitvoerig op zijn achtergrond worden ingegaan. Enige kennis daarvan is nodig om zijn bijzondere manier van handelen als bewindsman te kunnen begrijpen.

4.3.5 De persoon Jan Schaefer

Op 11 mei 1973 werd Jan Schaefer de nieuwe staatssecretaris voor stadsvernieuwing. Zijn achtergrond week duidelijk af van die van andere bewindslieden. Van zijn twaalfde tot zijn zestiende leerde Jan Schaefer voor banketbakker op de Bisschoppelijke Nijverheidsschool in Voorhout. Na zijn opleiding ging hij in de

²⁸ De Rijk, 1976, p. 14.

²⁹ Zie noot 28.

³⁰ Zie noot 28.

banketbakkerij van zijn vader werken. Met zijn vader kon hij slecht opschieten, maar met de chef juist wel. Deze stimuleerde hem tot het lezen van boeken, volgen van cursussen en lid te worden van de Algemene Bedrijfsbond Voedings- en Genotmiddelen (ABVG). Schaefer, die een straatvechtersmentaliteit bezat, kon enorm fel discussiëren en klom snel op in de vakbond. Bij de kadercursussen van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) schaaftde hij verder aan zijn discussietalent en leerde naar eigen zeggen door verhalen heen te prikken.

Begin jaren zestig was Schaefer lid van de CPN, maar na lang trekken wist L. Kuypers, districtsbestuurder bij de ABVG, hem te bewegen naar de PvdA over te stappen, waar Nieuw Links in opkomst was. Intussen was Schaefer ook actief geworden in Werkgroep de Pijp, waar hij hielp bij het opzetten van een wijkcentrum en tegen het gemeentelijke saneringsbeleid ageerde. De werkgroep stond enorm in de publiciteit. Vanaf die tijd steeg Schaefer's ster snel. Hij werd gevraagd om in de Tweede Kamer zitting te nemen. Hoewel Kuypers vond dat Schaefer daar nog niet rijp voor was, overwoog Schaefer dat "als je babbels houdt" en je wordt gevraagd om mee te beslissen, "dan kan je nee zeggen, maar dan vind ik dat je voortaan je bek moet houden".³¹

In 1971 kwam Schaefer in de Tweede Kamer, een plaats die hij in 1973 verruilde voor het ministerie van VRO. Het zat hem dwars dat wethouders en gemeenten toen hij nog kamerlid was, geen tijd voor hem hadden omdat hij "maar" van de oppositie was. Met zijn staatssecretariaat werd dit echter anders: "Nou, daar kom je nu effe binnen, zeg je, zo meneer, wat heeft u er voor een puinhoop van gemaakt."³² Tekenend voor Schaefer was zijn onverschilligheid tegenover titels, opleidingsniveau en hoge posities. Hij had oog en achting voor mensen die zijns inziens kwaliteit hadden, meer dan voor wat in zijn ogen "geparfumeerde drollen" waren die "op een of andere vreemde wijze op zeer verantwoordelijke posities zijn terechtgekomen, en waarvan ik werkelijk betwijfel wat voor inhoud ze nou hebben, of die zo afstandelijk met problemen bezig zijn dat ik denk: man, dat kan jij nooit oplossen."³³ Geheel in overeenstemming hiermee was Schaefer's karakteristieke uiterlijk: hij bezat een enorme buik en ging steevast gekleed in spijkerpak, al dan niet in combinatie met een leren vest. Daarmee sprak hij de bewoners van oude wijken zeer aan, maar week in kringen van politici, gemeentebestuurders en CDV-ambtenaren sterk af van wat gangbaar was.

³¹ Zie noot 28.

³² Zie noot 28.

³³ Zie De Rijk, 1976, p. 15.

Schaefer hield niet van getheoretiseer, maar van daadkracht. Zijn adagium luidde: 'In gelul kun je niet wonen'.³⁴ Hij huldigde zijn 'losse tegel'-theorie: "je kan urenlang over het socialisme lullen, maar als mensen al dertig jaar hun nek breken over een tegel bij de voordeur, en jij bent de eerste die de gemeente opbelt en zorgt dat ze die tegel komen rechtleggen, dan zeggen ze, met die gozer moet je praten, want die is de eerste die wat voor me gedaan heeft".³⁵

Schaefer was rap van de tongriem gesneden en wist gemeentebestuurders van replek te dienen. De burgemeester van Den Haag merkte daarover op: "Je zou hem eens mee moeten maken als ie met zijn opposenten praat, de gemeentebesturen. Hij glijdt als een paling door de boter. Zo'n man hoeft ook helemaal geen pak aan te hebben - je ziet het zo, het is een geboren regent."³⁶

Zeker zo belangrijk als deze persoonlijke eigenschappen die hij meebracht naar het ministerie, was de visie van Schaefer op de keuze tussen sloop en verbeteren. Hij illustreerde die visie met een vergelijking die prof. A. Hendriks, directeur van het EIB, maakte:

*"Kijk, je zakt door een stoel en hij is niet meer te maken, dus je gaat een nieuwe kopen. Misschien schaf je je dan ook nog een nieuwe schemerlamp aan, maar je gooit toch niet gelijk je hele meubilair op de vuilnisbelt. En zo waren onze saneringsnota's eigenlijk - dat en dat is slecht dus de boel moet maar weg, terwijl ik zeg, verbeter dit en vernieuw dat. Zeggen ze, ja meneer, maar dat gaat maar 25 jaar mee. Nou zeg ik, over 25 jaar breek je die andere af en zet je er iets nieuws tegenaan, en tegelijkertijd ben je bezig de woningen te verbeteren die je nu hebt neergezet."*³⁷

Tegelijkertijd benadrukte Schaefer daarbij het belang van de sociale aspecten van stadsvernieuwing:

*"Nieuwbouw is goedkoper dan verbeteren. Laten we een voorbeeld nemen. Deze woning kost f 50.000 om te verbeteren, en die staat 25 jaar. Een nieuwbouwwoning kost f 80.000 en dan wordt er gezegd, die staat minstens 50 jaar, dus dat is goedkoper. Maar dat is toch linialenwerk, dat geen rekening houdt met dat er mensen in zitten, geen rekening houdt met wat een stad is! Goed, zoiets is niet precies in geld uit te drukken, maar het maakt wel veel uit."*³⁸

³⁴ Volkskrant, de, 1994, *Directe stijl was kenmerk Schaefer*, 31 januari, artikel naar aanleiding van het overlijden van Schaefer.

³⁵ Zie De Rijk, 1976, p. 7.

³⁶ Zie De Rijk, 1976, p. 9.

³⁷ Zie De Rijk, 1976, p. 8.

³⁸ Zie noot 37.

Schaefer haalde zijn ideeën bij de gewone man rechtstreeks uit de oude wijken:

"Waarom heb ik de bruine kroegen gered, en waarom woon jij graag in de Pijp - omdat je in vijf minuten een ons kopspijkers, een goudvis en een ruitje van drie bij drie kan kopen, en omdat je een markt hebt en een bruine kroeg.

*'Als ik in de kroeg in de Pijp zat, en zit, dan vertellen de mensen dit soort dingen - een beetje anders gezegd natuurlijk, maar zo komt het bij mij over - en dan zeg ik wel eens, dan moeten we rare dingen doen, want een stad is een verzameling fouten, en daarom is ie zo leuk."*³⁹

Het was met deze ideeën en karaktertrekken dat Schaefer in mei 1973 staatssecretaris voor stadsvernieuwing werd.

³⁹ Zie noot 37.

HET VROEGE STADSVERNIEUWINGSBELEID VAN DE CDV

5.1 Inleiding

Op basis van de bestudeerde literatuur en beleidsdocumenten werd geconcludeerd dat het initiatief tot deze veranderingen waarschijnlijk vooral lag in 'de maatschappij', met name bij de bewoners van de oude stadswijken, die zich geconfronteerd zagen met de dreiging van vertrek uit hun woonwijk. Deze bewoners werden veelal gesteund door studenten en jonge academici die deels tijdelijk in deze wijken woonden. Hun protest richtte zich allereerst op de gemeentebesturen. Op landelijk niveau vond dit protest weerklank bij de linkse politieke partijen, met name CPN en PSP en - iets later - de PvdA.

De CDV lijkt - wat het denken over de doeleinden van de stadsvernieuwing betreft - een 'volgende' rol te hebben gespeeld. De echte doorbraak van rehabilitatie en behoud van bestaande woningen binnen de CDV lijkt pas te hebben plaatsgevonden met de komst van het nieuwe kabinet-Den Uyl in 1973. Het lijkt waarschijnlijk dat de omslag in het denken niet zozeer het gevolg was van besluiten van de ambtelijke, maar veeleer van de (progressieve) politieke leiding van de CDV, met name van de in 1973 nieuw aangetreden staatssecretaris Schaefer. Of en in welke mate deze veronderstelling juist is, wordt in deze paragraaf onderzocht. Schaefer zelf heeft precies de vraag gesteld die hier aan de orde is: "Is het toevallig dat stadsvernieuwing op gang is gekomen, of heeft het iets te maken met dat wij nu in het kabinet zitten?"¹

Dit roept de vraag op naar de visie van de ambtelijke top van de CDV: waren de ambtenaren wel voorstander van rehabilitatie maar hielden de vorige bewindslieden Udink en Buck dat tegen, of waren de ambtenaren voorstander van sanering en reconstructie en is de omslag naar rehabilitatie vooral de verdienste van Schaefer?

Waar werd binnen de Rijksdienst de discussie over stadsvernieuwing en woningverbetering gevoerd, waar werd erover nagedacht? Welke diensten, directies, afdelingen en ambtenaren waren verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het stadsvernieu-

¹ De Rijk, 1976, p. 12.

wingsbeleid? Dachten zij na over de doeleinden die stadsvernieuwing zou moeten dienen en zo ja, welke opvattingen hadden zij? Welke bijdrage leverde de CDV aan de omslag in het denken over de stadsvernieuwing? Ziehier de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen. Het gaat om het vroege stadsvernieuwingsbeleid van de CDV, en om het 'CDV-perspectief' op de stadsvernieuwingsproblematiek. De inhoud van enkele van de nota's die al in hoofdstuk 2 werden genoemd, zullen hier wederom ter sprake komen, maar dan om dit CDV-perspectief te kunnen schetsen.

5.2 Krotopruiming en sanering

Na de Tweede Wereldoorlog was het beleid van de CDV vooral gericht op het verminderen van de kwantitatieve woningnood door het stimuleren van de bouw van grote aantallen nieuwe woningen. Het CDV-beleid ten aanzien van de oude stadsdelen richtte zich met name op krotopruiming en sanering. Daarvoor kende de CDV diverse subsidieregelingen. Woningverbetering nam een veel minder prominente positie in. Het denken over woningverbetering is nauw verbonden geweest met de doelstelling van continuïteit in de bouwnijverheid en de zorg om het vermindering van de kwantitatieve woningnood. In de jaren vijftig werd van verschillende kanten gewaarschuwd voor het ontstaan van massale werkloosheid in de bouw als de bouwproductie, geholpen door onder meer systeembouw, op grote schaal voortgang vond. Het tegenargument luidde dat men zich daarover geen zorgen hoefde te maken; immers, als de kwantitatieve nood was opgelost, zou men aan de oplossing van de kwalitatieve nood kunnen beginnen, en wel door via kaalslag opnieuw te bouwen.

Binnen het bestuur van de Nationale Woningraad bestond twijfel over de juistheid van dit tegenargument. W. Revet, die bij de NWR eigenlijk als projectleider voor de nieuwbouw solliciteerde, werd begin jaren zestig gevraagd hier onderzoek naar te verrichten. De resultaten verschenen in het tijdschrift *Bouw*. Destijds koesterde men de verwachting dat Nederland in het jaar 2000 20 miljoen inwoners zou tellen. Het nationale woningbestand was ongeveer 2 miljoen. Uitgaande van een afname van de woningbezetting, viel eenvoudig te berekenen dat bij voortzetting van de toenmalige bouwproductie er in het jaar 2000 1,5 miljoen vooroorlogse woningen bewoond zouden worden gehouden waarvan een heel groot deel keuken en douche zouden moeten ontberen. In die tijd werden de badhuizen gesloten; er moest daarom wel aan woningverbetering worden gedaan. Bij de NWR verscheen het boekje *Renoveren Nu*, dat een zelfde conclusie trok: gegeven de toenemende kwantitatieve woningbehoefte, een bepaald niveau van nieuwbouwproductie en gestegen minimale kwalitatieve eisen was renovatie geboden. De jaren zestig waren daarom een periode van toenemende aandacht voor woningverbetering.²

² Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

Toch gaat het te ver om te stellen dat er binnen de CDV geen aandacht voor woningverbetering bestond. Zo schreef ir. C. de Cler, destijds hoofd van de afdeling Stedebouw, al in 1958 een rede voor de minister ten behoeve van een International Seminar on Urban Renewal in Den Haag, waarin hij de vraag opwierp of er voor de binnensteden geen andere vorm van stadsvernieuwing geboden was dan het vervangen van oude gebouwen door nieuwe; immers, stadscentra bezitten vaak historische gebouwen, een erfenis van eeuwen.³

Ook kende de CDV subsidieregelingen voor woningverbetering (zie bijlage 3 voor een overzicht van de ontwikkeling van deze regelingen). Zij verschilden per eigendoms categorie. Bij woningwetwoningen bestond reeds een financiële band (de 'rijksband') tussen CDV en corporaties en gemeenten, in verband met in het verleden verstrekte financiële steun. Daarbij had het Rijk afspraken gemaakt over de reserveringen die corporaties en gemeenten moesten maken voor groot onderhoud. De verbeteringssubsidies lagen daardoor in het verlengde van de onderhouds- en exploitatieproblematiek. Bij particuliere woningen was deze band afwezig; vanaf 1953 kende de CDV een premiereregeling voor de verbetering van particuliere woningen. In de jaren zestig verruimde de CDV de subsidiemogelijkheden voor verbetering van vooroorlogse woningwetwoningen. Overigens omvatten deze verbeteringen in die tijd vaak niet meer dan het aanbrengen van een toilet of douche in bestaande woningen.⁴

Het meest slechte woningbestand bevond zich echter in de 19e-eeuwse wijken en was voornamelijk in particuliere handen. Door de naoorlogse huurbeheersing was onderhoud deels achterwege gebleven. Juist voor de verbetering van deze woningen waren de subsidies gering; zij daalden in de periode 1948-1970 stelselmatig van 60 naar 25%!⁵ In 1970 stelde de CDV hiervoor weliswaar een nieuwe subsidieregeling in, maar nog steeds waren de subsidies erg laag. De bepaling van de hoogte van de subsidiebedragen was bovendien vrij rudimentair; er werd min of meer een bedrag geprikt. Men schatte welk subsidiebedrag een 'theoretische' afbraak zou opleveren, en liet vervolgens aan de aanvrager de vrijheid om binnen dat bedrag een plan tot (gedeeltelijk) behoud te realiseren.⁶

³ C. de Cler, 1958, *Excerpts from an adress of welcome, lezing bij de opening van het International Seminar on Urban Renewal* van de International Federation for Housing and Planning in augustus 1958 te Den Haag. De lezing zou uitgesproken worden door minister Witte van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, maar door omstandigheden was het minister Struyken van Binnenlandse Zaken die de bijeenkomst opende. Bron: archief ir. C. de Cler.

⁴ Revet kreeg binnen de NWR dan ook al snel de naam 'wc-architect'. Bron: interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁵ Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist; ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁶ Interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

De bedragen die de CDV aan woningverbetering uitgaf waren bijzonder laag en niet toereikend. Volgens drs. J.A. Weggemans, die in 1973 bij de CDV werkzaam werd, handelde men bij de afdeling Financiering Woningbouw op basis van de gedachte: "prik maar een bedrag, en als uit de markt blijkt dat het niet voldoende is, moet het méér zijn". Omdat slechts eenmaal per jaar de regelingen werden aangepast, waren de bedragen structureel onvoldoende.⁷ Bovendien werd door de CDV naar het oordeel van Revet te eenzijdig naar de stichtingskosten gekeken en te weinig naar de exploitatiekosten, waarin ook het onderhoud is opgenomen; deze situatie gold ook voor de toetsing van nieuwbouwplannen.⁸

Aan het devies 'sober en doelmatig' werd strikt de hand gehouden, net als bij de nieuwbouw. Het woningverbeteringsbeleid was in de ogen van de buitenwereld en van latere jonge medewerkers van de afdeling Sanering nogal 'primitief'. Dat blijkt niet alleen uit de lage subsidiebedragen, maar ook het kleine aantal mensen dat zich er bij de CDV mee bezig hield en uit de wijze van planbeoordeling, die tot in de jaren zeventig zeer centralistisch was. Naast de HID in de provincie of een van zijn medewerkers kwam tevens iemand vanuit Den Haag, vaak het hoofd van het bureau Woningverbetering, J.J. Le Fever, om te beoordelen of een voorgestelde verbetering wel echt nodig was. Le Fever trok het land door met een jonge ambtenaar die "bij wijze van spreken net van de HTS was gekomen en bij hem in een soort aanvullende opleiding was".⁹ Dikwijls achtten Le Fever en de zijnen de deuren of dakpannen nog in voldoende staat en weigerden daarom voor die onderdelen subsidie te verlenen, terwijl bij de uitvoering van de verbetering de dakpannen uit elkaar bleken te vallen zodra ze werden beetgepakt. Voor de buitenwereld was het 'knokken' tegen de uitvoerende CDV- en HID-ambtenaren. Overigens werden deze gevechten vooral met de technische mensen gevoerd; als Le Fever eenmaal van oordeel was dat een bepaalde verbetering (bij woningwetwoningen) echt nodig was, ging ook Teeuwen (hoofd van de onderafdeling Woningwetbouw, afdeling Financiering Woningbouw) akkoord en werd de subsidie toegekend.¹⁰

De wijze waarop de ambtenaren de bouwtechnische staat van een oude woning vaststelden liet eveneens te wensen over. Vaak oordeelde men vanaf de begane grond dat een dakgoot bijvoorbeeld nog wel vijf jaar mee kon.¹¹ Iets dergelijks gebeurde overigens aanvankelijk ook bij de bepaling van de behoefte aan woningverbetering en sloop, waar de zogenaamde fietsmethode werd gehanteerd: vanaf de fiets bekeek men de huizen en schatte zo het aantal krotten en te verbeteren woningen.

⁷ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁸ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁹ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

¹⁰ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

¹¹ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

Later zijn talrijke andere pogingen gedaan om meer systematische en minder subjectieve waarderingsmethodieken te ontwikkelen.¹²

Het oordeel over wat wel en wat niet voor verbetering in aanmerking kwam verschilde van HID tot HID. Bij de NWR maakte men daar handig gebruik van door een 'nieuw' soort verbetering bijvoorbeeld eerst in Overijssel gesubsidieerd te krijgen, en pas dan eenzelfde aanvraag in Gelderland te doen, waar de HID minder coulant was.¹³

De keerzijde van dit nogal terughoudende woningverbeteringsbeleid was dat de CDV het subsidiegeld verantwoord moest besteden. Zij was sterk gekant tegen verspilling; alleen verbeteringen die de levensduur aanzienlijk verlengden, mochten worden gesubsidieerd.¹⁴ Ook weigerde zij de kassen van particuliere verhuurders te spekken. Woningwetwoningen kenden bovendien een reservering voor groot onderhoud; als de CDV (hogere) bijdragen voor verbetering verstrekke, zou de norm voor onderhoud verhoogd moeten worden. Dit zou van de CDV niet alleen hogere bijdragen, maar ook hogere leningen vergen. Daardoor zou een groter beslag op de budgettaire middelen worden gelegd, met ook weer consequenties voor het bouwprogramma en het aantal nieuwe woningen dat gebouwd kon worden.

Bovendien was de normering van subsidiebedragen uiterst moeilijk. Bij nieuwbouwplannen was, zeker in de jaren vijftig en zestig, sprake van een 'standaardproduct': de variatie in woningtypen was gering, met de Voorschriften en Wenken werd een grotendeels gelijk niveau van bouw- en woontechnische kwaliteit afgedwongen. Daardoor was ook een snelle beoordeling van de kosten-kwaliteitsverhouding mogelijk via de 'toetsingsprijs' en later de BBW-methode.¹⁵ De variatie in het geval van woningverbetering was echter veel groter. Immers, bestaande woningen verschillen sterk van elkaar; de uitgangssituatie is zeer divers. Per woning is een ander type verbetering nodig. Bovendien bestaan er talrijke gradaties van verbetering, variërend van het 'wind- en waterdicht maken' of het plaatsen van een douche tot het volledig vernieuwen van een woning met behoud van de voorgevel. Voor de CDV was het daarom moeilijk regels te geven voor de kwaliteit van te subsidiëren verbeteringsingrepen, de hoogte van de subsidie, en de kosten-kwaliteitsverhouding,

¹² Houben, 1989; R.I.W. instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1972-1977, Dokumentatie Woningbouw, paragraaf 6.3.

¹³ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

¹⁴ Vooral mevrouw De Leve-Haagman, maar ook staatssecretaris Buck, was sterk tegen verspilling gekant, evenals de HID's. Bronnen: commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995. Zie ook: Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 23-26.

¹⁵ Deze BBW-toets werd gaandeweg steeds verfijnder, als gevolg van de toenemende variatie in de woningbouw. Eind jaren zestig nam de ontevredenheid over de uniforme, 'monotone' bouw toe, waardoor de CDV gedwongen werd te zoeken naar andere voorschriften. Zie de deelstudie over de Voorschriften en Wenken 1973.

regels die ook te handhaven zouden zijn.¹⁶ Er bestond nog weinig inzicht in de kosten en kosten-kwaliteitsverhouding van verbeteringsingrepen, wat het 'prikken van een bedrag' en het terughoudende beleid enigszins begrijpelijk maakt.

Al met al lag de nadruk in het CDV-beleid in de jaren vijftig en zestig op krotoprui-
ming en sanering, met een terughoudend beleid ten aanzien van woningverbetering.

5.3 Aanzetten tot een ander beleid

5.3.1 Inleiding

Toch veranderde ook binnen de CDV het denken over oude wijken. Zo vermeldde het jaarverslag van de CDV over 1969:

"Een tiental jaren geleden zag men het vraagstuk van de verouderde woningvoorraad nog grotendeels als een zaak van afbreken van hetgeen niet meer voldeed en vervanging daarvan door nieuwe woningen of - voor zover het de randgebieden van de stedelijke centra betrof - door gebouwen met een cityfunctie. Slechts wanneer het ging om gebouwen of gebouwencomplexen met een monumentaal karakter of een zekere historische betekenis, werd aan behoud en eventueel herstel of restauratie gedacht. Allengs breekt echter het inzicht door, dat een genuanceerder aanpak nodig zal zijn (...)

Het bouwen in sanerings- en reconstructiegebieden heeft dus (hier wordt bedoeld op de hoge grondkosten in deze gebieden, JK) ten opzichte van het bouwen op voorheen onbebouwde gronden aan de rand van steden en dorpen, een handicap, die (...) ertoe leidt, dat de kosten van nieuwe woningen in de eerderbedoelde gebieden aanzienlijk hoger zijn dan van vergelijkbare woningen in laatstbedoelde gebieden. Het eerste waar men aan denkt, is het verplaatsen van de oorspronkelijk, meestal minder-draagkrachtige, bewoners naar andere wijken of buurten, hetgeen een langdurig en uiterst moeizaam proces kan zijn. Het vraagstuk van sanering, dat zich aanvankelijk als een eenvoudige zaak leek aan te dienen, wordt aldus meer en meer een vraagstuk van een 'glijdende schaal' van activiteiten, lopende van de afbraak van hetgeen slechts als slooprijp kan worden beschouwd, tot de verbetering van woningen die alleen maar een zekere modernisering behoeven om weer vele jaren te kunnen meegaan. Daartussen liggen alle gradaties van verbetering en herstel, van weinig kostbaar en rendabel tot ingrijpend, duur en uit een oogpunt van normale exploitatie niet meer lonend zonder speciale overheidssteun.

¹⁶ Voormalig staatssecretaris Buck noemde enkele van de problemen bij woningverbetering: welke grens stel je aan de woningverbetering (wat subsidieer je, wat niet?)? Welke minimale verlenging van levensduur moet worden geëist, wat mag het kosten? In elk geval mocht woningverbetering zijns inziens niet duurder zijn dan nieuwbouw, en was het niet juist om subsidie te verstrekken voor verbeteringen die de levensduur slechts met een klein aantal jaren zouden verlengen. Buck is hier formeel niet goed uitgekomen; er ontstond onder zijn bewind geen formele subsidieregeling voor woningverbetering waarin dit alles geregeld was. Bron: interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven.

Dit alles betekent, dat in de komende jaren een volledig instrumentarium van maatregelen - op sociaal, juridisch, financieel-economisch en technisch gebied - zal moeten worden ontwikkeld, waarmede men de bestaande woningvoorraad in de uiteenlopende gevallen weer op peil kan brengen."¹⁷

Een belangrijke aanzet tot verandering was een jaar eerder gegeven. Op verzoek van de Tweede Kamer bracht minister Schut in 1968 de nota De toekomst van het oude woningbestand uit. Schut installeerde bovendien de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie, naar haar voorzitter (de DG van de volkshuisvesting) de Commissie-Schouten genoemd, die in 1971 haar eerste rapport met de titel Stadsvernieuwing liet verschijnen.¹⁸ De commissie had als opdracht om de minister te adviseren over "de methode en omvang van de verlening van rijkssteun aan gemeenten voor het uitvoeren van saneringen en reconstructies". Een belangrijk onderdeel van haar werk bestond uit een evaluatie van het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (BBRS 1969). Naast de DG zaten namens de CDV tevens de heren Buskens, De Cler en Floor, evenals mevrouw De Leve-Haagman in de commissie. Bovendien was oud-HID Doorn secretaris en leverde de CDV tevens de adjunct-secretaris. Daarmee was de CDV van de deelnemende rijksdiensten het sterkst vertegenwoordigd en werd zij in aantal slechts geëvenaard door afgevaardigden namens de gemeenten. De RPD vaardigde twee ambtenaren naar de commissie af (zie bijlage 4).¹⁹

5.3.2 Nadruk op het particulier initiatief

Beide nota's gaven een analyse van de omvang van het oude woningbestand, knelpunten, oplossingsrichtingen en een aanduiding van de taken voor de betrokkenen. Men verwachtte veel van inschakeling van het particulier initiatief; met "niet-hogere overheidbijdragen" zouden daaruit grotere stadsvernieuwingsprestaties

¹⁷ Jaarverslag CDV 1969, pp. 61-62.

¹⁸ Schut, 1968; Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971.

¹⁹ De commissie koos als nadere taakstelling:

- a het ramen van de financiële lasten voor rijk en gemeenten ten gevolge van sanering, reconstructie en rehabilitatie tot 1980;
- b het formuleren van uitgangspunten voor de verdeling van de kosten tussen Rijk en gemeenten;
- c het opstellen van regels voor de verlening van financiële rijkssteun aan gemeenten en voor verlening van overheidssteun aan particulieren ter bevordering van het particulier initiatief;
- d het beoordelen van de geldende subsidieregelingen voor sanering, reconstructie en woningverbetering, en het adviseren over verandering (pp. 5-6). De commissie kende twee werkgroepen, een geleid door dr. J. de Vries, de andere geleid door mr. C.J.M. Becht. Volgens De Cler droeg Becht in Tilburg de bijnaam "Kees de Sloper" en stond De Vries in Utrecht aan de wieg van Hoog Catharijne, waarvoor een aanmerkelijk aantal bestaande panden moesten wijken (interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg). Het is in dit licht opmerkelijk dat desondanks de Commissie-Schouten een pleidooi hield voor rehabilitatie.

kunnen voortvloeien.²⁰ De nota van Schut stelde zelfs dat er bij de bestrijding van misstanden in de maatschappij en in de woningvoorraad, ten onrechte de neiging bestond teveel te verwachten van de zijde van de overheid. Ook particuliere huiseigenaren en huurders zijn verantwoordelijk voor het op peil houden van de kwaliteiten van de woningen, aldus de nota. Bij de oplossing van de problemen moeten nieuwe samenwerkingsvormen tussen particulieren en overheid, waarbij een redelijke verdeling van werkzaamheden, kosten en risico's zou moeten worden nagestreefd. De nota verwachtte met name veel van de RAVO, VNG, NIROV, EIB, Bouwcentrum, organisaties van het bouwbedrijf en het particulier initiatief op het terrein van het maatschappelijk werk.²¹

De verwachting dat het particulier initiatief van groot belang zou kunnen zijn bij sanering en reconstructie vormde een belangrijke aanleiding voor de instelling van de Commissie-Schouten. De commissie schetste in haar eerste rapport de voordelen, risico's en belemmeringen bij inschakeling van het particulier initiatief.²²

Voor de overheid zag men een stimulerende, voorwaardenscheppende en aanvullende taak weggelegd, waarbij de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente moest liggen. Zij zou het best in staat zijn in concrete gevallen de planologische keuzen te maken en was ook staatsrechtelijk gezien de "meest gereede partij" om de stadsvernieuwing daadwerkelijk ter hand te nemen. Van de gemeente werd een voortrekkersrol verwacht.²³ Dit paste geheel in de traditie van het adagium uit de Woningwet "volkshuisvesting rijkszaak, maar gemeentetaak". Volgens Peters leefde deze gedachte altijd, ook ten aanzien van de stadsvernieuwing. Van meet af aan is de stadsvernieuwing als een gemeentelijke taak beschouwd.²⁴

Het Rijk diende de voorwaarden te scheppen waarbinnen de gemeenten hun taak zouden kunnen verrichten: zorgen voor wettelijk kader, verlenen van financiële steun, interdepartementale samenwerking. Voorzover de feitelijke ontwikkeling

²⁰ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, p. 5. Achteraf stelt Schut teleurgesteld te zijn in het resultaat van de commissie; in plaats van een (verhoging van) een bijdrage à fonds perdu zou het Rijk leningen moeten hebben verstrekt ter financiering van de stadsvernieuwingsinvesteringen. Schut vond en vindt het onjuist dat de overheid geld steekt in zaken die goed lopen en waarvan anderen profiteren; interview dr. ir. W.F. Schut, 13 mei 1996.

²¹ Schut, 1968, pp. 53-56.

²² De commissie concretiseerde de term 'particulier initiatief' als volgt: de commissie richtte zich op "dat particulier initiatief, hetwelk voor eigen rekening en risico projecten voor stadsvernieuwing ontwikkelt, ontwikkelde projecten uitvoert of na uitvoering een belangrijk aandeel neemt in het toekomstige beheer van terreinen en gebouwen." (p. 6).

²³ Het zou van de "mentale instelling" van het gemeentebestuur afhangen of inschakeling van het particulier initiatief kans van slagen had. Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, p. 29. Ook: Schut, 1968, pp. 53-56.

²⁴ Interview ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht.

achterbleef bij de noodzakelijk geachte, zou het Rijk de planontwikkeling moeten stimuleren. Tot slot zag men onderzoek en het kritisch toetsen van plannen als taken van het Rijk.²⁵

Opvallend is al met al, deze nota's overziende, dat de betrokkenen (met name het Rijk, maar ook de gemeenten, die immers ruimschoots in de Commissie-Schouten vertegenwoordigd waren) bij de stadsvernieuwing allereerst een taak zagen voor het particulier initiatief. De overheid zou daarbij moeten steunen, zeker wat betreft de publiekrechtelijke taken. Binnen de overheid lag de primaire taak bij de gemeenten. Het Rijk definieerde zijn taken als aanvullend, stimulerend en corrigerend.

5.3.3 Beleidsmatige context: liberalisatie van het huurbeleid

Bij de omslag in het rijksbeleid van slopen naar verbeteren moet goed bedacht worden dat het beleid van minister Schut en van zijn opvolger Udink gericht was op een liberalisatie van het huurbeleid. De gedachte was dat de nieuwbouw zou fungeren als prijsleider voor de voorraad. Door een beleid van verplichte jaarlijkse huurstijgingen voor de gesubsidieerde nieuwbouw zou de huurprijsontwikkeling in de voorraad beïnvloed kunnen worden. Door de werking van het marktmechanisme zou de prijs van de nieuwbouw vanzelf in de voorraad doorwerken (telebesturing). (In plaats van een volledige liberalisatie van huurbeleid voor de voorraad ontstond echter een stelsel van huurharmonisatie via een kwaliteitspuntenstelsel). Udink legde nog sterker een accent op terugkeer naar normale marktverhoudingen. Hij stelde een eenmalige huurverhoging voor van 20% om de voorraadhuuren in lijn te brengen met de huren in de nieuwbouw. Bovendien zouden objectsubsidies beperkt moeten worden, met de gelijktijdige introductie van subjectsubsidies.²⁶

Met dit liberalisatiestreven als uitgangspunt wordt ook duidelijk wat de nota van Schut uit 1968 over woningverbetering vermeldt. De nota besteedde uitgebreid aandacht aan woningverbetering.²⁷ Hoewel zij enerzijds stelde dat het slopen van woningen en de zorg voor vervangende huisvesting een "plicht met hoge prioriteit" was, refereerde zij anderzijds aan een het advies van de RAVO aan de minister om

²⁵ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 12-13. De laatstgenoemde taken staan vermeld in: Udink en Buck, 1972, pp. 87-89. De nota van Schut noemde voorts de vergroting van de dienstbaarheid van het ambtelijk apparaat van het Rijk, met name via het Staatstoezicht op de Volkshuisvesting en via de contacten van de HID's en IRO's met provincies en gemeenten bij de voorbereiding van plannen voor woningverbetering, krotopruijing, sanering en reconstructie (pp. 53-56).

²⁶ Van der Schaar, augustus 1995, concept-hoofdstuk 3 voor het jubileumboek, pp. 12-15.

²⁷ Schut, 1968, hoofdstuk III.

maatregelen ter stimulering van woningverbetering.²⁸ Volgens de nota was woningverbetering in eerste plaats een taak voor de eigenaar, die primair verantwoordelijk is voor de staat waarin zijn bezit verkeert. Dit zou voor hem een zaak moeten zijn van "welbegrepen eigenbelang". De nota noemde voorts de gewijzigde situatie op de woningmarkt, waar kwaliteit een steeds duidelijker rol gaat spelen: huurders en kopers worden kritischer. De voortschrijdende liberalisatie zou ertoe leiden dat de kwaliteit steeds duidelijker in huurprijs doorklinkt. Er was minder aanleiding tot stringente huurbeheersing (in de nota genoemd als een oorzaak voor het uitblijven van verbetering). Daarom achtte de nota de tijd rijp voor een beweging in richting van woningverbetering. Huurders zouden bereid zijn voor kwaliteit te betalen. De belangen van eigenaren die hun bezit goed in de markt willen houden, lopen hiermee parallel, aldus de nota. Interessant is dat ook de overheid volgens de nota "haar handen meer vrij gekregen voor dit onderwerp, nu het kwantitatieve tekort op korte termijn goeddeels zal zijn opgeheven"(!). "De particulier zal het zelf moeten doen. Op een aantal - overigens zeer wezenlijke - punten (...) moet echter voor zover nodig een beroep kunnen worden gedaan op hulp van de overheid."²⁹

De Nota Volkshuisvesting 1972 noemde hetzelfde voordeel van huurliberalisatie (en de hogere subsidiebijdragen) voor de woningverbetering: eigenaren hebben hierdoor meer mogelijkheden tot (rendabele) woningverbetering, waardoor ook van gemeenten een krachtiger aanschrijvingsbeleid verwacht werd (aanschrijving bleef tot dan toe vaak uit). Het Rijk zou hierop toezien.³⁰

5.3.4 Een pleidooi voor rehabilitatie

De nota van 1968 wees op het belang van rehabilitatie. Bij rehabilitatie wordt de bestaande stedenbouwkundige structuur wel enigszins gewijzigd, maar dan vanuit het streven om het desbetreffende stadsdeel zoveel mogelijk zijn oorspronkelijke karakter te laten behouden of terug te geven. De Commissie-Schouten ging hierop door. Hoewel de commissie was ingesteld ter bestudering van sanering en reconstructie, besloot zij in de loop van haar werk om ook rehabilitatie in haar studie te betrekken, met het oog op veranderde opvattingen in de maatschappij:

"De verstoring van oude milieus door ingrijpende reconstructies en saneringen stuit op een groeiend verzet van de bewoners van de desbetreffende gebieden. Ook in brede kringen daarbuiten is een sterke oppositie ontstaan tegen het zware accent dat in de

²⁸ De RAVO vroeg de minister in 1967 eveneens om gemeenten te stimuleren tot maatregelen voor de vervanging van woningen. De raad adviseerde de minister eveneens om exploitanten en huurders te interesseren voor investeringen in het oude woningbezit. De discrepantie tussen de kwaliteit van oude woningen en de kwaliteit die nieuwe woningen volgens de gangbare opvatting behoren te hebben, zou moeten worden rechtgetrokken door onder meer de oude woningen te verbeteren. RAVO, genoemd in Schut, 1968, hoofdstuk 1.

²⁹ Schut, 1968, pp. 24-25.

³⁰ Udink en Buck, 1972, p. 92.

*regel op afbraak als noodzakelijk element van verbetering van verouderde stads- en dorpsmaatregelen werd gelegd. Zowel tegen radicale ingrepen in stads- en dorpsker- nen als tegen zulke maatregelen in 19de-eeuwse woonwijken wordt thans sterk geopponeerd. Daaruit spreekt een alleszins begrijpelijk en veelal gerechtvaardigd verlangen, dat de karakteristieke sfeer, de kleinschalige architectuur, de beslotenheid en het als vertrouwd ervaren leefmilieu van die wijken bewaard zullen blijven en de sociale en economische bindingen die de bewoners en anderen hiermede hebben, zo weinig mogelijk zullen worden verstoord."*³¹

Als belangrijk bezwaar tegen de 80%-regeling noemde de commissie dat de regeling te uitdrukkelijk uitnodigde tot sloop en te weinig tot behoud van bestaande bebou- wing; sanering bleek voor gemeenten financieel aantrekkelijker.³² De Commissie- Schouten stelde rehabilitatie als methode aan sanering en reconstructie gelijk, en achtte een speciale bijdrageregeling voor rehabilitatie urgent:

"Een bijdrageregeling voor rehabilitatie is vooral daarom een urgente aangelegenheid, omdat moet worden voorkomen dat hetzij de gemeente, hetzij de belanghebbenden de voorkeur geven aan verwerving en afbraak boven een redelijk herstel van de betrokken panden, aangezien het eerste op basis van de saneringsregeling tot een veel gunstiger uitkomst leidt. (...)

De thans geldende regelingen beantwoorden niet aan het vereiste van onderlinge harmonie. Immers, voor saneringen en reconstructies worden ingevolge het "Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen" voor verwerving van te slopen panden ruime subsidies verstrekt, terwijl daarentegen voor woningverbetering verhoudingsge- wijze geringe financiële rijkssteun wordt verleend volgens de "Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten" (...)." ³³

Het was met name mevrouw De Leve-Haagman, hoofd van de afdeling Sanering bij de CDV, die deze gedachte vorm gaf. Vooral door haar inspanningen ontstond in

³¹ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, p. 23. De commissie 'beschouwt namelijk rehabilitatie als een volwaardig middel tot verbetering van verouderde stads- en dorpsgedeelten, naast reconstructie en sanering. De drie genoemde activiteiten vat zij samen in het woord stadsvernieuwing." (p. 30).

³² Eerder al had een groep Delftse studenten deze conclusie getrokken. Werkgroep N.V., 1971, Saneren I en II, Delft; aangehaald in: RIW, 1972, 6.4, p. 10. Twee leden van de commissie, ir. H.M. Buskens (Adviseur voor stede- en dorpsbouwkundige vraagstukken bij VRO en voormalig DG van de volkshuisvesting) en oud-HID E. Doorn, deden in 1970 verslag van een onderzoek naar de praktijk in een aantal gemeenten; zij gaven een inventarisatie van een groot aantal knelpunten. Het bleek voor gemeenten erg moeilijk om een stadsvernieuwingbeleid te ontwikkelen. Buskens, H.M., en E. Doorn, 1970, **Knelpunten bij reconstructie en sanering**, 's-Gravenhage.

³³ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, p. 24. Haars inziens diende de "volwaardigheid van rehabilitatie" bij de subsidieverlening tot gelding te worden gebracht (p. 30).

1972 de bepleite bijdrageregeling voor rehabilitatie.³⁴ Deze regeling werd op korte termijn nodig geacht, in afwachting van een nieuwe subsidieregeling voor reconstructie en sanering. Uiteindelijk wenste men een stelsel van subsidieregelingen dat neutraal zou zijn ten aanzien van de keuze tussen slopen of verbeteren.³⁵

Met deze rehabilitatieregeling wilde de CDV de verbetering van woningen op gebiedsniveau aanpakken. Een collectieve aanpak werd van wezenlijk belang geacht: "(...) er moet immers zekerheid bestaan, dat een complex van woningen en andere panden in zijn geheel op hoger peil komt. Iedere investering in een afzonderlijk pand moet gesteund worden door verbetering van de omliggende panden."³⁶ De vormgeving - vooral de normering - van deze gebiedsgerichte rehabilitatieregeling was verre van eenvoudig. Een verantwoorde stedenbouwkundige opzet werd van groot belang geacht, maar hoe kon dat worden afgedwongen en getoetst? De eis van een bestemmingsplan kon volgens de Commissie-Schouten niet worden gesteld; er bestond immers nog weinig praktijkervaring met bestemmingsplannen voor de bebouwde kom.³⁷ Ook de bepaling van de rijksbijdrage voor de grondkosten vormde een probleem. In een commentaar op een concept van de regeling schetste De Cler enkele van de dilemma's. Bij de vernieuwing van een oude buurt moeten tal van zeer uiteenlopende soorten eigendommen verworven worden, waarvan de kosten vaak moeilijk taxeerbaar en te objectiveren zijn. Objectiviteit achtte De Cler een illusie, "omdat er vrijwel geen plan denkbaar is zonder min of meer imponderabele elementen, die de betrokkenen van Rijk en gemeenten tóch in een onderhandelings-situatie brengen". Voorts kende een gebiedsgerichte subsidie het probleem van de plangrenzen, die eveneens zouden leiden tot onderhandeling over wat wel en wat niet tot het te subsidiëren gebied zou horen. Bovendien was De Cler voorstander van

³⁴ Beschikking geldelijke steun rehabilitatie, 1972; Stcrt. 1971, nr. 253; MG 71-32 d.d. 29 december 1971. De commissie besteedde in haar rapport uitvoerig aandacht aan de uitgangspunten en gewenste vormgeving van de subsidieregeling. Hoewel mevrouw De Leve-Haagman mede-auteur was geweest van het SER-rapport waarin sterk voor reconstructie via kaalslag van woonwijken was gepleit, was zij geen voorstander van uitsluitend sloop en vervanging. Bronnen: commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995. Overigens zou van deze regeling slechts weinig gebruik worden gemaakt.

³⁵ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 23-26. Het uitgangspunt van neutraliteit betekende dat gemeenten in concrete gevallen die vorm van stadsvernieuwing moesten kunnen kiezen die in de gegeven omstandigheden als beste was te beschouwen, zonder dat zij daarbij te zeer door verschillen tussen de rijksregelingen zouden worden beïnvloed. De 'nieuwe subsidieregeling' die uiteindelijk ontstond was de Interim Saldo Regeling uit 1977.

³⁶ Zie vorige noot.

³⁷ Zie noot 35. Er bestond dringend behoefte aan een geschikt juridisch instrumentarium om de stadsvernieuwing aan te pakken. Een Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing (W.A.R.S.) boog zich over deze problematiek.

eenvoud, zonder differentiatie naar bijvoorbeeld ruimtelijke functies of gemeenten, maar hij onderkende dat dat niet altijd billijke resultaten zou geven.³⁸

De grote vraag voor Rijk en gemeenten was hoe particuliere eigenaren gestimuleerd konden worden om hun woningen te verbeteren. Zij zullen niet investeren in hun woning als investeringen in de omgeving (omliggende panden, voorzieningen) achterwege blijven. Met de rehabilitatieregeling beoogde de CDV gemeenten - van wie zij een leidende rol verwachtte - te stimuleren tot een planmatige, groepsgewijze verbetering van woningen in samenhang met wijkverbetering. De gedachte om woningen en hun omgeving aan te pakken, was bepleit door de Tweede Kamerfractie van de PvdA in de nota Nieuw wonen in oude wijken, en had weerklank gevonden bij de 'saneringspoot' van de CDV. Deze PvdA-nota was een reactie op de nota van Schut. De fractie stelde de buurt in plaats van de woning centraal en benadrukte dat naast de woning ook sociale activiteiten bepalend zijn voor het leefklimaat van de woonomgeving.³⁹

Staatssecretaris Buck trachtte rehabilitatie te bevorderen, maar stuitte tijdens zijn vele contacten met de wethouders van de grote steden op weerstand; zij hielden vast aan hun reconstructieplannen.⁴⁰ Rehabilitatie werd overigens vooral geschikt geacht voor oude woonwijken net buiten het stadscentrum ("in de luwte"), waarvan zeker was dat de woonfunctie behouden zou blijven, en niet zozeer voor de binnenstad.⁴¹ Er was volgens het CDV-jaarverslag over 1972 nog onvoldoende onderzoek gedaan naar de meest geschikte vorm van stadsvernieuwing. In de oude 19e eeuwse gordel

³⁸ Commentaar ir. C. de Cler d.d. 3 november 1971 op een opzet van drs. C. de Leve-Haagman voor een bijdrageregeling voor rehabilitatie, archief ir. C. de Cler. Eenvoud van de regeling was volgens De Cler slechts bereikbaar via globaliteit en zou dan slechts in een beperkt aantal gevallen redelijk billijke resultaten geven. "Degenen die menen tekort te komen beginnen dan aanstonds een actie voor verfijning van de regeling. Winnen ze die, dan raakt de eenvoud gaandeweg zoek." Deze opmerking van De Cler - met karakter van een waarschuwing tegen beleidsaccumulatie - is interessant, zeker in het licht van de veelheid aan subsidieregelingen en die in de jaren zeventig op het gebied van stadsvernieuwing en volkshuisvesting zou ontstaan. Niet voor niets vormde die veelheid in 1977 een belangrijke motief van Viersen en de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen tot decentralisatie. Daarmee raakte het Rijk enigszins verlost van dit dilemma door voor eenvoud te kiezen.

³⁹ PvdA, Tweede Kamerfractie, 1968. Daarnaast bepleitte de fractie een actieve bewonersinbreng: plannen voor vernieuwing kunnen ook van onderop groeien. In een interview gaf ir. C. de Cler, directeur Stedebouw en Sanering, de PvdA gelijk; het gaat niet alleen om losse huizen, "maar om de verbetering van de huizen samen met hun omgeving, woning- en wijkverbetering dus". Bron: *Utrechts Nieuwsblad*, 1969, 375.000 x onbewoonbaar verklaarde woning en ir. C. de Cler: 'Er moet een sterk samenspel komen tussen opruimen van krotten en woningverbetering', 9 juni.

⁴⁰ Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven.

⁴¹ Udink en Buck, 1972, p. 86; Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, p. 23.

rondom het centrum, waarvan het verval zover is voortgeschreden dat de praktijk geen uitstel gedoogde en waar de woonfunctie domineerde, kon de rehabilitatiemethode gevolgd worden, in afwachting van meer definitieve beslissingen.⁴² De reconstructiedoelstelling was blijkbaar was bij de CDV nog niet verdwenen.⁴³ Wonderlijk genoeg bevatte hetzelfde jaarverslag een waarschuwing tegen een te eenzijdig vertrouwen op de rehabilitatie, die op dat moment van vele zijden werd aangeprezen:

"Het lijkt echter dat men daarin een panacee ziet voor alle stadsverouderingskwalen en dat men, evenals vroeger bij afbraak, uitsluitend dit ene middel meent te moeten toepassen. Waarschijnlijk ligt ook hier de waarheid in het midden." ⁴⁴

Een duidelijke keuze voor sanering, reconstructie of verbetering had de CDV daarom anno 1972 nog niet gemaakt.

5.3.5 Aandacht voor woonhuismonumenten

Het ook bij de CDV echter langzaam veranderende denken over krotten vloeide onder meer voort uit de aandacht voor woonhuismonumenten. Sinds 1961 bestond er een Monumentenwet. Sommige oude woningen bleken wel degelijk waarde te bezitten, en restauraties van woonhuismonumenten bleken soms een enorme stimulans voor het herstel van een hele buurt. De nota van Schut stelde dat aandacht voor monumentenzorg nodig was om te voorkomen dat waardevolle gebouwen of stads-of dorpsgezichten nodeloos ten offer zouden vallen aan maatregelen in de oude woningvoorraad.⁴⁵ Vanaf ongeveer 1970 ontstond een innige samenwerking tussen de CDV en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg van het ministerie van Cultuur,

⁴² Het stadsvernieuwingsbeleid kon daarom nu nog nauwelijks op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd worden. Het jaarverslag deed de suggestie voor een "planning die is gericht op het vormen van "reservegebieden" in de steden, waarbinnen zich voor het moment toereikende doch overigens niet al te ingrijpende vernieuwingen kunnen voltrekken, zodat in een wat verdere toekomst in deze gebieden zonder al te veel moeite meer definitieve voorzieningen kunnen worden getroffen. In deze gedachtegang neemt men dus slechts die beslissingen die geen uitstel kunnen lijden en verschuift de beslissingen omtrent thans nog moeilijk overzienbare toekomstige ontwikkelingen naar de toekomst." Bron: Jaarverslag CDV 1972, p. 57.

⁴³ Hetzelfde CDV-jaarverslag over 1972 vermeldde: "Als reactie op dat nabije verleden dreigt op het ogenblik het gevaar van het overtrekken van de betekenis van de woonfunctie in de binnenstad en van het onderschatten van de toekomstige ruimtebehoefte voor met name de dienstverlenende, culturele en educatieve activiteiten." (p. 57). (...) "Want terwijl het uitstoten van de woonfunctie zou leiden tot een steriel en eenzijdig karakter van de binnenstad, zou het overtrekken van de woonfunctie een soortgelijk resultaat hebben. Alleen multi-functionaliteit leidt tot levendigheid en die levendigheid is voorwaarde voor leefbaarheid." (p. 57).

⁴⁴ Jaarverslag CDV, 1972, p. 57.

⁴⁵ Schut, 1968, pp. 47-49. Juridische instrumenten waren (en zijn) de plaatsing van monumenten op de monumentenlijst, hetgeen betekent dat een vergunning nodig is van de minister als men

Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM).⁴⁶ Restauraties werden door hen gezamenlijk gesubsidieerd volgens de 'kerstboomregeling', die bepaalde hoeveel elk der rijksdiensten moest bijdragen. Deze regeling was totstandgekomen na overleg tussen de ministers Klompé (CRM) en Schut (VRO). Eigenlijk was zij geen regeling maar een schematisch overzicht - in de vorm van een kerstboom - van de subsidiemogelijkheden van Rijk, provincies en gemeenten.⁴⁷ De 80%-regeling (BBRS) werd op 2 juli 1970 zo aangevuld dat de 'kaalslagsubsidie' kon worden vervangen door een bijdrage die samenging met de bijdrage van CRM in de herstelkosten van woonhuismonumenten en van in stads- of dorpsgezichten begrepen, niet als monument beschermde maar overigens in esthetisch opzicht waardevolle huizen. Zo werd de mogelijkheid geschapen van doelmatiger rehabilitatie van historische buurten dan alleen langs de weg van door CRM gesubsidieerde restauraties.⁴⁸ In 1972 werd ook de rehabilitatieregeling (BGSR 1972) verruimd ten behoeve van woonhuismonumenten.⁴⁹

Aandacht voor woonhuismonumenten bestond dus al ten tijde dat Buck staatssecretaris was. Zowel Buck als De Cler herinneren zich hun gezamenlijk bezoek aan Maastricht, waar geruchtmakende plannen voor de restauratie van de Stokstraat waren ontwikkeld.⁵⁰

Ook formatief kreeg de aandacht voor restauratie vorm. Bij de afdeling Sanering werd een speciale Contactambtenaar Monumentenzorg in de persoon van drs. R.C.

het pand wil afbreken, wijzigen of herstellen. Voorts kon op grond van de Monumentwet 1961, art. 20, een gebied door de ministers van CRM en VRO worden aangewezen als een beschermd stads- of dorpsgezicht (pp. 47-49; Jaarverslag CDV 1971, p. 88).

⁴⁶ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

⁴⁷ Holtkamp, 1982, p. 54.

⁴⁸ Jaarverslag CDV 1971, p. 88.

⁴⁹ Jaarverslag CDV 1972, p. 75. Holtkamp stelt overigens dat de MG 73-22 van 6 december 1973 deze mogelijkheid voor financiële steun bij de restauratie van woonhuismonumenten opende (p. 54).

⁵⁰ De Stokstraat en omgeving vormde het oude Romeinse castrum, waarvan vorm en structuur in hoofdzaak behouden waren gebleven. Verval was volgens De Cler een kwestie van tijd; de bevolking - het ging om een hoerenbuurt - had bij goed onderhoud en herstel geen enkele belang. De gemeente deed het enige wat volgens De Cler mogelijk was: ze zocht voor de betrokkenen een goed heenkomen en liet nieuwe bewoners toe die wel hart hadden voor herstel en restauratie. Buck echter stelt dat de huizen in de Stokstraat weliswaar mooi geworden zijn - het werd een chique winkelstraat -, maar dat het zijns inziens meer om sanering en reconstructie ging dan om woningverbetering. Er werd meer ruimte gemaakt voor centrumvoorzieningen, de woonfunctie ging verloren. Graag had Buck woningen boven de winkels gezien, maar dat was en is uiterst moeilijk af te dwingen. Bron: interviews drs K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven; ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

Hekker aangesteld.⁵¹ Van CDV-zijde waren vooral De Cler en Hekker betrokken bij het overleg met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg van CRM. Het ging daarbij ook om zaken op het gebied van de ruimtelijke ordening: de te beschermen stads- en dorpsgezichten. Periodiek werd overleg gevoerd tussen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, CDV en RPD in de 'Commissie-De Cler'.⁵²

5.3.6 Aandacht voor sociale aspecten

De cultuur van de CDV lijkt in overwegende mate woning-gericht te zijn geweest. Oude woningen en woonwijken werden vooral beoordeeld op hun bouw- en woon-technische kwaliteit. Men had minder oog voor sociale aspecten zoals de gehechtheid van bewoners aan woning en buurt, een mentaliteit die overigens ook elders bestond.⁵³ Een wijk als de Pijp in Amsterdam beschouwde men als speculatiebouw uit het eind van de vorige eeuw die de moeite van het behouden niet waard was; de bewoners liepen echter te hoop tegen de geplande sloop.⁵⁴ De overwegend technisch-economische achtergrond van de CDV-ambtenaren zal hier mede oorzaak van zijn geweest.⁵⁵ In de bouwkundige opleidingen bestond traditioneel niet veel aandacht voor sociale aspecten van het wonen; deze aspecten bleken echter bij stadsvernieuwing juist een grote rol te spelen.

Toch kwam hierin enige verandering toen de afdeling Sanering contacten aanknoopte met het ministerie van CRM op het gebied van maatschappelijk werk; CRM werd betrokken in de contacten met gemeenten over sanerings- en rehabilitatieplannen.⁵⁶ Dit gebeurde al een aantal jaren voor de komst van Schaefer. Ook de nota van Schut benadrukte het belang van voldoende aandacht voor de sociale aspecten, de aard van de bevolking en de mogelijkheid om een beroep te doen op instellingen op maatschappelijk en sociaal-cultureel terrein. CRM verschaftte hier voor zo nodig subsi-

⁵¹ Uit een verslag van een bespreking d.d. 22 maart 1972 te Heusden over de rehabilitatie van een oud stadsdeel bleek overigens hoe vreemd de samenwerking tussen VRO en CRM soms kon liggen. Van VRO-zijde waren vier ambtenaren aanwezig, van CRM-zijde eveneens vier ambtenaren en de staatssecretaris van CRM Vonhoff. Buck, de staatssecretaris van VRO voor stadsvernieuwing, was afwezig. Bron: Kort verslag van de bespreking te Heusden d.d. 22 maart 1972, (auteur: ir. C. de Cler), archief ir. C. de Cler.

⁵² Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg. Namens de RPD waren de heren Bedaux en Mollema hierin vertegenwoordigd.

⁵³ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁵⁴ Bronnen: interview ir. C. de Cler, 4 april 1995; zie ook het interview met ir. C. de Cler in het Utrechts Nieuwsblad, 9 juni 1969.

⁵⁵ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ing. W. revet, 4 juli 1994 te Utrecht; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁵⁶ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg. Van CRM-zijde was vooral K. Laansma (maatschappelijk werk) hierbij betrokken, maar ook de toenmalige staatssecretaris Vonhoff van CRM (1971-1973) bemoeide zich met de beoordeling van plannen.

dies.⁵⁷ De Commissie-Schouten erkende eveneens de sociale en economische binding van bewoners met hun oude, 19e-eeuwse woonwijken. Zij constateerde dat deze bewoners bij sanering doorgaans worden verdreven, omdat na sloop van de bebouwing "of de huren dan wel de kosten van nieuwe bebouwing boven de draagkracht van de meeste van hen zullen liggen of geheel andere bestemmingen zullen worden gerealiseerd." Behoud en rehabilitatie zouden dit gedwongen vertrek helpen voorkomen: "De kwaliteitsverbetering van bestaande woningen zal een goede bijdrage zijn voor een evenwichtig huurpatroon."⁵⁸

Opvallend is overigens dat de Commissie-Schouten wel oog had voor de betaalbaarheid, maar maatregelen om vervangende nieuwbouw voor de zittende bewoners betaalbaar te maken hier eigenlijk uitsloot. Dit zou juist een belangrijk doel worden van het latere 'bouwen voor de buurt'.⁵⁹ Zittende bewoners konden volgens de commissie echter alleen geholpen worden met verbetering, die ook nog "met sobere eisen en eenvoudige middelen" moest worden bereikt.⁶⁰ Overigens kon de commissie moeilijk anders adviseren; het beleid van de bewindslieden Schut en Udink was gericht op liberalisatie en terugkeer naar marktverhoudingen.

⁵⁷ Schut, 1968, pp. 45-47. Ook verwijst de nota naar de brochure van Koopmans, geschreven voor CRM (zie hoofdstuk 2). Het ministerie van VRO wordt in deze paragraaf niet genoemd; mogelijk is de paragraaf door CRM geschreven. Voor Schut had een bezoek aan Gouda als een 'eye-opener' gewerkt; hij bemerkte hoezeer mensen aan hun woning hechten; als je hun woningen afbreekt, breek je ook een samenleving af. Daarom vond Schut dat naast sloop ook verbetering nodig was; interview Schut, 13 mei 1996.

⁵⁸ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 23-24. Ook uit het jaarverslag van de CDV over 1969 blijkt een veranderende visie op de relatie van bewoners en hun buurt: "(M)eer en meer (blijkt) hoezeer de bewoners van een bestaande wijk of buurt - niettegenstaande de hieraan klevende gebreken - aan hun omgeving gehecht kunnen zijn. Zij hebben er hun vriendenkring, hun familiebanden, de voorzieningen van allerlei aard, waarop zij steunen, kortom tal van zaken dien hen aan hun woonomgeving binden." (p. 61).

⁵⁹ Ook Schuts nota van 1968 ging ervan uit dat zittende bewoners niet altijd in hun buurt zouden kunnen blijven wonen: "De toekomstige bestemming van een te verbeteren of te vervangen milieu zal - niet altijd, maar veelal toch wel - een sociale en/of economische opschuiving te zien geven. Immers enerzijds de kosten, welke de ingreep vergt, anderzijds de hogere huurwaarde en de gunstiger vestigingsvoorwaarden, welke de verbetering met zich meebrengt, zullen er in veel gevallen toe leiden, dat niet dezelfde bewoners en bedrijven opnieuw gevestigd kunnen worden." (p. 50). De nota stelde dat het saneringsproces hiervan weinig invloed zou ondervinden, maar als - zoals verwacht - sanering in de komende jaren versneld en in omvang vergroot zou worden (!), zou men zich van de consequenties rekenschap moeten geven; plaatselijke ingrepen moesten dan bezien worden in relatie tot de totale ruimtelijke ontwikkeling van een stad of streek.

⁶⁰ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 23-24. Zie ook het interview met ir. C. de Cler in het Utrechts Nieuwsblad, 9 juni 1969. Opvallend is dat De Cler wel degelijk oog had voor het sociale vraagstuk, maar daaraan de vragen toevoegde: 'Waar moeten de mensen uit het te saneren gebied heen? Voelen ze zich elders thuis? Kunnen ze een hoge huur betalen?' Kennelijk achtte men nieuwbouw voor zittende bewoners onbereikbaar.

Zo vonden de sociale aspecten en bezwaren tegen sloop erkenning bij de CDV, maar wel onder voorbehoud: de CDV bleef wijzen op de noodzaak van afbraak voor woningen die een slechte constructie kenden of te klein waren.⁶¹

5.4 Inbedding van het stadsvernieuwingsbeleid in de Rijksdienst

5.4.1 Inleiding

Voor de beschrijving van de organisatorische inbedding die het stadsvernieuwingsbeleid eind jaren zestig/begin jaren zeventig op rijksniveau had, is het van belang een onderscheid te maken tussen de 'grote stadsvernieuwing', dat wil zeggen plannen gericht op de aanpak van een gebied, en woningverbetering. De rijkssubsidieregelingen voor stadsontwikkeling en reconstructie enerzijds en die voor woningverbetering anderzijds kenden verschillende ontstaansgeschiedenissen en verschilden ook qua uitvoeringsorganisatie van elkaar.

Stadsvernieuwing is naar haar aard een integrale opgave: zij strekt zich uit over verschillende beleidsvelden. Hoewel het integrale karakter vooral in de tweede helft van de jaren zeventig en in de jaren tachtig werd benadrukt, was stadsvernieuwing al in de jaren zestig (toen nog goeddeels gelijkgesteld aan sanering en reconstructie) een taak waarbij op rijksniveau diverse ministeries betrokken waren. De uitvoering van de regelingen voor stadsontwikkeling en reconstructie was een interdepartementale taak waarbij aanvankelijk vooral de CDV, de RPD en het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken waren; met Binnenlandse Zaken en Financiën overlegden zij in de Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW). Woningverbetering daarentegen was vrijwel uitsluitend een CDV-aangelegenheid.

De twee belangrijkste organisaties op rijksniveau waarbinnen de discussie over de doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid is gevoerd, waren de CDV en de RPD.

5.4.2 Stadsvernieuwing binnen de Rijks Planologische Dienst

Op 1 augustus 1965 trad de Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking. Artikel 32 van deze wet zegt dat ten behoeve van de uitvoering van "bestemmingsplannen, strekkende tot reconstructie van bebouwde kommen", uitkeringen uit 's Rijks kas kunnen worden verstrekt. Ter uitvoering van dat artikel werd de Beschikking bijdragen saneringsplannen 1963 in 1969 vervangen door het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen 1969.⁶² Voor de advisering over aanvragen om rijkssteun voor reconstructieplannen werd bij de RPD de afdeling Stadsreconstructie,

⁶¹ De Nota Volkshuisvesting 1972 waarschuwde: *"Dit alles is begrijpelijk en in vele gevallen juist; men mag echter niet uit het oog verliezen, dat grote delen van de woningvoorraad bestaan uit panden die door hun slechte constructie, hun veel te geringe omvang, of om andere redenen zich in genen dele meer lenen om te worden hersteld. Zij zullen noodzakelijkerwijs moeten worden afgebroken. Afbraak en verbetering hebben elk hun eigen redenen; soms zal het een, soms het ander de aangewezen weg zijn."* (p. 87).

⁶² Commissie-Schouten, 1971, p. 10.

en in het bijzonder het bureau Bijdragen Stadsreconstructie in het leven geroepen. De directie Infrastructuur en Stadsreconstructie waar zij deel van uitmaakten, was in datzelfde jaar opgericht in verband met de sterk toenemende aandacht voor de binnensteden.⁶³ De taakverdeling was zo, dat de afdeling Sanering van de CDV de adviezen over subsidie-aanvragen voor saneringsplannen voorbereidde en de afdeling Stadsreconstructie van de RPD die voor reconstructieplannen. Deze verdeling lag voor de hand: de sanering had haar basis in de Woningwet, terwijl de reconstructie gebaseerd was op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).⁶⁴ Overigens was de RPD - vanuit haar wettelijke taak om toezicht uit te oefenen op de naleving van de WRO - ook bij saneringsplannen wel betrokken, vooral op regionaal niveau via de Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening (IRO); ook voor saneringsplannen was in principe een geldig bestemmingsplan vereist.⁶⁵ De uiteindelijke advisering aan de minister van VRO vond plaats in de interdepartementale Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW). In de praktijk was het de Werkgroep Bijdragen Stedelijke Werken (WBSW), een werkgroep van de CBSW die maandelijks bijeenkwam, die over het merendeel van de gemeentelijke aanvragen adviseerde.⁶⁶

De afbakening tussen wat als sanering en wat als reconstructie moest worden aange-merkt, bleek nogal eens problemen op te leveren. In het maandelijks 'Intern Overleg' tussen de afdeling Sanering en de afdeling Stadsreconstructie werd vastgesteld welke afdeling de aanvraag zou behandelen. Als criteria golden⁶⁷:

- als het volkshuisvestingsbelang overheerst, geschiedt behandeling door de afdeling Sanering; hiervan is sprake als de te verwerven oppervlakte van kavels met een 'slechts' woonbebouwing plus de helft van de oppervlakte van kavels met 'matige' woonbebouwing meer dan 35% van het totale oppervlak van een gebied besloeg;

⁶³ Siraa, 1994, p. 7.

⁶⁴ Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995. Het ging om artikel 72 van de Woningwet en artikel 32 WRO.

⁶⁵ Art. 52 WRO; art. 4 BBRS. Art. 32 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) bepaalt voorts dat de RPD haar toezichtstaak onder meer hoort uit te voeren door het voeren van overleg met daarvoor in aanmerking komende rijks-, provinciale en gemeentelijke organen. Zie Fleurke e.a., 1979, pp. 19-20.

⁶⁶ Zijll, W. van, Stadsvernieuwing en de economische functie van binnensteden, Concept-eindversie stage-verslag, naar aanleiding van een stage van Van Zijll (ministerie EZ) bij de RPD, afdeling Stadsreconstructie i.v.m. met de op handen zijnde toetreding van EZ tot de CBSW, 26 november 1973, archief ir. P. Mollema.

⁶⁷ Advies van de Werkgroep, ingesteld bij de bespreking van 4 januari 1972 inzake het apparaat voor de stadsvernieuwing d.d. 22 februari 1972 (auteurs: Beunke, De Cler en Meijer), archief ir. P. Mollema. Deze werkgroep had onder meer tot taak te adviseren over de taakverdeling tussen de afdelingen Reconstructie (RPD) en Sanering (CDV).

- als sprake is van een belangrijke stedenbouwkundige structuurwijziging kan de afdeling Stadsreconstructie voorafgaand aan het advies van de afdeling Sanering overleg met de gemeente voeren;
- in geval van verwerving van objecten of de aanleg van bijzondere openbare werken van meer dan f 1.000.000,- worden deze onderdelen afzonderlijk door de afdeling Stadsreconstructie behandeld;
- de overige plannen worden behandeld door de afdeling Stadsreconstructie.

Bij de RPD was men ervoor beducht, ook de beoordeling van reconstructieplannen uit handen te moeten geven. In een nota uit 1971 wordt gesproken over een "te verwachten aanval van centrale Directie om reconstructie bijdragen regeling door hen te laten behandelen."⁶⁸ De RPD wilde echter bij de "praktische uitvoering" van het beleid betrokken blijven en via de bestemmingsplanprocedure en de subsidieverlening de mogelijkheid behouden tot het "aanwenden van invloed op de stadsreconstructie via het "zilveren koord"⁶⁹. De verhouding tussen de afdeling Sanering en de afdeling Stadsreconstructie was daarom niet altijd even goed, hoewel Mollema benadrukt dat de samenwerking tussen beide diensten door de jaren heen praktisch, intensief en bijzonder vruchtbaar is geweest.⁷⁰

De instelling van het bureau Bijdragen Stadsreconstructie was binnen de RPD zeer bijzonder. De RPD voert normaal gesproken geen subsidieregelingen uit; in dit geval beheerde de RPD een begrotingspost voor reconstructieplannen.⁷¹ Volgens Bekker

⁶⁸ Ir. P.G. Meijer, Notitie 'Discussiepunten i.v.m. taak en doelstelling van de afdeling Stadsreconstructie' d.d. 1 februari 1971, kenmerk Afdeling Infrastructuur nr. 1, archief ir. P. Mollema. Hoewel men bij de RPD van mening was dat "het gekozen minimum bedrag voor de bijzondere openbare werken en de individuele objecten (1 mln) (...) voldoende hoog (ligt, JK) om de voor onze Dienst "aantrekkelijke" werken in de wacht te slepen', achtte men het 'wel mogelijk dat mevrouw De Leve zich tegen deze afspraak over de grote objecten en de bijzondere openbare werken gaat verzetten: zij is van mening dat alle bijzondere openbare werken en grote objecten die gelegen zijn in sanerings- dan wel rehabilitatiegebieden door haar afdeling behandeld behoren te worden'. Bron: A.J. Bedaux, Nota voor de Heer Directeur over de Werksituatie van de afd. Stadsreconstructie en commentaar op discussienota ir. Buskens, 26 juni 1972, archief ir. P. Mollema.

⁶⁹ Ir. P.G. Meijer, Notitie 'Discussiepunten i.v.m. taak en doelstelling van de afdeling Stadsreconstructie' d.d. 1 februari 1971, kenmerk Afdeling Infrastructuur nr. 1, archief ir. P. Mollema.

⁷⁰ Arink en De Cler wijzen op de problematische kanten van de samenwerking, voor Mollema overwegen vooral de positieve kanten daarvan: commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg; commentaar ir. P. Mollema, 11 september 1995.

⁷¹ Interviews mr. M.J. Barendrecht, 17 juni 1994 (door J. Weertman); drs. J.H. Barendregt, 10 juni 1994 te Den Bosch (interview samen met A.W. Faber in het kader van de studie naar de rol van het DGVH bij het groeikernenbeleid); ir. P. Mollema, 21 juni 1994 te Den Haag. Volgens Barendregt (secretaris ICOG, 1979-1982) vond Witsen dat de RPD zich verre van de concrete uitvoering van beleid moest houden. Zijn strategie was om de RPD een planbureau-

was het een briljante constructie: er was (te) veel geld, dat ergens 'weggezet' moest worden; door de RPD reconstructie te geven kon de RPD ook geld uitgeven.⁷² De RPD is traditioneel een dienst die facetbeleid voert; zij tracht de aanspraken die de diverse sectoren op de ruimte maken, te ordenen. De uitvoering van het beleid laat zij meestal over aan de sectordepartementen. In de ogen van deze laatste groep geniet de RPD soms een 'domineesreputatie'; het nogal afstandelijke en soms hoogdravende taalgebruik in RPD-notities, zeker in vergelijking met CDV-stukken, lijkt daarvan te getuigen. Het wetenschappelijk onderzoekskarakter van de dienst blijkt onder meer uit het hoge aantal (een derde) academici dat er rond 1969 werkzaam was.⁷³

Ook bij de RPD heeft de discussie over de gewenste doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid plaatsgehad. Toch had deze discussie een iets ander karakter dan de discussie die in maatschappij en politiek werd gevoerd. Een echte strijd tussen 'slopers' en 'verbeteraars' is er niet gevoerd⁷⁴; binnen de RPD was het een debat in stedenbouwkundige en planologische termen. Aan de ene kant huldigden mensen als ir. Th. Quené (directeur, vanaf 1972 Directeur-Generaal van de RPD) en ir. L. Wijers (directeur Stadsgebieden) de opvatting dat de moderne kwaliteit van de stad voorop diende te staan en dat daarvoor radicale ingrepen nodig waren, waarvoor ook geld moest worden vrijgemaakt. Aan de andere kant ontstond binnen de RPD de opvatting dat de bestaande kwaliteiten van de stad behouden moesten blijven. Deze mening werd aangehangen door de directie Infrastructuur en Stadsreconstructie van ir. P.G. Meijer, in het bijzonder de afdeling Stadsreconstructie, waar ir. A.J. Bedaux en ir. P. Mollema hoofd respectievelijk medewerker waren.

De aandacht voor sociale aspecten, voor de mens in de stad, was bij de RPD al langer aanwezig; de discussie spitste zich echter eerst toe op de binnenstad. Begin 1973 stelt Mollema echter het opmerkelijk te vinden dat de RPD sinds haar jaarverslag over 1968 alleen de binnenstad als een "thuis, een voorwerp van genegenheid" bepleit; elk stadsdeel moet voor de betrokkenen een "thuis" zijn.

"Totaal anders is de situatie in de stadsdelen die de binnenstad omringen, vooral in de grootste 4 steden. Hier is de hoofdfunctie het wonen. Het betreft in veel gevallen de eerste grootschalige monocultures van omstreeks de eeuwwisseling. Ze zijn verstenen.

functie te laten vervullen. De RPD moest - los van dagelijkse sores - een visie kunnen presenteren over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De RPD voert facetbeleid (het facet 'ruimte'), dus alle sectoren (en sectordepartementen) zijn betrokken. De strategie van de RPD was om niet zelf subsidiegelden te beheren, maar dit over te laten aan de sectordepartementen. Als zij zich met het geld inliet in plaats van met ruimtelijke orderingsdoelen, dan zou zij zich begeven op het terrein van alle departementen en dat kun je als dienst niet waarmaken.

⁷² Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

⁷³ Siraa, 1994, p. 7.

⁷⁴ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

De woonsituatie is ellendig. Deze woningen worden door niemand gekozen. Ze worden wel bewoond: door hen wiens inkomen niet toestaat iets anders te kiezen. Sociale segregatie?

(...)Deze kwestie is voor talloze Nederlanders te reëel, dan dat wij in theoretisch-planologische oplossingen mogen denken. Ten eerste vind ik dat door ons onvoldoende beklemtoond wordt dat milieudifferentiatie en keuze-vrijheid tot sociale onrechtvaardigheden leiden zolang de laagste inkomensgroepen niets te kiezen hebben."

"Een sociaal beleid (inkomensnivellering) en een volkshuisvestingsbeleid (betaalbare, goede woningen voor iedereen) worden in feite vóórondersteld bij een planologisch beleid dat vrije woonplaatskeuze naar individuele woon-wensen beoogt."

"Juist door de problematiek in de oude stadsuitbreidingen zijn we in de afgelopen jaren veel duidelijker dan voorheen van de samenhang tussen sociale en ruimtelijke problemen ons bewust geworden. Het gevaar dreigt nu echter dat we voor sociale problemen planologische oplossingen presenteren." ⁷⁵

Daarmee was de afdeling Stadsreconstructie min of meer een eenling binnen de RPD. Wel was dit andere denken lange tijd meer latent dan feitelijk aanwezig. De aandacht van Quené en de directeur Algemene Zaken Witsen richtte zich vooral op de uitwerking van de Tweede nota Ruimtelijke Ordening, met name het groeikernenbeleid; zij bemoeiden zich niet erg intensief met de stadsvernieuwing. Het was vooral met de komst van Schaefer dat de discussie onontkoombaar werd.⁷⁶ Toch is het beeld dat het idee van wonen in de stad en aandacht voor verbetering in plaats van grootschalige kaalslag binnen de RPD al een jaar voor de komst van Schaefer sluimerde, volgens sommigen méér dan bij de CDV.

Dit 'voorlopen' van RPD op de CDV gold ook de beoordeling van sanerings- en reconstructieplannen:

"In de beoordeling van de gemeentelijke plannen stond de afd. Sanering vanuit haar taakopvatting - het doen beëindigen vanuit volkshuisvestingsoogpunt onaanvaardbare woonsituaties - veelal minder aarzelend tegenover sloop dan de Afd. Sr. (Stadsreconstructie, JK) die in de plannen allereerst een visie op de gehele stedelijke infrastructuur wenselijk acht en de woonfunctie minder autonoom beschouwt". ⁷⁷

⁷⁵ Notitie P. Mollema over de richtlijnnota Stedelijk gebied, nr. 1, 9-1-1973 voor WERON-verzendlijst.

⁷⁶ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ir. P. Mollema, 21 juni 1994 te Den Haag.

⁷⁷ Zijll, W. van, Stadsvernieuwing en de economische functie van binnensteden, Concept-eindversie stage-verslag, naar aanleiding van een stage van Van Zijll (ministerie EZ) bij de RPD, afdeling Stadsreconstructie i.v.m. met de op handen zijnde toetreding van EZ tot de CBSW, 26 november 1973, p. 42, archief ir. P. Mollema.

Ook staatssecretaris Buck had het gevoel dat de gedachte van woningverbetering bij RPD consequenter leefde dan bij de CDV. De RPD hanteerde een ruimtelijk perspectief en benaderde stadsvernieuwing meer als een integrale zaak.⁷⁸

Volgens Bekker had ook Bucks opvolger Schaefer een grotere sympathie voor de denkbeelden van de RPD, met name ook vanwege het integrale perspectief.⁷⁹

5.4.3 Stadsvernieuwing binnen de CDV-organisatie

De inrichting van de organisatie - de organisatiestructuur, is sterk afhankelijk van de taken van de organisatie, die vaak nauw samenhangen met de gekozen beleidsinstrumenten. De CDV kende sinds haar oprichting twee hoofdtaken:

1. het staatstoezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting;
2. de uitvoering van de financiële en technische voorschriften krachtens de Woningwet, de Wederopbouwwet en de Wet materiële oorlogsschaden (tot eind jaren vijftig).⁸⁰

Het staatstoezicht betrof de advisering van en het toezicht op gemeenten en toegelaten instellingen. Met name het toezicht op gemeenten is voor de stadsvernieuwing van belang. Met dit toezicht waren de HID's in hun functie als inspecteur van de volkshuisvesting belast. Het ging om het handhaven van bepalingen die voortvloeiden uit de Woningwet. Bovendien adviseerden zij de provincie bij de goedkeuring van bestemmingsplannen, en werden zij gehoord in beroepszaken tegen bestemmingsplannen en onteigeningsbesluiten.

Op centraal niveau, bij de centrale directie, was de Directeur-Generaal (DG) tevens Inspecteur-Generaal (IG). Ook was er een plaatsvervangend IG, die in beroepszaken als centrale adviseur voor de Raad van State fungeerde. Onderzoeksafdelingen verrichtten onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting, dat inzicht moest verschaffen in omvang en kwaliteit van de woningvoorraad, de leegstand, de kwantitatieve woningbehoefte en de gewenste uitbreiding van de voorraad.⁸¹ Lange tijd werd deze taak echter ondergesneefd door de tweede hoofdtaak; anno 1974 werd de staatstoezichtstaak daarom een 'stiefkind' genoemd.

De tweede hoofdtaak betrof de uitvoering van de financiële en technische voorschriften. Het ging hier om de behandeling van aanvragen om financiële steun en de

⁷⁸ Interviews drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven. Volgens Buck had de RPD meer dan de CDV gevoel voor sociale aspecten, voor wat er in de maatschappij leefde (hij noemt met name Quené).

⁷⁹ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

⁸⁰ Staatsalmanak, diverse jaargangen; Schaar, J. van der (red.), A.W. Faber, J.J. Koffijberg en H. Priemus, 1996, *Volkshuisvesting in goud*, Den Haag (te verschijnen), jubileumboek 'Vijftig jaar DGVH', hoofdstuk 4.

⁸¹ Van der Schaar e.a., 1996, hoofdstuk 4.

plantoetsing die daarbij nodig was. De CDV heeft gedurende haar bestaan vooral gestuurd via het instrument van subsidiëring (voor met name corporaties aangevuld met de verstrekking van rijksleningen). De administratieve handelingen die behoren bij de subsidieverlening kunnen daarom worden beschouwd als een primair proces. Het gaat hier om de behandeling van een subsidie-aanvraag, de toetsing van de aanvraag aan voorschriften (onder meer technische en financiële), de voorlopige toekenning, definitieve toekenning, uitbetaling (ineens of jaarlijks) en de bijbehorende administratie. Van der Schaar onderscheidt rond dit primaire proces drie ringen van activiteiten:

1. ondersteunende functies, nodig voor een goede procesbeheersing en de instructie van behandelingsambtenaren;
2. de jaarlijkse voorbereiding en uitvoering van het subsidiebeleid: opstellen van de landelijke bouwprogramma's en de verdeling daarvan over het land en de daarmee samenhangende begrotingsvoorbereiding en -uitvoering;
3. de aanpassing van de regelingen voor het verlenen van subsidie, de huurprijs-politiek, en de daaraan ten grondslag liggende wetgeving.⁸²

De keuze voor het subsidie-instrument heeft daarom belangrijke gevolgen voor de taken, en daarmee voor de inrichting van de organisatie. Dit geldt ook voor het stadsvernieuwingsbeleid.

5.4.4 Tot 1969: sanering en woningverbetering gescheiden

Lange tijd was de zorg voor de stadsvernieuwing niet in één organisatorische eenheid binnen de CDV ondergebracht. Binnen de afdelingenstructuur van toen -de CDV kende tot 1965 geen directies - bestond er een afdeling Stedebouw, die onder leiding stond van ir. C. de Cler. Inclusief De Cler omvatte de afdeling op 1 juni 1959 21 ambtenaren. Deze afdeling kende sinds 1957 twee onderafdelingen. De Onderafdeling Stedebouwkundige Plannen was onder meer belast met het beoordelen van sanerings- en 'kernverbeteringsplannen' - naast streek-, uitbreidings- en wederopbouwplannen -, en het behandelen van beroepen tegen goed- en niet-goedkeuring daarvan.⁸³ Hiertoe behoorde eveneens het Bureau Onteigeningen. De onderafdeling telde op 1 juni 1959 13 ambtenaren, waarvan 4 bij het Bureau Onteigeningen. De andere onderafdeling was Stedebouwkundig Onderzoek, geleid door H.J.A. Hovens Greve en bestaande uit 6 medewerkers (incl hoofd). Naast het verrichten van stedebouwkundig onderzoek hoorde het vaststellen van beoordelingsnormen tot de taken. Ook vertegenwoordigde de afdeling de CDV in interdepartementaal overleg over onderzoek op het gebied van onder meer sanering en sociale wijkopbouw.

De beoordeling van subsidieaanvragen voor sanerings- en reconstructieplannen vond plaats in de interdepartementale Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW).

⁸² Van der Schaar e.a., 1996, hoofdstuk 4.

⁸³ Organisatieoverzicht CDV, behorend bij het organisatiebesluit 102 d.d. 6-2-1961, VROM-archief, SSA, CAS inv.nr. 815,

Het voorbereidende werk voor saneringsplannen werd vanaf 1963 ondernomen door het bureau Bijdragen Saneringsplannen (mr. D.B.A. Wisselink, vanaf 1967/8: ir. P.A. Berends), dat tegelijk met de inwerkingtreding van de Beschikking bijdragen saneringsplannen (BBS) in 1963 werd ingesteld. Officieel was dit bureau belast met de "financiële voorbereiding en beschouwing van gemeentelijke wederopbouw- en saneringsplannen".⁸⁴ Het ressorteerde rechtstreeks onder de Directeur-Generaal. De afdeling Stadsreconstructie van de RPD nam overigens de behandeling van reconstructieplannen op zich.

Subsidieaanvragen voor woningverbeteringsplannen werden elders getoetst. Onder de afdeling Technische Controle ressorteerde het bureau Woningverbetering en Algemene Adviezen (naam dateert van 1963/4; hoofd: J. van Kesteren), onder meer belast met de technische beoordeling van subsidieaanvragen voor achterstallig onderhoud en verbetering van woningwetwoningen.⁸⁵

De financiële beoordeling van verbeteringsplannen en de huurvaststelling behoorden tot de competentie van de onderafdeling Financiering Woningbouw van de afdeling Woningbouw. De werkzaamheden ten behoeve van woningwetbouw en particuliere bouw waren gesplitst tussen een bureau Woningwetbouw (J. Teeuwen) en een bureau Particuliere Bouw (E.Ch. Keus); voor beide categorieën gold namelijk een eigen verbeteringssubsidieregime. Het bureau Particuliere Bouw kende twee subbureaus met elk twee secties. Sectie II van Subbureau I was belast met uitvoering van de Premiereregeling woningverbetering- en splitsing 1953; ook sectie II van Subbureau II had een taak in deze, naast de krotopruijningstoelagen.⁸⁶

De Afdeling Woningbouw kende voorts een Bureau Bijzondere huisvesting, waaronder een Consulent voor krotopruijning en huisvesting van asociale, ir. T.N. Houtsma.

De reorganisatie in 1965 veranderde deze structuur nauwelijks. Bij de reorganisatie ontstonden binnen de CDV twee directies, de directie Volkshuisvesting en de directie Bouwnijverheid. De afdeling Stedebouw kwam onder de directie Volkshuisvesting te ressorteren, evenals de afdeling Financiering Woningbouw. De structuur van beide

⁸⁴ Voordien heette dit bureau het Contactbureau Financiering Stedebouwkundige Plannen. Overigens maakte de Staatsalmanak pas in 1965 melding van het nieuwe bureau, dat aanvankelijk het bureau Rijksbijdragen Saneringsplannen heette. De Staatsalmanak 1966 spreekt van bureau Bijdragen Saneringsplannen. Het bureau was niet bij een afdeling of, vanaf 1965, een directie ondergebracht, maar 'hing' rechtstreeks onder de DG.

⁸⁵ Tot 1963 heette dit bureau Openbare Werken en Algemene Adviezen; het beoordelen van subsidieaanvragen voor achterstallig onderhoud en verbetering van woningwetwoningen hoorde toen nog niet tot zijn taken.

⁸⁶ In september 1958 telden deze secties respectievelijk 7 en 9 medewerkers. Bron: VROM-archief, SSA, CAS inv.nr. 815. De namen van de afdeling, onderafdeling, bureaus en subbureaus veranderden in 1960 overigens in respectievelijk hoofdafdeling, afdeling, onderafdeling en bureau.

afdelingen bleef grotendeels gelijk. Het bureau Woningverbetering en Algemene Adviezen behoorde nog steeds tot de afdeling Technische Controle, die bij de directie Bouwnijverheid werd ondergebracht. Het bureau Bijdragen Saneringsplannen bleef, net als de afdeling Algemene Zaken, naast de directies bestaan.

Al met al was de zorg voor de 'stadsvernieuwing' (het begrip bestond nog niet) binnen de CDV verspreid. Stadsvernieuwing (dat voor de CDV met name neerkwam op krotopruijing en sanering) en woningverbetering waren organisatorisch gescheiden. Bijlage 2 geeft een overzicht van de organisatiestructuur van de CDV in deze en latere perioden.

5.4.5 Oprichting van de afdeling Sanering

De toenemende aandacht voor het oude woningbestand leidde bij de CDV tot wijzigingen van de organisatie. Met ingang van 6 maart 1969 werd het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (BBRS, de "80%-regeling") van kracht. Dit had ook organisatorische aanpassingen tot gevolg. Per 1 januari van dat jaar werd de afdeling Stedebouw uit de directie Volkshuisvesting gesneden en naar directieniveau getild, waarbij de naam veranderde in directie Stedebouw en Sanering. Over de instelling van deze derde directie, naast de directies Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, was de nodige onderhandeling nodig met Binnenlandse Zaken. Bij de toen nog vrij recente instelling van twee directies binnen de CDV boven, of eigenlijk in aanvulling op, de bestaande afdelingen, was bepaald, dat de CDV voorlopig geen aanvragen tot oprichting van nog meer directies zou indienen. Verheffing van een afdeling tot directie betekende onder meer dat het desbetreffende diensthoofd in een hogere salarisschaal terechtkwam. Toch won de CDV deze kleine 'strijd', en werd ir. C. de Cler directeur Stedebouw en Sanering. Het argument dat hierbij werd gehanteerd waren de toenemende werkzaamheden die de saneringstaak in de nabije toekomst zouden vergen.⁸⁷

Tegelijk met de directie werd de afdeling Sanering opgericht. Zij was belast met de uitvoering van de BBRS, de "80%-regeling" voor wat betreft de saneringsplannen - behandeling van reconstructieplannen geschiedde door de RPD - en nam daarmee de taken van het oude bureau Bijdragen Saneringsplannen over. Ook de uitvoering van de Beschikking geldelijke steun krotverwerving hoorde tot haar verantwoordelijkheid.

5.4.6 De afdeling Sanering als centraal coördinatiepunt

In 1968 had minister Schut op verzoek van de Tweede Kamer de nota De toekomst van het oude woningbestand geschreven, waarin aandacht werd geschonken aan zowel krotopruijing, sanering, reconstructie en woningverbetering. Verwijzend naar

⁸⁷ VROM-archief, SSA, CAS inv. nr. 815. Voor 1969 was De Cler zowel hoofd van de afdeling Stedebouw als (sinds 1958) adviseur van de Raad van State. Minister Schut voelde niets voor een dubbele taak voor De Cler. De Cler moest kiezen en koos voor Stedebouw en Sanering. Interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995 en dr.ir. W.F. Schut, 13 mei 1996.

deze nota benadrukte De Cler in november 1969 de noodzaak van een centraal coördinatiepunt voor de aanpak van het oude woningbestand.⁸⁸ Naast afstemming op stedenbouwkundige plannen en met reconstructie, verkeer en vervoer (die De Cler via de CBSW en het 'Interne Overleg' tussen CDV en RPD redelijk gewaarborgd achtte)⁸⁹, betrof het vooral de coördinatie tussen woningverbetering, krotopruijing en sanering. Deze coördinatie zou in de ogen van De Cler steeds belangrijker worden omdat de woningverbetering een sterk stedenbouwkundig accent ging krijgen (de rehabilitatie- of wijkverbeteringsgedachte) en omdat "nu in vele gevallen zal moeten worden afgewogen aan welk procédé - afbreken of verbeteren - in een bepaald geval de voorkeur moet worden gegeven." Daarom moesten de 'in het vlak van de coördinatie liggende werkzaamheden met betrekking tot de individuele woningverbetering, de collectieve woningverbetering, de wijkverbetering, de krotverwerving, de krotopruijing, de sanering en de rehabilitatie' worden verricht door één afdeling.

Daarnaast achtte De Cler de aanwijzing van één coördinatiepunt van belang voor de afstemming tussen VRO en CRM, waar de vele aanrakingspunten - de sociale zorg in saneringsgebieden en de monumentenzorg - dringend tot samenwerking nopen. Als laatste vermeldde De Cler de "vernieuwingsgebieden", waarvan op dat moment de aard en de mogelijke maatregelen werden onderzocht.⁹⁰ Ook hier was coördinatie en behartiging van de uiteenlopende belangen die daarbij aan de orde zijn (verwerving op vrijwillige basis en via onteigening, financiering en subsidiëring, afbraak, sociale zorg, etc.) via één centraal punt gewenst.

Het centrale punt dat voor al deze coördinatie-taken het meest geschikt was, was volgens De Cler de directie Stedenbouw en Sanering, in het bijzonder de afdeling Sanering. Daar zou de behartiging van zaken betreffende het oude woningbestand "onderdak" moeten vinden. Hij verzocht DG Schouten om een snelle beslissing:

"Spoed lijkt mede geboden, omdat, naar de ervaring leert, met het opbouwen van een adequaat apparaat en het aantrekken van mensen voor dat doel gewoonlijk veel tijd

⁸⁸ Notitie ir. C. de Cler aan DG Schouten d.d. 14 november 1969, kenmerk Afdeling Sanering nr. 136, VROM-archief, SSA, CAS inv.nr. 815. De nota stelde dat het geen betoog hoefde, "dat het gehele complex van overheidsmaatregelen gericht op verbetering en vernieuwing - woningverbetering, krotopruijing, sanering, reconstructie, werken ten behoeve van verkeer en vervoer, monumenten, recreatie, etc. -, gecoördineerd dienen plaats te vinden."

⁸⁹ In het 'Interne Overleg' coördineerden de afdeling Sanering van de CDV en de afdeling Stadsreconstructie van de RPD hun activiteiten met betrekking tot sanering en reconstructie. Het ging met name om de vraag, welke dienst welke subsidie-aanvragen zou behandelen. De aard van stadsvernieuwingsplannen - sanering of reconstructie - was niet altijd even duidelijk vast te stellen.

⁹⁰ Waarschijnlijk duidde De Cler hier onder meer op de werkzaamheden van de Commissie-Schouten, die de mogelijkheden van een nieuwe, meer integrale aanpak (in elk geval rehabilitatie) onderzocht.

*gemoeid is. De opbouw moet dus spoedig worden ter hand genomen, wil deze zijn beslag hebben gekregen, wanneer de groei van de werkzaamheden daarom vraagt.*⁹¹

Bij de afdeling Sanering werden, tegelijk met de reorganisatie van de directie Bouwnijverheid in 1970, ingesteld een onderafdeling Technische Zaken (TZ) en een onderafdeling Financiële en Administratieve Zaken (FAZ), die elk twee bureaus telden. Een van deze bureaus was het bureau Woningverbetering, onderdeel van TZ, dat eind 1969, rond De Clers notitie, werd ingesteld. Het nam de taken - de plantechische beoordeling van subsidieaanvragen voor het uitvoeren van achterstal- lig onderhoud en verbetering van woningwetwoningen - over van het opgeheven bureau Woningverbetering en Algemene Adviezen (afdeling Technische Controle) en de afdeling Financiering Woningbouw. Daarmee werd een deel van De Clers wens - bijeenbrengen van sanerings- en verbeteringswerkzaamheden in de afdeling Sanering - ingewilligd.

De afdeling Sanering werd zo de uitvoerende afdeling op het gebied van de stadsver- nieuwing binnen de CDV: de uitvoering van de saneringsregelingen (technische en stede- bouwkundige beoordeling van de saneringsplannen en de behandeling van subsidie- aanvragen voor gemeentelijke saneringsplannen), de krotopruimings- en krotafbraakregelingen alsmede de onderhouds- en verbeterregelingen (technische beoordeling) voor woningwetwoningen viel binnen haar takenpakket. Ook verstrekt de afdeling soms adviezen voor aanvragen op grond van de Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten, die in 1970 ontstond. Daarnaast werd de afdeling Sanering verrijkt met een Contactambtenaar Monumentenzorg, drs. R.C. Hekker.

De financiële beoordeling van de subsidieaanvragen voor woningverbetering was echter nog in handen van de onderafdeling Bijdragevaststelling en Woningverbete- ring (afdeling Financiering Woningbouw) in Zwolle.⁹² Deze organisatorische scheiding tussen technische en financieel-economische beoordeling van verbeterings- plannen bleef bestaan maar werd wel onbevredigend gevonden⁹³.

⁹¹ Notitie ir. C. de Cler aan DG Schouten d.d. 14 november 1969, kenmerk Afdeling Sanering nr. 136, p. 4. Bron: VROM-archief, SSA, CAS inv.nr. 815.

⁹² Staatsalmanak, 1971; Baayen en Van der Schaar, 1974, p. 8. Niet geheel duidelijk is of deze onderafdeling zich uitsluitend richtte op woningwetwoningen, of ook op de verbetering van particuliere woningen. Volgens Van der Schaar (Van der Schaar e.a., 1996, hoofdstuk 4) werden zowel de financiële planbehandeling voor renovaties van de onderafdeling Woning- wetbouw, van de particuliere woningverbetering van de onderafdeling Particuliere Bouw als de technische planbehandeling aan de afdeling Sanering toegevoegd. Sanering zou zo een structuur gekregen hebben die in het groot voor de hele CDV bestond. Dit is echter in strijd met de opmerking dat de financieel-economische beoordeling van verbeteringsplannen in Zwolle plaatsvond (zie onder meer Staatsalmanak 1971 en volgende noot).

⁹³ Notitie A.A. van der Heijden voor mw. drs. C. de Leve-Haagman d.d. 10 mei 1972, Centrale Afdeling Organisatie, VROM-archief, CAS inv.nr. 815.

5.4.7 Overbelasting van de afdeling Sanering

Gedurende haar bestaan had de afdeling Sanering te kampen met overbelasting. Waar De Cler eind 1969 nog kon schrijven dat de onderafdeling Technische Zaken "wat te zwak bezet" was en dat met de aantrekking van mevrouw De Leve-Haagman als stafmedewerkster (spoedig zou zij afdelingshoofd worden) de behartiging van de financieel-economische zaken in beginsel voldoende verzekerd was⁹⁴, was enige tijd later sprake van een geheel andere situatie.

Nadat de HID-Utrecht De With enige tijd als een soort interim-manager had gefungeerd, werd mevrouw drs. C. de Leve-Haagman in maart 1970 hoofd van de afdeling.⁹⁵ De werklast van de afdeling Sanering was groot. Zij werd onder meer veroorzaakt door het toenemend aantal contacten met gemeenten in het kader van de saneringsplannen. Van de afdeling Sanering werd een stimulerende rol verwacht; onderuitputting van de begrote middelen voor stadsvernieuwing dreigde. Gemeenten, met name de grote steden waarvoor de saneringsbijdragen bedoeld waren, hadden grote moeite om hun plannen gereed te krijgen.⁹⁶ Door de aantrekkende economie hadden ministeries, ook dat van VRO, grote moeite om gekwalificeerde medewerkers te werven.⁹⁷

In mei 1972 werd door de Centrale Afdeling Organisatie van het ministerie, in de persoon van A.A. van der Heijden, een ruwe inventarisatie gemaakt van de problemen bij de afdeling Sanering.⁹⁸ Hieruit bleek dat de bezetting van de afdeling Sane-

⁹⁴ Notitie ir. C. de Cler aan DG Schouten d.d. 14 november 1969, kenmerk Afdeling Sanering nr. 136, VROM-archief, SSA, CAS inv.nr. 815.

⁹⁵ Mevrouw De Leve was eerder werkzaam geweest bij het ministerie van Economische Zaken, en was in die tijd betrokken geweest bij het bezoek van de Commissie Opvoering Productiviteit van de SER aan de Verenigde Staten en het naar aanleiding daarvan verschenen rapport Steden in steigers (1968), waarin de commissie pleitte voor reconstructie en daartoe voor de doortastende kaalslag van oude wijken. Daarna vervulde zij een economische functie in de Verenigde Staten. Bij terugkomst in Nederland kwam zij via minister Schut bij de CDV terecht. Bron: Sociaal-Economische Raad, Commissie Opvoering Productiviteit, 1968; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

⁹⁶ Een groot deel van de subsidies voor sanering en ook reconstructie kwam daarom bij de middelgrote gemeenten terecht. Bronnen: interview ir. P. Mollema, 21 juni 1994; MVRO, Memorie van Toelichting bij de begroting 1974. Ook het CDV-jaarsverslag 1971 maakt hier melding van. De vier grote steden bleven sterk achter met hun plannen, waardoor niet het gehele begrotingsbedrag voor 1971 was besteed. Het jaarsverslag noemt als reden het veranderde inzicht dat behoud en verbetering, en niet volledige afbraak en vernieuwing, geboden zijn. Soms was de weerstand vanuit de bevolking zo groot dat de gemeenten besloten de saneringen voorlopig niet voort te zetten (bijvoorbeeld Groningen). Jaarsverslag CDV, 1971, p. 69.

⁹⁷ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

⁹⁸ Notitie A.A. van der Heijden voor mw. drs. C. de Leve-Haagman d.d. 10 mei 1972, Centrale Afdeling Organisatie; Notitie A.A. van der Heijden voor D. Verburg (Hoofd centrale Afdeling Organisatie) d.d. 15 juni 1972, Centrale Afdeling Organisatie, VROM-archief, CAS inv.nr. 815.

ring zowel kwantitatief als kwalitatief onvoldoende was, waardoor de afdeling niet in staat was haar taken naar behoren te vervullen. Vooral aan bezinning en beleidsontwikkeling kwam de afdeling nauwelijks toe, terwijl dit juist zo nodig was vanwege de snelle ontwikkeling en actualiteit van het begrip stadsvernieuwing - "mede ten gevolge van politieke stellingname" -, en de aanwezigheid van een aparte staatssecretaris voor de stadsvernieuwing (Buck), die duidelijk extra werk met zich meebracht (onder meer periodiek overleg met de grote steden). De informatieverstrekking aan de staatssecretaris was "dagelijks en intensief", maar aan zijn wensen om "terzake adequate overlegstructuren" te creëren kon praktisch, onder meer door de grote hoeveelheid "routinewerk", niet tegemoet worden gekomen. Ook terugkoppeling vanuit de praktische ervaring, wat juist bij nieuw beleid (voorschriften, normering) zo belangrijk is, was grotendeels afwezig. Analyse van het gevoerde beleid en evaluatie van de ervaringen die sinds 1963 met saneringsprojecten en het BBS waren opgedaan, vonden niet plaats. Het ontbrak aan de minimale informatie (stedebouwkundig, economisch) die nodig is om de saneringsplannen gefundeerd te kunnen beoordelen. De opbouw van benodigde informatie over sanering was nog een onontgonnen gebied. Mede daardoor, zo luidde de inventarisatie, kwam de stimulerende en regulerende taak in het kader van de stadsvernieuwing onvoldoende tot ontwikkeling.

Personele versterking werd daarom noodzakelijk geacht; vooralsnog ging de gedachte uit naar een stedebouwkundige "ter ondersteuning van de taak en kennis van het hoofd van de afdeling Sanering". Toch waren er nog twee andere redenen voor de problemen bij Sanering. Ten eerste zagen mevrouw De Leve-Haagman c.s. weinig heil in een grotere inschakeling van de HID's bij de beoordeling van saneringsplannen. In hun ogen leefde de problematiek van sanering en reconstructie onvoldoende bij de HID's, was de kwalitatieve bemanning van de HID-kantoren onvoldoende, konden de HID's decentraal de prioriteit niet goed overzien en liepen de maatstaven die de HID's bij de beoordeling van plannen te zeer uiteen; soms zouden ze te formalistisch zijn, soms zouden ze buiten hun adviestaak treden en in feite "beslissen" wat wel en niet tot een plan mocht worden toegelaten. Ter ondersteuning hiervan noemde mevrouw De Leve-Haagman de in de praktijk opgedane ervaring met de delegatie van "een zo simpele regeling als die van de krotafbraak"; er bleek een grote divergentie ten aanzien van de interpretatie van deze regeling te zijn. Waar nog nauwelijks enige ervaring bestaat op het gebied van saneren en rehabiliteren kunnen hiervoor ook nog geen regels worden gegeven en daarom kan geen delegatie aan de HID's plaatsvinden, zo luidde de redenering. Ook de ambtelijke leiding van de CDV was deze mening toegedaan. Er bestond nog nauwelijks ervaring op dit gebied, zodat de 'techniek' voor delegatie (duidelijke normering) ontbrak, en was er onzekerheid over de financiële consequenties. Daarom hield men de planbeoordeling liever centraal.⁹⁹ Gevolg was echter wel een verzwarende van de taak van de afdeling Sanering.

⁹⁹ Interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg; ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht.

Tabel 5.1 Vergelijking afdeling Sanering (CDV) en afdeling Stadsreconstructie (RPD), 1972

	Personeel	Behandelde projecten	Projecten/man
Sanering	17	140	8
Reconstructie	7	20	3

Bron: Notitie A.A. van der Heijden voor D. Verburg (Hoofd centrale Afdeling Organisatie) d.d. 15 juni 1972, Centrale Afdeling Organisatie, VROM-archief, CAS inv.nr. 815. Hierbij werd aangetekend dat de reconstructie-projecten stagneerden ten gevolge van de subsidie-politiek van Verkeer en Waterstaat.

Daarnaast zorgde een gebrek aan interne delegatie voor problemen. Naar het oordeel van Van der Heijden zou het hoofd van de afdeling Sanering, mevrouw De Leve-Haagman, het nodige moeten delegeren, wilde er tijd komen voor "belangrijke zaken". Een dergelijke delegatie 'naar beneden' vond onvoldoende plaats. Mevrouw De Leve-Haagman zou daartoe een analyse van haar tijdbesteding geven, maar "tengevolge van grote hoeveelheden werk" was daar "nog niets van gekomen".

Ter ondersteuning van de problematiek van de overbelasting werd gewezen op het niveauverschil in personeelsbezetting tussen de afdeling Sanering (CDV) en de afdeling Stadsreconstructie (RPD, reconstructieplannen) (zie tabel 5.1).

Overigens kampte ook de afdeling Stadsreconstructie van de RPD met een personeelstekort, waardoor ook daar een serieuze analyse en evaluatie van de bij de subsidiëring opgedane ervaringen achterwege bleef.¹⁰⁰

De *conclusie* lijkt gerechtvaardigd dat de afdeling Sanering, de organisatie-eenheid die het centrale coördinatiepunt voor de werkzaamheden op het gebied van de stadsvernieuwing moest zijn, anno 1972 niet voldoende voor haar taak was toegerust. De voortrekkersrol die van haar verwacht mocht worden, gezien de toenemende politieke prioriteit die de stadsvernieuwing verwierf, kwam onvoldoende tot ontwikkeling. Deze indruk wordt ondersteund door de interviews.

5.4.8 Cultuur binnen de afdeling Sanering

De cultuur van een organisatie-eenheid betreft onder meer de identiteit van de eenheid zoals die tot uitdrukking komt in specifieke gewoonten, symbolen en rituelen, accenten in de introductie en begeleiding van medewerkers, voorzieningen voor externe oriëntatie en opleiding, stijl van leidinggeven en doorstroming van leiding en medewerkers. De cultuur kan daarbij variëren van conserverend tot innoverend.¹⁰¹

¹⁰⁰ Notitie ir. P. Mollema, RPD, Buro SI, 23-2-1973; archief ir. P. Mollema.

¹⁰¹ Kastelein, 1990, p. 85.

De cultuur van een organisatie is een weinig tastbaar onderwerp. Het is daarom, zeker 25 jaar na dato, uitermate moeilijk een beeld te schetsen van de cultuur van de afdeling Sanering. Het onderstaande moet dan ook met voorzichtigheid worden gelezen.

Binnen de CDV werkte anno 1970 een grote groep ambtenaren die al vanaf de wederopbouwtijd bij de CDV werkzaam was. Onder druk van de Tweede Kamer was zij sterk gericht geweest op het opheffen van de kwantitatieve woningnood. Anderzijds kwamen in de jaren zeventig steeds meer jonge mensen de CDV binnen, hoewel de meeste van hen pas na 1973. Deze mengeling van oud en jong bevond zich ook binnen de afdeling Sanering. Het was een zeer divers gezelschap. Tot de oudgedienden hoorden de heren Le Fever, Hekker, en Berends. Ook De Cler, directeur Stedebouw en Sanering, was iemand van het eerste uur.

De diversiteit aan mensen met een bijbehorende verscheidenheid aan opvattingen over hoe de stadsvernieuwing zou moeten worden aangepakt (wel of niet planmatig, rol van Rijk en gemeenten), maakte dat er binnen de afdeling Sanering niet bepaald sprake was van een coherente eenheid. Dit werd als problematisch ervaren.¹⁰² Hierbij speelde ook de wijze van vergaderen een rol. Bij het stafoverleg van de afdeling Sanering zaten alle medewerkers - zowel van beleidsontwikkeling, financieel-administratieve uitvoering technische uitvoering - onder leiding van mevrouw De Leve in een kleine kamer met elkaar te vergaderen. De diversiteit aan onderwerpen en medewerkers was te groot, waardoor er weinig resultaat tijdens deze vergaderingen werd geboekt.¹⁰³ Bovendien waren er onderling af en toe spanningen.

5.5 Geen duidelijke visie bij de ambtelijke top

Niet alleen bij de afdeling Sanering, maar ook op directieniveau kwam de beleidsontwikkende taak in het gedrang. Onder de voortdurende druk uit de Tweede Kamer om het nieuwbouwprogramma te halen, was de ambtelijke top overbelast met uitvoerende werkzaamheden.¹⁰⁴ Voorts had de leiding in de periode 1968-1972 te kampen met verscheidene personele wisselingen. De ambtelijke top van de CDV bestond aan het eind van de jaren zestig uit Directeur-Generaal Schouten, directeur Volkshuisvesting Floor, directeur Stedebouw en Sanering De Cler en directeur Bouwnijverheid (vanaf 1970) Peters. Schouten, voormalig wethouder in Den Haag,

¹⁰² VROM-archieef, SSA; interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

¹⁰³ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

¹⁰⁴ Zie het Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting (1974). Het uitgangspunt voor de reorganisatie van 1975 was de ervaring dat de CDV door de zich dagelijks voordoende werkzaamheden de tijd ontbrak voor bezinning en voor een goede onderbouwing van het te voeren beleid. Bron: Verslag Coördinatievergadering 1091 d.d. 5 juni 1974.

was in 1968 door minister Schut aangetrokken om Directeur-Generaal te worden. Buskens was om gezondheidsredenen als DG afgetreden, maar bleef nog wel actief als adviseur voor stedenbouwkundige vraagstukken. Cusell werd halverwege 1970 als directeur Bouwnijverheid opgevolgd door Peters, en Schouten per 1 oktober 1972 door Floor.

De persoonlijke verhoudingen lagen niet altijd even goed en er was sprake van verkokering. De gemiddelde leeftijd was hoog, en de meeste topambtenaren, ook de HID's, behoorden tot de mensen van het eerste uur. Mensen die de CDV van nabij meemaakten, schrijven haar een 'wederopbouwmentaliteit' toe: vooral gericht op uitvoering (het aantal uitvoerende ambtenaren was relatief groot), technisch-economisch ingesteld, met een grote daadkracht. Onder deze omstandigheden was er weinig tijd voor bezinning op maatschappelijke ontwikkelingen. Het ontbrak de CDV aan een duidelijke strategie-ontwikkeling door de top.¹⁰⁵ De nadruk lag nog steeds, ook door druk vanuit de Tweede Kamer, op het snel produceren van zoveel mogelijk woningen. Voorzover een dergelijke strategie-ontwikkeling wèl aanwezig was, betrof dat vooral het huur- en subsidiebeleid. Floor, daarin gesteund door Udink, was druk doende met de ontwikkeling van het dynamische kostprijssysteem.¹⁰⁶

Aan de andere kant had DG Schouten zich wèl geconcentreerd op de stadsvernieuwing, onder meer naar aanleiding van de wens van minister Schut en de Tweede Kamer om een begin te maken met een beleid voor verbeteren en saneren. Hij leunde daarbij sterk op de deskundigheid van zijn voorganger Buskens, die ook de nota over de toekomst van het oude woningbestand (1968) had geschreven.¹⁰⁷ Schouten werd echter in 1971 als DG door Floor opgevolgd.

Eind november 1972 beraadde de CDV-top zich op het standpunt dat de CDV "vooral over vervanging en verbetering" moest innemen in het licht van de verkiezingsprogramma's en vooruitlopend op de komst van een nieuwe staatssecretaris. "Er zou duidelijk in visie en organisatie een derde front geopend moeten worden,

¹⁰⁵ Deze constateringën werden onder meer gedaan door het adviesbureau Bosboom en Hegener, dat de organisatie en werkwijze van de CDV eind jaren zestig/begin jaren zeventig doorlichtte. Voorts: interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht.

¹⁰⁶ Floor promoveerde op dit onderwerp in 1971.

¹⁰⁷ Verhoor mr. W.A. Schouten, in: Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1988, Verhoren, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 31, pp. 25-35; commentaar dr.ir. W.F. Schut, 13 mei 1996.

gericht op vervanging en verbetering."¹⁰⁸ Ir. G. Oranje, net aangesteld als hoofd van de afdeling Bouwontwerp¹⁰⁹, wees op de noodzaak zich "nu reeds" te bezinnen op de problematiek van de oude steden; de grootste fout zou zijn om niets te doen! De Cler moest tegenwicht bieden aan de kennelijk binnen de top levende gedachte dat verbetering een "modeverschijnsel" zou blijken.¹¹⁰ Ir. A.O. Schuil, decennialang hoofd van de afdeling Technisch Onderzoek, achtte een rigoreuzer saneringsbeleid nodig met als argument dat nieuwe woningen naar verwachting relatief goedkoper zouden worden.¹¹¹ Ook Floor sprak de wens uit dat een nieuwe minister prioriteit aan vervanging zou geven.¹¹² Er bestond daarom nauwelijks een coherente CDV-visie op de stadsvernieuwing. De opvattingen waren verdeeld, maar het denken in termen van sloop - sterk technisch-economisch gekleurd - was binnen de CDV nog wel aanwezig.¹¹³

5.6 Balans van het vroege stadsvernieuwingbeleid van de CDV

Voorzover begin jaren zeventig een strategische bezinning op stadsvernieuwing en woningverbetering plaatsvond, gebeurde dat niet zozeer in de ambtelijke CDV-top, maar bij de directie Stedebouw en Sanering, in de Commissie-Schouten (die later overging in de Commissie-Floor), het overleg tussen de direct betrokken ambtenaren

¹⁰⁸ Verslag Coördinatievergadering 1078 d.d. 22 november 1972. De term 'derde front' was afkomstig uit Bogaers' Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid uit 1963. Het bestond in het steunen van gemeenten in hun krotopruijnings- en saneringsactiviteiten. Het eerste front van Bogaers was de opvoering van de productie, het tweede front de ontwikkeling van een nieuw huur- en subsidiebeleid (ingroei-filosofie/toekomstwaarde nieuwbouw). Opvallend is dat ook anno 1972 de aandacht van de ambtelijke leiding van de CDV nog steeds vooral gericht was op dit eerste en tweede front. De vergadering vond plaats in de demissionaire periode van het kabinet-Biesheuvel II.

¹⁰⁹ Oranje startte slechts een maand eerder, op 9 oktober 1972, bij de CDV zijn werkzaamheden. Hij vervulde binnen de CDV een soort horzelfunctie; zie ook zijn rol bij de herziening van de V&W in de notitie over de Proeve van nieuwe V&W 1973.

¹¹⁰ Verslag Coördinatievergadering 1078 d.d. 22 november 1972, VROM-archief, SSA.

¹¹¹ Verslag Coördinatievergadering 1083 d.d. 18 april 1973. Schuil trad al in 1940 in dienst van de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw, was van 1951-1970 hoofd van de afdeling Technisch Onderzoek en van 1970-1975 Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk. Zie ook hoofdstuk 5 over het kwaliteitsbeleid.

¹¹² Verslag Coördinatievergadering 1078 d.d. 22 november 1972, VROM-archief, SSA.

¹¹³ Ook volgens ir. J. Arink - die overigens pas in 1973 een (voor de stadsvernieuwing belangrijke) functie bij de CDV ging bekleden - was er binnen de CDV nauwelijks overleg over stadsvernieuwing en woningverbetering; de CDV-organisatie was nogal verkokerd en ieder was erg druk met zijn eigen zaken. Het vraagstuk van de stadsvernieuwing was volgens hem versimpeld tot de vraag hoe de kwantitatieve en kwalitatieve achterstand zo snel en zo goedkoop mogelijk kon worden weggewerkt; commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.

met de staatssecretaris en elders. Door de grote werklast, een geringe personeelsbezetting en beperkte interne delegatie kwam de beleidsontwikkeling moeilijk van de grond. Maatschappelijke en politieke signalen werden wel onderkend, maar de subsidies voor woningverbetering bleven, ondanks enige verhoging, ontoereikend. Van het huur- en subsidiebeleid als geheel bleef een sloopbevorderende werking uitgaan. Toch bestond bij de CDV een beginnende aandacht voor sociale aspecten, voor behoud en verbetering. Via een subsidieregeling voor rehabilitatie trachtte de CDV gemeenten aan te sporen tot de gebiedsgewijze verbetering van particuliere woningen in oude wijken, maar stuitte daarbij onder meer op weerstand van gemeentebesturen. Ondanks bewonersverzet hielden de wethouders van de grote steden lang vast aan hun oorspronkelijke reconstructieplannen. Er waren gemeenteraadsverkiezingen in 1974 voor nodig - met een forse winst voor de PvdA -, om de gemeenten duidelijk voor verbetering te laten kiezen. Bij de CDV zou het vooral Schaefer zijn die de stadsvernieuwing een impuls gaf en voor het doorzetten van de beleidsomslag zorgde.

Dat binnen het ministerie en in het bijzonder de CDV met enige reserves naar de roep om woningverbetering werd geluisterd, moge tot slot blijken uit enkele citaten. Zo bevatte het Jaarverslag van de CDV over 1972 een waarschuwing tegen een te eenzijdig vertrouwen op de rehabilitatie, die op dat moment van vele zijden werd aangeprezen:

"Het lijkt echter dat men daarin een panacee ziet voor alle stadsverouderingskwalen en dat men, evenals vroeger bij afbraak, uitsluitend dit ene middel meent te moeten toepassen. Waarschijnlijk ligt ook hier de waarheid in het midden." ¹¹⁴

De Nota Volkshuisvesting 1972 gaf een waarschuwing van gelijke strekking, in reactie op kentering in opvattingen, dat wil zeggen de toenemende weerstand tegen afbraak en de beweging richting rehabilitatie:

"Dit alles is begrijpelijk en in vele gevallen juist; men mag echter niet uit het oog verliezen, dat grote delen van de woningvoorraad bestaan uit panden die door hun slechte constructie, hun veel te geringe omvang, of om andere redenen zich in geen dele meer lenen om te worden hersteld. Zij zullen noodzakelijkerwijs moeten worden afgebroken. Afbraak en verbetering hebben elk hun eigen redenen; soms zal het een, soms het ander de aangewezen weg zijn." ¹¹⁵

¹¹⁴ Jaarverslag CDV, 1972, p. 57.

¹¹⁵ Udink en Buck, 1972, p. 87.

DE DRIJVENDE KRACHT ACHTER DE OMSLAG

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de maatschappelijke en politieke achtergronden van de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid aan de orde geweest en is een beeld van het CDV-beleid op dit gebied geschetst. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de confrontatie van deze drie 'stromen' (maatschappelijk, politiek en ambtelijk), om de vraag naar de drijvende kracht achter de omslag te kunnen beantwoorden.

6.2 Jan Schaefer: confrontatie met de bestaande organisatie

Op 11 mei 1973 trad het nieuwe kabinet-Den Uyl aan. Het ministerie van VRO kwam onder leiding te staan van de progressieve politici Gruijters, Van Dam en Schaefer. Gruijters concentreerde zich op de ruimtelijke ordening en bouwnijverheid en had de algehele leiding in handen, Van Dam richtte zich op het huurbeleid en de huisvesting van alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens, en Schaefer wijdde zich aan de stadsvernieuwing.

De drie nieuwe bewindslieden hadden het voornemen het beleid grondig te veranderen. Zij hadden weinig vertrouwen in de ambtelijke top en creëerden daarom het fenomeen van een soort politieke secretarissen, mr. R. Bekker en mr. H.F.M. Hofhuis. Zij werden geplaatst bij het enige tijd eerder ingestelde Bureau van de Secretaris-Generaal (BSG). Mr. R. Bekker was reeds drie jaar bij het ministerie werkzaam; de aanstelling van Hofhuis, een PvdA-man, was een politieke benoeming. Deze secretarissen onderhielden zowel de contacten met de buitenwereld, met

name met kamerleden, als met het ambtelijke apparaat, en waren ook aanwezig bij de besprekingen tussen bewindslieden en ambtelijke top.¹

De komst van Schaefer naar het ministerie veroorzaakte onder de ambtelijke leiding een flinke cultuurschok. Zijn taalgebruik, omgangsvormen, kleding, opleiding en denkbeelden weken nogal af van die van de meeste ambtenaren.² Van belang was daarbij dat Schaefer in de Tweede Kamer enorm tegen het beleid van Udink en Buck had geageerd en daar de indruk had gekregen dat de macht op het ministerie in handen was van de ambtenaren.

Het wantrouwen tussen bewindslieden, met name Schaefer, en de ambtelijke leiding was groot. Hoewel beide partijen zich kort na het aantreden van het nieuwe kabinet gezamenlijk een aantal dagen terugtrok op kasteel Neuburg in Gulpen, was er lange tijd slechts weinig communicatie tussen politieke en ambtelijke top; het was een periode van 'grote stilte'. Het duurde volgens ir. A. Peters, destijds hoofd van de directie Bouwnijverheid, zo'n anderhalf à twee jaar voor de verhoudingen enigszins genormaliseerd waren.³ Volgens De Cler echter heeft de wederzijds gewenning van bewindslieden en ambtelijk apparaat helemaal niet zo lang geduurd; de argwaan van Gruijters, Van Dam en Schaefer berustte zijns inziens voor een groot deel op onbekendheid; het wantrouwen ebde snel weg. De loyaliteit van de CDV-ambtenaren was bovendien groot.⁴

Met Schaefer kwamen de nieuwe ideeën over de doeleinden van stadsvernieuwing het ministerie binnen. Van 'steun verwerven' voor deze ideeën door Schaefer onder

¹ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag. Bekker was al onder Udink/Buck aangesteld als assistent van de Secretaris-Generaal. Hij had toen een soort algemene ondersteunende rol voor de SG, de PSG en de bewindslieden. In diezelfde periode werden er op grond van het advies van de Commissie-Vonhoff overal Bureaus SG opgericht. Toen Schaefer Hofhuis wilde meenemen als een soort assistent, pakte de SG het idee van het Bureau SG op, en werden Bekker en Hofhuis daar beiden medewerker. De SG hoefde zo niet akkoord te gaan met het fenomeen politieke ambtenaar (zoals bijvoorbeeld wel bij CRM gebeurde), en de drie bewindslieden (en vooral Schaefer) kwamen goed aan hun trekken. In de praktijk fungeerden zij als een soort particulier secretaris, maar deden ook veel voor SG en PSG. Bron: commentaar mr. R. Bekker, 18 september 1995.

² Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag en ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht.

³ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag en ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht. Volgens Peters achtten Van Dam en Schaefer de ambtelijke top teveel verbonden aan het beleid van voorgaande kabinetten; vandaar hun geringe vertrouwen. In elk geval is bekend dat de gedachten van DG Floor over het huur-en subsidiebeleid, zoals hij die in zijn proefschrift had uiteengezet, bij minister Udink in goede aarde vielen en duidelijk doorklonken in de Nota Volkshuisvesting 1972. Zie onder meer Udink, 1986, pp. 198-200.

⁴ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg. De bijzonder hoge mate van loyaliteit van CDV-ambtenaren werd ook genoemd door Peters. Ook volgens ir. A. de With groeide er bij veel ambtenaren, na de aanvankelijke cultuurschok, waardering en soms meer dan dat, zij het in verschillend tempo (commentaar ir. A. de With, 18 september 1995).

de ambtenaren was geen sprake; Schaefer overdonderde, sloeg met zijn vuist op tafel en negeerde zijn tegenstanders, ongeacht hun rang. Hij lette op mensen die het met hem eens waren; daarom luisterde hij volgens Bekker meer naar RPD-ambtenaren als Bedaux en Meijer, die meer open stonden voor herstel en verbetering van woningen en wijken dan naar de CDV-ambtenaren. Net als Van Dam had Schaefer weinig respect voor de hiërarchische lijnen; dat botste met de cultuur van de CDV waar juist vrij sterke hiërarchische verhoudingen bestonden.⁵ Schaefer had rechtstreeks contact met diverse ambtenaren en volgde lang niet altijd de lijn De Cler - mevrouw De Leve-Haagman. Hoewel het negeren van hiërarchie nadelen kent⁶, kan het ook zaken versnellen en dat was precies wat Schaefer wilde; aan traagheid had hij een grote hekel. Overigens had ook Schaefer's voorganger Buck de hiërarchische lijnen niet bijzonder strak gevolgd; hij had te kennen gegeven rechtstreeks contact op te nemen met de ambtenaar die hij nodig had.⁷

Tussen Schaefer en vooral DG Floor en mevrouw De Leve-Haagman bestond een aantal persoonlijke tegenstellingen, die een soepele omgang en de beleidsvorming enigszins frustreerden.⁸ Volgens ir. J. Arink, vanaf eind 1973 werkzaam bij de afdeling Sanering klapten Schaefer en mevrouw De Leve-Haagman in elkaars aanwezigheid beiden dicht, hoewel Schaefer zeer gebaat zou zijn geweest bij het tegenspel en kritische advies dat mevrouw De Leve had kunnen bieden. Volgens hem was Schaefer minder zeker van zijn zaken als sommigen doen geloven.⁹

6.3 Een nieuwe taakopvatting: activering van het veld

Het beleid van Schaefer was erop gericht de stadsvernieuwing enorm te stimuleren. De CDV zou onder hem - veel meer dan voorheen - een activerende rol vervullen.¹⁰ Zij moest de actoren in het veld - gemeenten, particuliere eigenaren en

⁵ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht; ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁶ De nadelen zijn onder meer dat overzicht ontbreekt, misverstanden gemakkelijk ontstaan en niemand verantwoordelijk is als er iets mis gaat. Bron: interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

⁷ Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven.

⁸ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te den Haag; ir. C. de Cler, 4 april 1995. Floor was een gentleman, een 'heer' die als zodanig behandeld wenste te worden. Mevrouw De Leve was 'dame', die als afdelingshoofd gerespecteerd wilde worden en haar opvattingen - ze was lid van de VVD - niet onder stoelen of banken schoof.

⁹ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.

¹⁰ Al eerder had De Cler te kennen gegeven, een dergelijke "animation" taak voor de CDV te zien weggelegd, maar het was Schaefer die er echt de vaart in bracht. Bron: *Utrechts Nieuwsblad*, 1969.

verhuurders, bewoners, bouwbedrijven - ertoe aanzetten hun activiteiten in de richting van behoud en verbetering bij te stellen en daadwerkelijk met plannen te komen. Geld was er voldoende; stadsvernieuwing genoot hoge politieke prioriteit. Bovendien hoefde het ministerie door de verlaging van het nieuwbouwprogramma van woningwetwoningen na 1974 minder rijksleningen te verstrekken, zodat extra ruimte op de begroting ontstond. Dankzij goede contacten met Den Uyl wist Schaefer een deel van deze ruimte voor stadsvernieuwing te reserveren. Ook de hoge aardgasinkomsten van de overheid hielpen daarbij.¹¹ De grote opgave was om gemeenten ertoe te bewegen plannen te ontwikkelen die ze zo snel mogelijk bij de CDV moesten indienen, zodat de op de begroting gereserveerde gelden voor stadsvernieuwing konden worden 'weggezet'.

Schaefer zelf gaf het voorbeeld. Waar Buck via overleg had getracht gemeenten tot rehabilitatieplannen aan te zetten - als voormalig wethouder respecteerde hij gemeentelijke autonomie¹² -, ging Schaefer ruwer te werk. Schaefer trok het land in om gemeentebestuurders ertoe aan te zetten de stadsvernieuwing voortvarend ter hand te nemen, en wel in de richting van verbetering en met aandacht voor de zittende bewoners. Hij wees Bekker, Arink of de door hem aangestelde stadsvernieuwingconsulent W. Revet (zie 6.4 en 7.3) aan en deelde hun mee: "Met jou wil ik morgen naar die en die gemeente."¹³

Schaefer trok gemeentebestuurders uit het stadhuis de oude wijken in om hen met eigen ogen de situatie daar te doen aanschouwen en hen met bewoners in contact te brengen. In juni en juli 1975 maakte Schaefer een ronde langs 23 gemeenten. Eigenlijk was deze tournee vooral een psychologisch steuntje in de rug van mensen die mee moesten zwaaien met de omkeer in het bouwbeleid: niet slopen, maar verbouwen. Het motto van deze 'stadsverbeteringstrektocht' door Nederland luidde: 'Als iets nú al kan, begin er dan vast aan.'¹⁴ Tijdens deze bezoeken sprak Schaefer zowel met bewoners, buurtcomités als bestuurders: "Wat naar buiten oogt als een goeddelijk wandeltochtje langs probleempandjes waar Schaefer een praatje met de bewoners maakt - z'n machtige buik en zeer informele uitmonstering (spijkerpak en leren vest) hebben het ijs al bij voorbaat gebroken - dat mondt in de gemeentelijke bestuurskamer uit in een efficiënt gesprek waar zonder plichtplegingen zaken worden gedaan." Bij deze bezoeken maakte Schaefer gemeentebesturen duidelijk welke subsidies zij konden inzetten om betaalbare woningen te bouwen in hun binnenstad en omslachtige procedures konden vermijden, maar ook "dat zij niet overal het etiket stadsvernieuwing op kunnen plakken om vervolgens Schaefer de rekening te

¹¹ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ir. J.M. Koopman, 7 september 1994 te Huizen; ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht; commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

¹² Interview drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven.

¹³ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

¹⁴ Vakbeweging, De, 1975, 'Als iets kan, begin er dan aan', 31 juli; in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, p. 73.

presenteren". Zo trok Schaefer "een spoor van tevredenheid en teleurstelling door het land".

Volgens Schaefer was bij dergelijke bezoeken sprake van een wisselwerking: "Wij kunnen voor de gemeentebesturen bewerkstelligen dat de zaken wat sneller gaan. Omgekeerd hoor je met wat voor moeilijkheden ze zitten. Je komt er achter dat gemeentebesturen niet weten hoe ze hun plannen moeten indienen, wat voor soort kaarten ze moeten gebruiken en zo."¹⁵

Over deze tournees werd door sommigen spottend gesproken als "Schaefer die rondreist met de verbeterzak" of "cirkus Schaefer". Schaefer reageerde daar als volgt op: "Het is een wat andere aanpak dan men tot nu toe gewend was. Maar ten opzichte van vorig jaar is de uitvoering van het aantal herstel- en verbouwprojecten met 40 procent gestegen, terwijl de cijfers in de rest van de bouw een teruggang tonen. Laat mij dan lekker met een plastic zak rondreizen."¹⁶

Op deze voor de CDV onconventionele wijze van een soort 'management by speech' voerde Schaefer beleid. Schaefer deed de gemeentebesturen soms ter plekke toezeggingen.¹⁷ Er dreigde onderuitputting van de begrotingsposten voor stadsvernieuwing omdat de planontwikkeling door gemeenten erg traag op gang kwam. Schaefer werd er zo nu en dan 'helemaal gek' van.¹⁸ Zijn rondgang langs de gemeenten, de aanstelling van de stadsvernieuwingsconsulenten die ook de steden bezochten en de instelling van de Ideeëncentrale (zie hieronder), het ontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing, alles was erop gericht de stadsvernieuwing zo snel mogelijk van de grond te krijgen. Schaefer joeg ook zijn eigen ambtenaren enorm op: 'vandaag bestellen, morgen leveren'.¹⁹ Activering was daarom het kernwoord.

6.4 Organisatorische maatregelen in vogelvlucht

Ook op organisatorisch vlak nam Schaefer maatregelen om zijn beleid te realiseren. Dat betrof allereerst de instelling van de twee secretarissen van de bewindslieden, Hofhuis en Bekker. Daarnaast riep Schaefer de functie van stadsvernieuwingsconsulent in het leven; deze consulenten moesten het 'oog en oor' van de bewindsman in

¹⁵ De Vakbeweging, 31 juli 1975, p. 74.

¹⁶ Zie vorige noot. Het idee van een plastic zak was afkomstig van een bijeenkomst met wethouders van plattelandsgemeenten, die ook aandacht voor de oude delen van hun gemeenten vroegen. Tijdens een bijeenkomst die voor hen werd belegd en waar Schaefer sprak, ontvingen de deelnemers een plastic zak met daarin allerlei informatiemateriaal over de aanpak van de stadsvernieuwing. Bron: informatie van H. Priemus.

¹⁷ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

¹⁸ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

¹⁹ Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

het veld zijn en gemeenten, corporaties en bewonersorganisaties helpen bij het maken van plannen. De eerste van de drie consultants, W. Revet, hoofd van de afdeling renovatie van de NWR en een kennis van Schaefer uit de PvdA, werd door Schaefer zelf gevraagd consultant te worden. Ook de consultants waren een bewijs voor het gebrek aan respect voor hiërarchische lijnen; de stadsvernieuwingsconsultanten hadden rechtstreeks toegang tot Schaefer en begaven zich op het domein van de HID's; zij moesten zelfs klachten over HID's behandelen. Ook werd op initiatief van Schaefer een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing geschapen, met als doel bestaande kennis over het stadsvernieuwingsproces te bundelen en te verspreiden, en als het ware een denktank en vraagbaak te zijn. Bij de reorganisatie in 1975 werd een directie Stadsvernieuwing gecreëerd; de samenstelling was gelijk aan die van de vroegere afdeling Sanering, maar tekenend voor de nieuwe benadering is wel dat de term 'sanering' geschrapt was; met de komst van Schaefer was het woord taboe geworden.

6.5 Stijl van leidinggeven

Schaefer's beleid was erg ad hoc: "Schaefer *maakte* geen beleid, Schaefer *deed* beleid". Anders dan Van Dam werkte Schaefer niet deductief - ontwerp eerst een algemene regel en pas deze vervolgens op verschillende situaties toe -, maar inductief: hij loste eerst een groot aantal incidentele problemen, waaruit een algemene regel vervolgens als vanzelf ontstond.²⁰ Schaefer bemoeide zich heel gedetailleerd met plannen. Illustratief voor zijn stijl van leidinggeven is de volgende beschrijving van de sfeer tijdens een vergadering van de directie Stadsvernieuwing:

"Een stafvergadering.

De meesten zeggen 'staatssekretaris' of 'meneer'. Hij krijgt het eerste koffje en is het meest aan het woord - hoekig en beslist. Met een brief van een actiekomité in de hand zegt hij: 'Waarom is dat projekt nog niet afgemaakt? Hoe komen deze mensen er bij dat wat er tot nu toe gebouwd is weer afgebroken zou kunnen worden?'

'De provinciale direktie vond de prijs te hoog, en dan is afbraak het enige alter...'

'... Dat is geen alternatief, dat kun je niet tegen de mensen zeggen. Dat alternatief is drie jaar lang met ze besproken en ze zijn er ziek van.'

'Maar de prijs...'

'Zo'n aannemer schrikt echt niet van 'breek maar af'. Als ie een fancy prijs vraagt konfronteer je hem met een lagere, en anders zoeken we wel een ander. Laat dat regelen voordat de bouwvak begint.'

'De bouwvak begint morgen.'

'Bel hem dan vandaag nog op.'"

Deze sfeer ontlokte de journalist de opmerking: "Ze praten voornamelijk over concreet projekten - het abstraktieniveau is niet hoog." Schaefer bevestigde dit: "Dit

²⁰ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

ministerie is erg doenerig. Ik hou er van om aan de hand van concreet gevallen het beleid te vormen."²¹ Schaefer liep over van ideeën en energie, delegerde weinig, was erg centralistisch en bemoeide zich daardoor ook met detailzaken. Van achter zijn bureau hield hij zich bezig met het ontwerp van het uiterlijk van auto's waarmee de stadsvernieuwingsconsulenten door de stad zouden moeten rijden, en waarop duidelijk herkenbaar een bord met 'stadsvernieuwingsconsulent' moest staan. Een ander origineel idee, waarvan Schaefer tot vlak voor zijn overlijden van overliep - begin 1994 verscheen onder zijn leiding nog een bundel met onconventionele suggesties om de sociale vernieuwing vorm te geven -, was het boekje 'Vernieuwdestad' waarmee Schaefer een handig overzicht van bestaande regelingen wilde presenteren.²² Schaefer hechtte zeer aan duidelijke voorlichting. Zo verzocht hij De Cler een brochure over het stadsvernieuwingsproces voor gemeenten op te stellen, zodat gemeenten zouden weten wat zij van het Rijk te verwachten hadden. Schaefer legde dat voor aan onder anderen de VVD'er Vonhoff, wat men van een linkse PvdA'er niet direct zou verwachten.²³ Voorts verdienen de simulatiespelen uit die tijd vermelding: Schaefer en enkele ambtenaren speelden in het opleidingscentrum van het NVV een rollenspel waarin de onderhandelingen over de stadsvernieuwingsplannen in de denkbeeldige gemeente 'Slopersvoort' (!) werden nagebootst; Schaefer was burgemeester, zijn rechterhand Bekker bekleedde de functie van staatssecretaris.²⁴

6.6 Beleidsmaatregelen: van sloop naar verbeteren

Hoewel de werkwijze van Schaefer erg ad hoc was, kwamen onder zijn leiding ook meer structurele zaken van de grond. Een 'bewijs' voor de stelling dat de omslag vooral het werk was van Schaefer is wellicht het feit dat hij al in juni 1973, een maand na zijn aantreden als staatssecretaris, de suggestie deed (die korte tijd later werd geëffectueerd) om de richtlijnen aan de inspecteurs van Volkshuisvesting en die van Ruimtelijke Ordening, te wijzigen. Deze richtlijnen omvatten een checklist ten behoeve van het advies omtrent een gemeentelijke aanvraag om een bijdrage op basis van de 80%-regeling (sanering en reconstructie). In een aanvullende richtlijn zou Schaefer de volgende vragen laten opnemen:

- " - worden er huizen gesloopt?
- zo ja: hoeveel?
- : van welke kwaliteit?

²¹ De Rijk, 1976, pp. 8-9.

²² Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

²³ Brochure 'Hersteld verleden van dorpen en steden'. Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

²⁴ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

- is er overleg geweest met de bewoners?
- zo nee: waarom niet?
- wat komt in de plaats van de afgebroken woningen?

Herhuisvesting:

- hoe past dit in de stedelijke ontwikkeling?
- indien er nieuwbouw plaatsvindt:
voor wie is die bestemd?
welke huren komen er uit?

Ten aanzien van verbeteringsplannen zou ik graag informatie ontvangen omtrent de volgende punten:

- is er overleg geweest met de bewoners?
- zo ja: in welke vorm?
: welke resultaten?
- zo nee: waarom niet?
- wat zijn de verbeteringskosten?
- wat bedraagt de huur na verbetering?"²⁵

In een notendop staan hier de veranderde opvattingen over de doeleinden van het stadsvernieuwingsbeleid: prioriteit voor verbetering boven sloop, voorrang voor de zittende bevolking, inspraak voor bewoners en betaalbare huisvesting. De vertaling van deze doeleinden in heel concreet, op de uitvoering gericht beleid in de vorm van deze richtlijnen voor planbehandeling duidt erop dat de (doorslag tot de) omslag in het stadsvernieuwingsbeleid van de CDV rechtstreeks toe te schrijven is aan Schaefer.

Ook de beleidsinstrumenten werden bijgesteld in de richting van behoud en herstel, woningverbetering, en het betaalbaar houden van het wonen voor de zittende bewoners, zij het dat daar nog de nodige mankementen bestonden, zoals verderop aangegeven zal worden. Bij de woningverbetering nam de hoogte van de subsidiebedragen toe; er vond een veel ruimhartiger toepassing van de verbeteringsregelingen plaats.²⁶

6.7 Conclusie: drijvende krachten achter de omslag

Tegen de achtergrond van veranderende opvattingen over de toekomst van de oude wijken in maatschappij en politiek, heeft Schaefer bij de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid dat CDV (en RPD) voerden, een doorslag-gevende rol gespeeld. Met meer nadruk en ook wel met enig geweld heeft hij het sociale element in het

²⁵ W. van Zijll, Stadsvernieuwing en de economische functie van binnensteden, Concept-eindversie stage-verslag, naar aanleiding van een stage van Van Zijll (ministerie EZ) bij de RPD, afdeling Stadsreconstructie i.v.m. met de op handen zijnde toetreding van EZ tot de CBSW, 26 november 1973, p. 41; archief ir. P. Mollema.

²⁶ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

technische en economische denken gebracht en erop gewezen dat het in de volkshuisvesting, en de stadsvernieuwing in het bijzonder, om mensen en niet om de dingen, de huizen, gaat. Stadsvernieuwing is een maatschappelijk en niet uitsluitend een technisch proces. In plaats van aantallen stelde hij de mens centraal, de gerichtheid op nieuwbouw verlegde hij naar de voorraad en de nadruk op sloop veranderde hij in een accent op verbetering. Deze omslag in het denken realiseerde hij eerst binnen de PvdA en vervolgens binnen de CDV. Hoewel de aandacht binnen de CDV voor woningverbetering en inspraak al wel was toegenomen, richtte Schaefer het beleid radicaal op behoud en herstel boven sloop, en op daadwerkelijke participatie van de bewoners bij de planvorming over hun woningen en buurt. Waar de CDV aarzelde over de vraag hoe de stadsvernieuwing moest worden aangepakt, bracht Schaefer de stadsvernieuwing-nieuwe stijl in een stroomversnelling, en stelde bovendien de betaalbaarheid voor de bewoners - het grote struikelblok bij de totstandkoming van plannen - voorop. Hij was de personificatie van het maatschappelijke protest tegen het sanerings- en reconstructiebeleid van CDV (en RPD) en gemeenten; in die zin betekende zijn komst naar het ministerie een directe confrontatie van maatschappij en ambtenarij, waarbij hij trachtte laatstgenoemde radicaal op de wensen van de eerste af te stemmen.

Van macht of invloed is sprake als A B ertoe kan brengen iets te doen wat B anders niet gedaan zou hebben.²⁷ Een probleem bij de bepaling van invloed is dat we niet weten wat B gedaan zou hebben bij afwezigheid van A. Het is de vraag of het stadsvernieuwingsbeleid zich in een heel andere richting ontwikkeld zou hebben als Schaefer geen Kamerlid en staatssecretaris was geworden. Vroeg of laat zou de PvdA, al was het slechts om electorale redenen, waarschijnlijk toch 'om' zijn gegaan onder invloed van de maatschappelijke onvrede met de sloopplannen van de gemeenten. Binnen de PvdA bestond een brede stroming die vóór de lijn van Schaefer was. Vermoedelijk zou ook het CDV-beleid onder die druk wel meeveranderd zijn; de eerste tekenen waren daarvoor wel aanwezig (rapport Commissie-Schouten, eerste voorzichtige subsidieregelingen voor particuliere woningverbetering). Schaefer relativeerde zijn invloed dan ook:

*"Het omschakelen van saneren naar herstellen en verbeteren is niet toe te schrijven aan het kabinet of aan deze tournee (Schaefer ging in juni en juli op bezoek bij 23 gemeenten, JK). Dat komt van onderaf. Het is de vertaling van wat in Nederland gewenst wordt door de bevolking en door actiegroepen. Niet alleen ik wilde dat, het is een politiek issue geworden."*²⁸

Bovendien vond de strijd om behoud en verbetering en om betaalbaarheid groten-deels plaats op gemeentelijk niveau. Een aantal gemeenten oefenden, nadat ook zij 'om' waren gegaan, sterke druk uit op het Rijk om het beleid meer op woningverbe-

²⁷ Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling, 1984, p. 94.

²⁸ De Vakbeweging, 1975, in: Wiardi Beckman Stichting, p. 75.

tering te richten en (meer) middelen vrij te maken om het 'bouwen voor de buurt' mogelijk te maken. Zij deden dit niet alleen onder invloed van het bewonersprotest, maar waarschijnlijk ook om financieel-economische redenen, zoals in 3.4 is aangegeven. Ook zonder de aanwezigheid van Schaefer zou het Rijk, in casu de CDV, daarom wel bestookt zijn geweest met pogingen vanuit de gemeenten om de bakens van het stadsvernieuwingsbeleid te verzetten.

Toch lijkt de versnelling van dit omschakelingsproces wel degelijk rechtstreeks aan Schaefer toegeschreven te kunnen worden. Ook de CDV, de afdeling Sanering in het bijzonder, zou vermoedelijk anders gefunctioneerd hebben. Zij zou op het gebied van de stadsvernieuwing minder daadkrachtig zijn geweest; stadsvernieuwingsconsulenten en Ideeëncentrale, geesteskinderen van Schaefer zelf, zouden niet hebben bestaan. Volgens PvdA-voorzitter Rottenberg was Schaefer "een uitstekende ontregelaar van de bureaucratie".²⁹ Wat betreft de negatieve kanten van de bureaucratie, waarvoor 'bureaucratisme' overigens een betere term is, gaat deze uitspraak zeker op. Naar het oordeel van een van zijn rechterhanden op het ministerie, Bekker, heeft Schaefer echter tegelijkertijd laten zien dat er in het ambtelijk apparaat wel degelijk ook ruimte voor creativiteit kan bestaan. Bovendien had Schaefer een scherp oog voor 'kwaliteit' en talentvolle mensen; veel van de mensen die onder en met hem in de organisatie zijn doorgebroken, hebben later een goede positie in het ministerie weten te bereiken (onder anderen Bekker zelf).³⁰ Anderzijds stelt De Cler dat Schaefer's bewering bij diens binnenkomst op het ministerie "dat hij die bureaucratistische warboel van regelingen wel eens zou opruimen", niet geheel uitgekomen is. Inderdaad ontstond onder Schaefer een enorme hoeveelheid subsidieregelingen met elk hun eigen voorschriften, procedures en betrokken uitvoerende afdelingen, die vaak moeilijk te handhaven waren.³¹

De *drijvende kracht* achter de omslag in het stadsvernieuwingsbeleid werd in eerste instantie gevormd door de bewoners van oude stadswijken die door de sloopplannen het gevaar liepen uit hun wijken te worden verdreven. Hun protest vond gehoor in de linkse politieke partijen en spleet de PvdA in twee kampen. Schaefer, zelf afkomstig uit een oude wijk en bewonersorganisatie, deed de PvdA op nationaal niveau kiezen voor behoud en herstel. Toen de PvdA na verkiezingen aan het kabinet ging deelnemen, werd Schaefer staatssecretaris. Binnen de CDV deed hij het beleid definitief omslaan en werd stuwende kracht achter de nieuwe stadsvernieuwingskoers.

²⁹ de Volkskrant, 1994, 'Jan Schaefer (53) overleden', 31 januari.

³⁰ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

³¹ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg. De Cler noemt als voorbeelden de garantiehuren en de locatiesubsidie, maar daarnaast zagen onder Schaefer nog veel meer subsidieregelingen het licht.

DE IMPLEMENTATIE VAN HET STADS- VERNIEUWINGSBELEID

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de tweede onderzoeksvraag:

Welke gevolgen had deze omslag voor de organisatie en het functioneren van de CDV, intern en in haar relaties met de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving? Met andere woorden: hoe heeft de CDV de veranderde stadsvernieuwingsopgave opgepakt, zowel qua instrumentering als qua organisatie?

Het gaat in dit hoofdstuk om de institutionalisering van de omslag. In welke mate heeft de 'stadsvernieuwing-nieuwe stijl' vorm gekregen in instrumenten van beleid en zijn er organisatorische structuren voor ingesteld en aangepast?

In hoofdstuk 1 is aangegeven in welke opzichten de stadsvernieuwingsopgave afweek van de nieuwbouwoopgave waarmee de CDV zo vertrouwd was. Na de komst van Schaefer werden bovendien andere accenten gelegd: bouwen voor de zittende bewoners, huisvesting die betaalbaar was voor lage inkomens, zo mogelijk verbetering in plaats van sloop, kleinschaligheid en inspraak voor de bewoners. Deze nieuwe opgave vereiste innovatie: het repertoire aan programma's moest worden aangepast en uitgebreid. Dit betekende allereerst dat de technologie of het beleidsinstrumentarium verandering behoefde. Tegelijkertijd moest de organisatie worden aangepast, zowel wat de structuur als de cultuur betreft. Terwijl enerzijds de ontwikkeling van het instrumentarium eisen aan de organisatie stelt, vergt anderzijds de toepassing van de instrumenten wijzigingen van de organisatiestructuur. Het is hier beter om te spreken over 'uitvoeringsstructuur', omdat bij de toepassing van instrumenten vaak meer dan één organisatie, in casu de CDV, betrokken is.

In paragraaf 7.2 wordt kort ingegaan op enige theoretische noties. In paragraaf 7.3 wordt de ontwikkeling van de organisatiestructuur en -cultuur naar aanleiding van de omslag bestudeerd. Aanvankelijk ging het om het opereren in een zeer instabiele omgeving. Dan komt de ontwikkeling van het (financiële) beleidsinstrumentarium aan de orde (paragraaf 7.4). Vervolgens komt de interdepartementale coördinatie in

de CCSV aan de orde (paragraaf 7.5), waarna wordt gekeken naar de taakverdeling bij de toepassing van de verschillende beleidsinstrumenten (paragraaf 7.6). Paragraaf 7.7 trekt enkele conclusies over de organisatie en het gehanteerde sturingsconcept.

7.2 Enkele theoretische opmerkingen

De stadsvernieuwing was een nieuwe opgave, waarmee nog weinig ervaring was opgedaan. Er was daarom sprake van een grote mate van onzekerheid. De onzekerheid gold ook de maatschappij en politiek, waarin het onrustig was en zich machtsverschuivingen voordeden. De omgeving van de CDV in het midden van de jaren zeventig kan daarom worden gekenmerkt als instabiel en moeilijk voorspelbaar.

In organisatiestudies die gerekend worden tot de 'contingentiebenadering' is de mate van onzekerheid en veranderlijkheid van de omgeving van een organisatie een belangrijke variabele. Enerzijds wordt dit in de prescriptieve sfeer getrokken: organisaties moeten hun technologie, structuur en cultuur aan het onzekerheidsgehalte van de omgeving aanpassen om succesvol te zijn. Anderzijds is er de empirische variant, die veronderstelt dat organisaties in het algemeen zullen tenderen naar een zekere overeenstemming tussen hun interne inrichting en de omgevingseisen.

Naarmate de opgave en de randvoorwaarden waaronder de opgave moet worden vervuld onzekerder zijn, zal de technologie van een organisatie meer een zoek-dan een routine-karakter (moeten) hebben en zal haar structuur meer flexibel-matrixachtig zijn, en minder rigide-hiërarchisch.¹ De organisatie-opbouw zal waarschijnlijk minder gestructureerd zijn. Daarnaast is een hoge mate van differentiatie gewenst. Tegelijkertijd is een hoge mate van coördinatie nodig, evenals een grotere variëteit aan coördinatiemiddelen. Coördinatie langs de hiërarchieke weg en door middel van bureaucrativering (formalisering, op basis van schriftelijke stukken) voldoet minder goed; met name direct en indirect overleg tussen betrokkenen is nodig.² Het management moet vooral aandacht besteden aan externe beïnvloeding en interne organisatie. In een onzekere omgeving zal de cultuur van een organisatie vermoedelijk gekenmerkt worden door een innoverende in plaats van een conserverende houding van de medewerkers.

Ook in studies die niet direct tot de contingentiebenadering behoren, zijn dergelijke veronderstellingen te vinden. Burns en Stalker maken een onderscheid tussen een mechanistisch regime en een organisch regime ('managementsysteem'). In een onzekere, veranderlijke omgeving waarin het voor een organisatie aankomt op productvernieuwing en productdifferentiatie, blijkt een organisch regime het meest doeltreffend. In een organisch regime ligt de nadruk niet op hiërarchie als middel tot

¹ Kastelein, 1990.

² Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch, 1967, *Organization and environment*, Boston (Harvard University Press); besproken in: Lammers, C.J., 1983, *Organisaties vergelijkenderwijs*, Utrecht/Antwerpen (Het Spectrum), pp. 152-157.

coördinatie, maar geschiedt sturing veel meer door gemeenschappelijke waarden; er is een gevoel van onderlinge afhankelijkheid en gemeenschappelijke doelgerichtheid. Formele taakomschrijvingen en taakafbakening zijn nauwelijks aanwezig, niemand weet precies wat er van hem verwacht wordt en wat hij van anderen kan verwachten. Het formele organisatiepatroon is nogal onduidelijk. Er zijn niet uitsluitend verticale, maar ook horizontale interacties, en er is een toewijding aan de algehele taakstelling.³

Hieronder worden de aanpassingen die de CDV-organisatie onderging en de veranderingen in het (financiële) beleidsinstrumentarium als gevolg van de gewijzigde stadsvernieuwingsopgave, beschreven. Daarbij zal worden nagegaan, in hoeverre de zojuist genoemde kenmerken aanwezig waren.

7.3 Organisatorische innovatie

7.3.1 De stadsvernieuwingsconsulenten

Schaefer had weinig vertrouwen in het vermogen van de CDV-organisatie om het nieuwe beleid uit te dragen. Hij wantrouwde vooral de technisch georiënteerde HID's, die vanuit een sterk kostenbesef geneigd waren om prioriteit aan nieuwbouw te geven.⁴ Schaefer stelde daarom meteen de functie van *stadsvernieuwingsconsulent* in. Deze consulenten zouden de 'ogen en oren van de bewindsman in het veld' (de standaardtypering van de HID's!) moeten zijn, met directe toegang tot Schaefer. De eerste van hen, W. Revet, hoofd van de afdeling Woningverbetering bij de NWR, werd door Schaefer persoonlijk aangesteld. Als kamerlid had Schaefer Revet, die hij kende van een PvdA-congres, regelmatig om adviezen over woningverbetering gevraagd. Samen hadden zij allerlei woningverbeteringsprojecten bezocht. Naast Revet werden nog twee andere consulenten, A.J. Kuiper en C.A. van Someren, aangetrokken - via een 'normale' sollicitatieprocedure overigens. Bij hun aanstelling bestond nog geen formele taakomschrijving; die hebben zij zelf moeten schrijven.⁵

Schaefer stelde de stadsvernieuwingsconsulenten aan om in de tijd waarin sloop voorop stond, de weerstand tegen woningverbetering en tegen inspraak onder gemeenten, corporaties, maar ook onder CDV-ambtenaren en HID-medewerkers weg

³ Burns en Stalker, 1961, *The management of innovation*, 1961; besproken in: Lammers, 1983, pp. 129-130.

⁴ Eerder al was ook het hoofd van de afdeling Sanering, mevrouw de Leve-Haagman, eenzelfde mening toegedaan; het stadsvernieuwingsbeleid werd daarom centraal aangetrokken.

⁵ Aanvankelijk was het Schaefer's bedoeling om vijf stadsvernieuwingsconsulenten aan te stellen, maar op aanraden van Revet bleef het aantal beperkt tot drie. Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

te nemen. Hij vond bovendien dat de HID-kantoren te traag werkten.⁶ De consulenten waren veel in het land, gaven voorlichting over de aanpak van stadsvernieuwing en woningverbetering, adviseerden over de toepassing van de diverse subsidieregelingen en behandelden klachten van bewoners over het functioneren van corporaties, gemeenten en HID's. Het Jaarverslag 1976 sprak van een 'vertaal- en wegwijzer-functie'.⁷ Minstens zo belangrijk was dat de consulenten praktische inzichten en ervaringen het ministerie binnenbrachten, die bij de ontwikkeling van een beleidsinstrumentarium gebruikt konden worden. Ook binnen het eigen ministerie werd door hen veel gepraat, nagedacht en het nodige geschreven over hoe de stadsvernieuwing en de woningverbetering konden worden aangepakt.

Naarmate de algemene voorlichting over stadsvernieuwing beter werd, nam de voorlichtende taak van de consulenten aan gewicht af. Zij richtten zich meer op de inhoudelijke aanpak van stadsvernieuwing, als gevolg van de verdere fase waarin projecten zich bevonden. Toch bleef de toepassing van rijksregelingen in concrete situaties een specialisme. De ervaring leerde "dat het vroegtijdig inschakelen van de consulenten in veel gevallen kan leiden tot het voorkomen van knelpunten in het proces alsmede van conflicten tussen betrokkenen".⁸

7.3.2 De Ideeëncentrale Stadsvernieuwing

In 1974 werd de Ideeëncentrale Stadsvernieuwing in het leven geroepen. Ook hiervoor lag het initiatief in eerste instantie bij Schaefer. Zijn idee was "om een gedeelte van het ambtelijke apparaat beschikbaar te stellen voor een slagvaardige beantwoording van allerlei vragen op het gebied van de stadsvernieuwing en mede om een stimulerende ordening en becommentariëring van gegevens en dergelijke

⁶ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995. Overigens stelt ir. A. de With, destijds HID in Noord-Brabant, dat het negeren van hiërarchische lijnen beslist niet gedurende de hele bewindsperiode van Schaefer "als een donkere wolk boven de DVH's" heeft gehangen. Bij menig CDV-ambtenaar groeide waardering voor Schaefer (commentaar ir. A. de With, 18 september 1995).

⁷ Deze functie betrof de adviserende taak, die vooral betrekking had op de toepassing van de diverse rijksregelingen en de aanpak van de organisatie van het stadsvernieuwingproces. Jaarverslag CDV 1976, p. 104. Hoewel een formele taakomschrijving aanvankelijk ontbrak, vermeldden de jaarverslagen van de CDV de volgende hoofdbestanddelen van de taak van de stadsvernieuwingconsulenten:

- het verstrekken van specifieke informatie aan de direct bij de stadsvernieuwingprojecten betrokkenen;
- het verlenen van bemiddeling bij problemen tussen bewoners en bestuurders;
- het opsporen van structurele knelpunten en het doorgeven ervan aan diegenen die oplossingen moeten voorbereiden.

Ook de behandeling van en onderzoek naar klachten van bewoners behoorde tot de taak. Bron: Jaarverslag CDV 1975, p. 97.

⁸ Jaarverslag CDV 1978, p. 110; ook Jaarverslag CDV 1977, p. 123.

betreffende de stadsvernieuwing" mogelijk te maken.⁹ De gedachte werd uitgewerkt door ir. J. Arink, samen met onder anderen Revet. Arink, afkomstig van de Provinciale Planologische Dienst in Zuid-Holland, was sinds eind 1973 werkzaam bij de Directie Stedebouw en Sanering, toegevoegd aan De Cler. Als voorwaarden voor een goede aanpak van de stadsvernieuwing beschouwde hij in de eerste plaats het doorzichtiger maken van het stadsvernieuwingsproces (in alle stadia: van voorbereiding, ontwerp tot realisering); en in de tweede plaats doorstroming van informatie en overdracht van kennis, verbetering van werkmethoden en vereenvoudiging van procedures.

Een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing zou moeten worden belast met informatie-verzameling, -verwerking en -verspreiding. Zij zou de her en der beschikbare informatie (bij gemeenten, corporaties, particulieren, congressen etc.) moeten ordenen en ter beschikking stellen aan alle belanghebbenden bij de stadsvernieuwing.

Wat de organisatorische inbedding van de Ideeëncentrale betreft heeft Arink "bewust niet gekozen voor een nieuw in het leven te roepen onderdeel bij een afdeling of directie"; "(...) om het gehele apparaat te betrekken bij deze taken is gekozen voor de vorm van een permanent werkverband van begeleidingscommissie, werkgroep en projectgroepen". Wel moest de werkgroep een vaste kern of secretariaat krijgen die na de destijds op handen zijnde reorganisatie geplaatst diende te worden in de nieuwe afdeling Voorbereiding Maatregelen Stadsvernieuwing van de toekomstige directie Stadsvernieuwing. Voorlopig vond zij echter onderdak in de afdeling Sanering.¹⁰ De werkgroep zou naast de vaste kern moeten bestaan uit de stadsvernieuwingsconsulent(en), medewerkers van onderzoeksafdelingen en een medewerker van de Centrale Afdeling Voorlichting, voorlopig onder leiding van de directeur Stedebouw en Sanering. In de begeleidingscommissie zou ook het ministerie van CRM participeren.

De Ideeëncentrale was daarmee een soort matrixorganisatie; het was niet de bedoeling dat het secretariaat alle werkzaamheden zelf zou verrichten, maar slechts de noodzakelijke voorbereidingen voor de informatieverstrekking en kennisoverdracht zou treffen. Bestudering en bewerking zouden hoofdzakelijk door het bestaande apparaat moeten geschieden. Het is de vraag of deze constructie de kiem voor mislukking al niet in zich draagt. Immers, zo zou blijken, binnen de bestaande CDV-organisatie bestond scepsis tegenover deze vreemde stadsvernieuwingsstak met zijn 'jonge honden' en directe toegang tot de bewindsman. Bovendien meende het gehele apparaat al overbelast te zijn met de bestaande taken; het zal dan weinig geneigd zijn mee te werken aan verzoeken van een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing.

⁹ Nota De Cler aan de DG d.d. 28 februari 1974, directie Stedebouw en Sanering nr. 20/74 (auteur: ir. J. Arink); betreft: Discussie-nota omtrent de opzet en het functioneren van een Ideeëncentrale Stadsvernieuwing; besproken in Coördinatievergadering 1090 d.d. 17 april 1974, VROM-archief, SSA, doos 608, inv. nr. 1559 F.

¹⁰ Baayen en Van der Schaar, 1974, p. 8.

Overigens bestond iets als een ideeëncentrale in de praktijk reeds; er waren al een kleine groep mensen en enkele projectgroepen bezig met het ontwikkelen van gedachten over stadsvernieuwing.¹¹ Als hoofd van de Ideeëncentrale werd mevrouw ir. P. Haberer aangetrokken. Hoewel Arink had geschreven dat de vaste kern van de Ideeëncentrale een vaste ruimte en telefoonnummer diende te krijgen, was zulks bij de komst van Haberer nog niet geregeld. Daarop reageerde Haberer door demonstratief met een tafel op de gang te gaan zitten. De mensen van de Ideeëncentrale, inclusief de stadsvernieuwingsconsulenten, moesten zich volgens Revet - in dit geval bijna letterlijk - in de organisatie invecchten.¹²

Het bestaan van de Ideeëncentrale werd in de loop van 1975 algemeen bekend, zo vermeldt het CDV-jaarverslag over dat jaar. De beoogde informatieverzameling kwam daardoor goed op gang; zowel gemeenten als bewoners-groeperingen deden regelmatig verslag van hun ervaringen bij de voorbereiding en uitvoering van stadsvernieuwingsplannen. Via zogenaamde proeftuinen in zes aangewezen gemeenten zocht de Ideeëncentrale naar methoden om de stadsvernieuwing aan te pakken. Zij had vooral oog voor de sociale aspecten van de stadsvernieuwing: in rapporten met titels als 'Samen staan we sterk' en 'Buurtvernieuwing' verkende de Ideeëncentrale - in samenwerking met CRM - de mogelijkheden van bewoners om georganiseerd invloed te krijgen op hun situatie en propageerde de buurtaanpak.¹³ Ook meer technische instrumenten zijn er ontstaan, zoals het 'gatenboek', met aanwijzingen voor het vullen van zogenaamde open gaten tussen oude bebouwing die niet gesloopt werd.¹⁴

De resultaten van het werk van de Ideeëncentrale, zo was de opzet volgens Arink, zouden naar buiten komen via rechtstreekse contacten tussen CDV en derden, via de

¹¹ Nota De Cler/Arink d.d. 28 februari 1974; interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

¹² Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

¹³ Uit de jaarverslagen van de CDV: zie o.m. 1975, p. 98. Een samenvatting van het onderzoek 'Proeftuinen Rehabilitatie', dat in 1976 verscheen, vormde het eerste deel in een reeks uitgaven van de Ideeëncentrale (1976, p. 105). Eind 1977 verscheen het theorie-rapport 'Samen staan we sterk' van Ideeëncentrale-medewerker G. de Kleijn, over opbouwprocessen en de mogelijkheden van bewoners om georganiseerd invloed te krijgen op hun situatie (1977, p. 29). Andere deelonderzoeken betroffen de gemeentelijke organisatie en het verbouwproces (1977, pp. 123-124). In 1978 verschenen 13 rapporten in de reeks Ideeëncentrale Stadsvernieuwing, die allen het proeftuinenproject betroffen. In 1978 werd het project beëindigd met het aanbieden van het rapport 'De buurtaanpak' en het rapport 'Buurtvernieuwing'. Samen met de Centrale Afdeling Voorlichting en Externe Betrekkingen werden een tentoonstelling en een dia-klankbeeld van het rapport ontwikkeld voor kennisoverdracht. Er werden initiatieven genomen 'om de resultaten van het project op hun praktische waarde te kunnen toetsen' door een experiment in Tilburg, Haarlem en Deventer. (1978, p. 109; 1979, p. 95).

¹⁴ Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, **Krottenplan voor de kleine kernen**. Hierin waren de resultaten verwerkt van een onderzoek door de Bond van Nederlandse Architecten in opdracht van het ministerie. Bron: Jaarverslag CDV 1976, pp. 99-100.

HID's, de stadsvernieuwingsconsulenten en de Centrale Afdeling Voorlichting en Externe Betrekkingen, onder meer door een nieuwsbrief. Omdat de centrale voorlichtingsafdeling niet voldoende toegerust was, waren de ambtenaren van de Ideeëncentrale ook zelf actief in voorlichtingsacties. Zij schreven folders en stonden op beurzen als 'Alles voor Eva' in Maastricht. Daar 'verkochten' zij de stadsvernieuwing, deelden folders uit over onder meer particuliere woningverbetering¹⁵ en vertelden waarom oude woningen behouden en niet gesloopt moesten worden. De beoogde nieuwsbrief werd het blad Berichten over stadsvernieuwing, dat in januari 1976 voor het eerst verscheen.¹⁶

De stadsvernieuwingsconsulenten en de Ideeëncentrale waren organisatorische hulpconstructies waarmee Schaefer probeerde zijn beleid binnen, maar ten dele ook langs de CDV, uit te voeren. Volgens Arink waren de CDV-top of Directieraad noch de onderzoeksafdelingen voldoende in staat de functie van denktank, waaraan bij een zo nieuwe opgave dringend behoefte bestond, te vervullen. Het stadsvernieuwingbeleid moest het daarom hebben van de ideeën die de consulenten binnenbrachten en die bij de Ideeëncentrale verzameld werden. Het idee van de beleidsinnovatieve eenheid die de Ideeëncentrale moest zijn, strandde uiteindelijk op het feit dat de andere ambtenaren bij de inmiddels gevormde directie Stadsvernieuwing te druk waren met hun eigen problemen, zodat zij de ontwikkelde ideeën niet konden (of wilden?) oppakken. Met het vertrek van Haberer in 1979 verloor dit organisatieonderdeel snel aan betekenis.¹⁷

7.3.3 Instelling van de directie Stadsvernieuwing

Een volgende belangrijke organisatorische vernieuwing was de instelling van een aparte directie Stadsvernieuwing, die samenviel met de grootscheepse reorganisatie per 1 april 1975. Al vanaf begin jaren zeventig was een bezinning op taken en organisatie van de CDV aan de gang. In een Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, van begin 1974, dat qua taalgebruik

¹⁵ De 'bekende folder 'Verbetering van particuliere woningen'' werd overigens medio 1978 voorzien van een inlegvel waarin aandacht werd gevraagd aan de juiste interpretatie van de diverse begrippen; gemeenten bleken de BGS verbetering particuliere woningen verschillend te interpreteren. Jaarverslag CDV 1978, p. 103.

¹⁶ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam; Jaarverslag CDV 1975, p. 98. De aanvankelijke oplage bedroeg 17.000 exemplaren, daarna 20.000. De redactie van het blad werd gevormd door de projectgroep BOS, waarin de Ideeëncentrale en de Centrale Afdeling Voorlichting en Externe Betrekkingen van het ministerie samenwerkten. De hoofd- en eindredactie lag bij Voorlichting, evenals de begeleiding van de productie van het blad.

¹⁷ Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam. Haberer vertrok in 1979/1980. De Ideeëncentrale Stadsvernieuwing werd in 1979 ondergebracht bij de directie Onderzoek. Vanaf 1980 stond zij in de Staatsmanak als 'Ideeëncentrale' te boek. In 1981/1982 hield zij op te bestaan.

opvallend direct was¹⁸, werd gemeld dat de tijd van de kwantitatieve woningnood in het hele land en de eenzijdige aandacht voor de nieuwbouw van grote aantallen woningen voor het doorsnee-gezin voorbij was. Een geïntegreerde benadering, ook wel 'comprehensive approach' genoemd¹⁹, van de volkshuisvesting was nodig, met oog voor de samenhang tussen voorraad, nieuwbouw en vernieuwbouw, voor het gedifferentieerde karakter van de behoefte en met als uitgangspunt van beleid het bevorderen dat voor alle bevolkingsgroepen goede en betaalbare woningen beschikbaar komen op de goede plaats (p. 2). Ook de kwaliteit van het oude woningenbestand speelde hierbij een rol; zij behoorde tot de "problemen, die in het verleden werden ontweken" maar "nu onontkoombaar geworden" waren (p.1). "In beginsel is iedereen het er over eens dat hier een gigantische taak ligt, die dringend aangepakt dient te worden."

De organisatie van de CDV was volgens het rapport absoluut niet met de ontwikkeling van haar taken meegegroeid: "Nog steeds wordt gewerkt op een oud stramien uit de tijd van de "wederopbouw" en gebaseerd op de filosofie dat de overheid even moet ingrijpen om wat zaken recht te zetten. Had men dat gedaan - zo werd lange tijd gedacht - dan kon de overheid zich praktisch weer terug trekken en het departement kon wel worden opgeheven." (p. 8). De ontwikkelingen in de samenleving bleken echter anders te zijn dan wie ook maar kon vermoeden. Daarom, aldus het rapport, "is het welhaast een wonder dat op het terrein van de volkshuisvesting de huidige organisatie nog heeft kunnen functioneren zoals zij dit gedaan heeft." Hoog tijd om de organisatie op een andere leest te schoeien (p. 8).

Onder de voorgestelde maatregelen bevond zich een "versterkte aanpak van de stadsvernieuwing door instelling van een directie Stadsvernieuwing" (p. 9).²⁰ Deze directie zou de volgende taken moeten uitvoeren:

- a. Het bevorderen van stadsvernieuwingactiviteiten vanuit de optiek van de volkshuisvesting en in samenhang met alle andere gezichtspunten die van belang zijn opdat de stad (het dorp) een herbergzaam oord met sociaal-culturele betekenis kan zijn.*
- b. Het meer in algemene zin bevorderen van de verbetering van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad, waar nodig te bereiken door afbraak van slechte, niet meer te verbeteren woningen.*

¹⁸ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974. Dit rapport kwam tot stand naar aanleiding van de reacties op de presentatie van de reorganisatieplannen door DG Floor tijdens een bijeenkomst op 19 december 1973. De reacties zijn door de Afdeling Algemene Zaken en de Centrale Afdeling Organisatie en Personeel uitvoerig bekeken. Bron: verslag Coördinatievergadering 1091 d.d. 5 juni 1974, VROM-archief, SSA.

¹⁹ Deze term viel al te lezen in het proefschrift van Floor en de Nota Volkshuisvesting en was afkomstig uit een document van de Verenigde Naties.

²⁰ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, p. 9.

- c. *Het medewerken aan de voorbereiding van een voortschrijdende meerjarenprogrammering.*
- d. *Het meewerken aan het tot ontwikkeling brengen van een financieel-economisch, juridisch, sociaal, organisatorisch en technisch kader waarbinnen de hiervoor genoemde activiteiten zich kunnen voltrekken.*
- e. *Het medewerking verlenen aan de voorbereiding van alsmede het uitvoering geven aan de op het vorenstaande gerichte regelingen van technische, financiële en andere aard.*
- f. *Het onderhouden van relaties met alle bij de stadsvernieuwing betrokken groepen en instellingen.*" ²¹

De brede, integrale visie op de stadsvernieuwing die in de beleidsnota's van de drie nieuwe bewindslieden op VRO te vinden is, weerspiegelt zich in de instelling en naam van deze directie en in haar taakomschrijving.

Ondanks het motief van organisatorische doelmatigheid, was de instelling van een nieuwe directie vooral bedoeld om staatssecretaris Schaefer een eigen deel van het apparaat te geven.²² Dat blijkt ook uit het feit dat de directie qua samenstelling (afdelingen) vrijwel gelijk was aan de oude afdeling Sanering. Er is als het ware een stuk uit de staande organisatie gesneden ten behoeve van Schaefer.²³ Even lijkt zelfs overwogen te zijn om een Dienst Stadsvernieuwing te creëren, waarin de afdeling Sanering van de CDV en de afdeling Stadsreconstructie van de RPD zouden samensmelten, hoewel Arink, Buck noch De Cler zich kunnen herinneren dat deze mogelijkheid serieus is overwogen.²⁴ Een dergelijke dienst, waarschijnlijk bedoeld als zelfstandige eenheid naast RPD en CDV, zou de staatssecretaris nog duidelijker van een eigen apparaat hebben voorzien. Zover is het echter niet gekomen; de afdeling Stadsreconstructie bleef bij de RPD bestaan. Wel is overigens in 1977 de

²¹ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting', 1974, p. 30. Deze taken zouden later, met uitzondering van f, ook in de Staatsalmanak 1976 worden genoemd. Opvallend is daarbij dat het tweede deel van de omschrijving van taak b over eventueel noodzakelijke afbraak in de Staatsalmanak niet genoemd wordt, evenmin als het element 'uitvoering geven aan' uit taak e. Wellicht is dit (wat betreft taak b) onder invloed van Schaefer gebeurd.

²² Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist; mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; mr. A. Steensma, 7 maart 1995 te Voorschoten.

²³ Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist; mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag.

²⁴ Tijdens een interne RPD-bespreking over stadsvernieuwing werd ten aanzien van de samenwerking tussen RPD en CDV opgemerkt dat een terugtrekken van Meijer als mogelijke coördinerend raadadviseur een verdere verslapping van de band tussen RPD en haar afdeling Stadsreconstructie in de hand zal werken en 'daarmee toch het pad effenen voor een aparte Dienst Stadsvernieuwing'. Verslag bespreking stadsvernieuwingsvraagstukken op 20 februari 1973 's avonds tussen Quené, Meijer, Witsen, Brussaard en Bedaux, opgemaakt door ir. P. Mollema, archief ir. P. Mollema. Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interviews drs. K.W. Buck, 11 april 1995 te Eindhoven; ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

uitvoering van het 'reconstructie-deel' van de 80%-regeling van deze RPD-afdeling naar de directie Stadsvernieuwing overgebracht.

Tekenend voor de nieuwe benadering was wel dat het woord 'sanering' geschrapt werd; met de komst van Schaefer was die term taboe geworden. Een organisatie die zei te willen verbeteren, kon stadsvernieuwing niet onder de vlag van 'sanering' laten opereren.²⁵ Na overleg met Schaefer gaf DG Floor Arink de opdracht de inrichting van de nieuwe directie voor te bereiden. Hoewel Arink in 1973 eigenlijk had gesolliciteerd naar de functie van HID in de provincie, had Floor hem gevraagd zich voor te bereiden als mogelijk leidinggevende op het terrein van stadsvernieuwing en woningverbetering, dat versterking behoefde.²⁶ In april 1975 werd Arink directeur Stadsvernieuwing. De Cler werd plaatsvervangend inspecteur-generaal, omdat het staatstoezicht versterking behoefde. Bovendien speelde hij als stedenbouwkundig adviseur een belangrijke rol bij het uitdragen van Schaefer's beleid.²⁷

De directie Stadsvernieuwing was voor een groot deel gelijk aan de voormalige afdeling Sanering. Zij bestond uit drie afdelingen:

- de afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing;
- de afdeling Technische Uitvoering Stadsvernieuwing (TUS);
- de afdeling Financieel-administratieve Uitvoering (FAUS).

De stadsvernieuwingsconsulenten en de Ideeëncentrale werden organiek geplaatst bij de afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing.

Beziet men de taken van de directie en haar afdelingen, dan blijken vele daarvan een kopie te zijn geweest van taken die elders in het CDV-apparaat werden uitgevoerd. Bij de directie Stadsvernieuwing hadden zij echter betrekking op de woningvoorraad, niet op nieuwbouw, de traditionele CDV-taak en het domein van de andere, reeds lang bestaande afdelingen en bureaus. Voorbeelden zijn het meewerken aan de voorbereiding van een meerjarenprogrammering, het meewerken aan het opstellen en ontwikkelen van normen en criteria, het beoordelen van ingediende plannen, het adviseren over de toe te kennen rijkssteun, het onderhouden van contacten met

²⁵ Interviews mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

²⁶ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995. Officieel begon Arink per 1 december 1973 als HID van de Volkshuisvesting ter standplaats 's-Gravenhage, toegevoegd aan de heer ir. C. de Cler, Directeur van de Directie Stedebouw en sanering, om zich voor te bereiden op een nieuwe bestemming.

²⁷ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, pp. 8-10; interview ir. C. de Cler, 4 april 1995. De Cler schreef onder meer de Memories van Toelichting bij het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing, ontwierp op verzoek van Schaefer een brochure over de aanpak van stadsvernieuwing, schreef toespraken voor Schaefer, en hield zelf verscheidene lezingen over dit onderwerp. Ook vertegenwoordigde hij de CDV in een werkgroep van de Verenigde Naties over woningverbetering. Bron: interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

nationale en regionale maatschappelijke groeperingen, en het adviseren en ondersteunen van de directies in de provincies.²⁸

Een goed voorbeeld is de ontwikkeling van kwaliteitsvoorschriften. Daar waar de Voorschriften en Wenken, die betrekking hadden op met rijkssteun te bouwen nieuwe woningen, ontwikkeld werden door de afdeling Bouwontwerp (onderdeel van directie Bouwnijverheid en vanaf 1975 van de hoofdafdeling Technische Zaken Woningbouw, directie Woningbouw), kwamen vergelijkbare normen voor woningverbetering binnen de directie Stadsvernieuwing tot stand.²⁹ Interessant is overigens, met een knipoog naar de casus over de Proeve van nieuwe VenW 1973, dat de functiegebiedenbenadering, die uiteindelijk in de besluitvorming over de voorschriften voor nieuwbouw na de nodige ambtelijke strijd werd afgewezen, voor toepassing bij woningverbetering wél geschikt werd geacht, zij het uitdrukkelijk als 'wenk'.³⁰

De vergelijkbaarheid van taken zou uiteindelijk ook leiden tot de opheffing van de directie Stadsvernieuwing in 1979. Arink zelf merkt in dit verband op dat door de oprichting van een directie Stadsvernieuwing de nogal verkokerde CDV-organisatie niet opnieuw werd ingericht op de externe behoeften, maar "van een nieuwe loot, een beter werkende koker voor een sterk groeiende taak" werd voorzien. Overigens was dat naar zijn mening wel de beste beslissing die de toenmalige DG kon nemen.³¹

7.3.4 Cultuur binnen de directie Stadsvernieuwing

De cultuur van een organisatie-eenheid betreft onder meer de identiteit van de eenheid zoals die tot uitdrukking komt in specifieke gewoonten, symbolen en rituelen, accenten in de introductie en begeleiding van medewerkers, voorzieningen voor externe oriëntatie en opleiding, stijl van leidinggeven en doorstroming van

²⁸ Rapport over de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, 1974, pp. 30-31.

²⁹ Interviews ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist; ir. A. Peters, 13 juli 1994 te Utrecht. Volgens Peters was de technische normering van nieuwbouwwoningen sterk gekoppeld aan de gedachte dat de bouwproductie kon worden opgevoerd door industriële bouw. Dat is heel wat anders dan bestaande woningen verbeteren; dan gelden vragen als hoe kan een woning worden opgeknapt, welke materialen zijn daarvoor nodig en dergelijke. Deze omslag zou de afdeling Bouwontwerp niet gemaakt hebben, ook omdat daar mensen van het eerste uur werkzaam waren. Bij de directie Stadsvernieuwing zouden jonge mensen werkzaam zijn, die meer open stonden voor nieuwe ideeën.

³⁰ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist. Deze wenken werden vervat in: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977, **Uitgangspunten voor woontechnische minimeisen bij woningverbetering**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDV.

³¹ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.

leiding en medewerkers. De cultuur kan daarbij variëren van conserverend tot innoverend.³²

Volgens Arink was de start van de nieuwe directie "niet bepaald flitsend". Ten eerste waren er problemen bij de bemensing: geen van de andere directies was bereid een of meer van haar meest ervaren mensen af te staan. De directie Stadsvernieuwing bestond daarom nagenoeg uitsluitend uit de medewerkers van de voormalige afdeling Sanering.³³ Juist dáár was de beleidsontwikkeling echter onvoldoende uit de verf gekomen, door werklast en gebrek aan delegatie. Van een coherente eenheid was geen sprake. De diversiteit aan medewerkers was groot (oude en jonge, al lang of nog maar net in CDV-dienst), evenals de verscheidenheid aan opvattingen over hoe de stadsvernieuwing moest worden aangepakt. Ook persoonlijke spanningen speelden een rol. De onverwachte aanstelling, eind 1973, van Arink door Floor als plaatsvervangend directeur naast De Cler, kwam over als een affront in de richting van mevrouw De Leve-Haagman. Zij was als hoofd van de afdeling Sanering de direct verantwoordelijke voor het stadsvernieuwingsbeleid. Arink werd vervolgens directeur, een positie die ook zij mogelijk had kunnen bekleden. Volgens Arink bestond er tussen mevrouw De Leve en hem daarom een grote spanning, en ook tussen De Cler en hem zou enige spanning hebben bestaan, omdat De Cler een uitbreiding aan de top ter versterking van de aanpak van de stadsvernieuwing niet nodig vond. Bovendien moesten zowel mevrouw De Leve als De Cler volgens hem weinig hebben van de 'nieuwigheden' die Schaefer inbracht.³⁴ De Cler zelf geeft echter aan dat er geen reden was om Arink bij voorbaat te wantrouwen.³⁵ Bovendien konden Schaefer en mevrouw De Leve niet goed met elkaar overweg. Hun achtergrond verschilde sterk; mevrouw De Leve was lid van de VVD, hoog opgeleid en wenste als afdelingshoofd gerespecteerd te worden. Een goede communicatie tussen beiden bleek niet mogelijk.³⁶

'Jong en on-geregeld': een nieuwe werkwijze

De externe oriëntatie van de late afdeling Sanering en de vroege directie Stadsvernieuwing nam sterk toe door de aanstelling van stadsvernieuwingsconsulenten en van een aantal nieuwe, jonge mensen. Eén van hen, drs. J.A. Weggemans, gebruikt het

³² Kastelein, 1990, p. 85.

³³ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.

³⁴ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995. De mening van mevrouw De Leve en De Cler over die 'nieuwigheden' was volgens Arink bijvoorbeeld: "de hele CDV was toch al een ideeëncentrale, en waren de HID's niet de consulenten bij uitstek?"

³⁵ Interview ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

³⁶ Commentaar ir. J. Arink. Ook: interviews ir. C. de Cler, 4 april 1995; drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994.

beeld van een "duiventil".³⁷ Sommige van deze jonge mensen kwamen rechtstreeks van de universiteit, waar de omslag in het denken over wonen zich al eerder had voorgedaan. Lange tijd was de opleiding bouwkunde vrijwel uitsluitend gericht op techniek. Aan de faculteit Bouwkunde van de TH Delft, waar in 1970 de afstudeer-richting volkshuisvesting was gestart, ontstond echter veel meer aandacht voor de sociale aspecten van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing-nieuwe stijl. In Utrecht zag de richting 'sociologie van het bouwen en wonen' (Burie en Jansen) het licht. Studenten spanden zich in voor de buurt. Deze universitaire verandering begon ook door te werken binnen de CDV, toen deze studenten bij de CDV, in het bijzonder de afdeling Sanering, werkzaam werden.³⁸ Nieuwe medewerkers van de afdeling Sanering en de latere directie Stadsvernieuwing werden volgens Baayen geselecteerd op hun 'ideologische resonantie' met de ideeën van Schaefer, zij het dat Weggemans dit wat afzwakt.³⁹ Het waren voor een deel dezelfde studenten die aan de kant van de bewoners tegen de sloopplannen hadden geprotesteerd. Een aantal van hen onderscheidde zich door kleding en haardracht van de zittende CDV-ambtenaren. Zij hadden vooral gemeen dat ze door leeftijd en werkervaring flexibeler waren en inzagen dat aan de basis (gemeente, bewonersorganisaties, corporaties) een andere werkwijze nodig was om de stadsvernieuwing van de grond te krijgen.⁴⁰ Zo ontstond ook door recruitering een andere wijze van denken over de aanpak van de stadsvernieuwing.

Overigens moesten de medewerkers van de directie Stadsvernieuwing elkaar inwerken; voor personele begeleiding bestond, gezien de toenemende hoeveelheid werk, geen capaciteit. De toestand bij de afdeling Sanering en bij de beginnende directie Stadsvernieuwing was al met al nogal chaotisch: jonge mensen zonder enige

³⁷ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam; commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995. Tot de nieuwe medewerkers behoorden onder anderen drs. A.A.M. Jacobs, drs. J.A. Weggemans, ir. A.J. Baayen, mw. ir. P. Haberer, C.J. Kemps, drs. L. van Vliet en, zij het wat later, drs. P.W.A. Veld. De externe oriëntatie kan worden omschreven als de mate waarin een organisatie zich systematisch openstelt vóór en actief in de buitenwereld zoekt náár mogelijkheden tot toetsing, aanvulling of vervaging van de eigen denkbeelden, oordelen en doeleinden. Bron: Kastelein, 1990, p. 85.

³⁸ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht. Hiertoe behoorde onder anderen ir. A.J. Baayen, die aanvankelijk samen met (thans prof. dr.ir.) J. van der Schaar een stageplaats bij de afdeling Sanering had bezet. Overigens heeft de afdeling Volkshuisvesting van de Delftse faculteit Bouwkunde vooral mensen op lokaal niveau afgeleverd, zoals P. Vermeulen (jarenlang wethouder stadsvernieuwing en volkshuisvesting in Rotterdam), P. Kuenzli (thans directeur van het Woningbedrijf Rotterdam) en L. Pouw (thans directeur Woningbedrijf Amsterdam).

³⁹ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist. Volgens Weggemans geschiedde de recruitering overwegend door mevrouw De Leve, die niet selecteerde op "haardracht en activistisch verleden (noch plus noch min). Het enthousiasme van Schaefer (de duidelijke beleidskoers) inspireerde allen."; commentaar drs. J.A. Weggemans, 18 september 1995.

⁴⁰ Commentaar drs. J.A. Weggemans, 18 september 1995.

ervaring werkten samen met oudere mensen die ook niet precies wisten hoe de stadsvernieuwing-nieuwe stijl moest worden aangepakt.⁴¹

Door de constante druk van Schaefer tot actie volgden vooral de jonge ambtenaren niet altijd de hiërarchische lijn. Schaefer had haast; zijn opdracht aan de ambtenaren was min of meer: 'vandaag bestellen, morgen afleveren'. Notities werden daarom soms via het Bureau SG, waar Schaefer's secretarissen Bekker en Hofhuis werkten, direct aan Schaefer toegezonden. Op basis van deze notities nam Schaefer soms beslissingen zonder de directeur Stadsvernieuwing of DG daarover te raadplegen.⁴²

Het niet volgen van de hiërarchische lijnen er ook de oorzaak van, dat de stadsvernieuwingsconsulenten soms op weerstand bij de staande organisatie stuitten. Zij gingen alleen of samen met Schaefer naar gemeenten en maakten daar afspraken met burgemeester en wethouders. Als zij, eenmaal terug op het ministerie, de gemaakte afspraken schriftelijk wilden bevestigen, kregen zij de brieven nauwelijks het ministerie uit door weerstand bij andere ambtenaren. Daardoor werden zij creatief in het verzinnen van trucs om de bureaucratie te 'omzeilen'. Bovendien wendden de consulenten zich rechtstreeks tot gemeenten, corporaties en bewoners en begaven zich zo op het domein van de HID's. Daarbij komt dat zij tevens tot taak hadden, klachten over het functioneren van HID-medewerkers te behandelen en met de HID's te bespreken; dat maakt bepaald niet geliefd. (Overigens bleken de klachten lang niet altijd gegrond.) Na verloop van tijd kregen de stadsvernieuwingsconsulenten, vooral ook door vakkennis, toch wel 'medestanders' binnen de CDV, zij het dat dit een moeizame weg was.⁴³

De nieuwe medewerkers hebben zich aanvankelijk nogal wat moeite moeten getroosten om zich in de organisatie 'in te vechten'. De onverwachte aanstelling van Arink als plaatsvervangend directeur naast De Cler met als taak de stadsvernieuwing aan te pakken, was een affront in de richting van mevrouw De Leve, die als hoofd van de afdeling Sanering de direct verantwoordelijke was voor het stadsvernieuwingsbeleid. Een groepje dat zich met woningverbetering en sanering bezighield, koos volgens Arink voor passief verzet. Een andere groep van enkele jonge academici, die zich met de stadsvernieuwing in bredere zin bemoeiden en er vaart achter wilden zetten, paktten direct hun kansen om hun ideeën te etaleren. Het ging daarbij om de vraag wat het probleem nu precies was, wat de gewenste doelstellingen nu eigenlijk

⁴¹ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam; commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

⁴² Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁴³ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

moesten inhouden, wat de samenhang was tussen de vele politiek-bestuurlijke uitspraken en welke maatregelen dan de beoogde effecten zouden hebben.⁴⁴

Zoals ook in breder verband een soort Gideonsbende bestond van mensen die gedachten ontwikkelden over de aanpak van de stadsvernieuwing, zo kende ook de directie Stadsvernieuwing volgens Revet een Gideonsbende van enkele zeer enthousiaste medewerkers. Bij deze groep heerste een gevoel dat zij degenen waren die het wonen eindelijk die waarde zouden geven die het moest hebben: het wonen als sociaal proces, waarin de mensen centraal staan. Traditioneel had volgens hem bij het merendeel der CDV-ambtenaren de nadruk gelegen op de dingen, de huizen; als er een huis gebouwd was, had men weer wat gepresteerd. De Cler stelt echter dat het beeld van een Gideonsbende hem niet erg aanspreekt; het aantal nieuwe mensen dat binnenkwam was niet zo heel erg groot. Bovendien waren het niet de jonge mensen die dingen voor elkaar wisten te krijgen, meer eerder de oudere medewerkers als Van Kesteren (Grondzaken) en Bunnik (Bouwkosten), die de bouwwereld door en door kenden en "die je om een boodschap sturen kon".⁴⁵ Ook Bekker geeft te kennen dat Schaefer toch ook contact onderhield met 'oudgedienden' als Van Kesteren, Le Fever, Steensma en Teeuwen, die hij onder meer bewonderde om hun grote kennis van de regelingen.⁴⁶ Niettemin blijft de indruk bestaan dat er onder de medewerkers van de directie Stadsvernieuwing, evenals bij de afdeling Stadsreconstructie van de RPD, een groot enthousiasme bestond om de stadsvernieuwing van de grond te krijgen.⁴⁷

7.4 Het beleidsinstrumentarium voor stadsvernieuwing

7.4.1 Inleiding

Als antwoord op de nieuwe stadsvernieuwingsopgave moest de CDV tevens haar 'technologie' of beleidsinstrumentarium aanpassen. Het repertoire aan programma's van de CDV moest worden uitgebreid. Zoals hiervoor al is aangegeven, is het gebruikelijk dat een organisatie, als zij geconfronteerd wordt met een nieuwe opgave, eerst nagaat of zich in het bestaande programma-repertoire een passend

⁴⁴ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁴⁵ Interviews ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; ir. C. de Cler, 4 april 1995 te Voorburg.

⁴⁶ Interview mr. R. Bekker, 14 juli 1994 te Den Haag; ook: interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁴⁷ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht; commentaar ir. P. Mollema, 11 september 1995. Ook Baayen heeft de indruk dat de directie Stadsvernieuwing qua ideologie, maar ook wel qua leeftijd en manier van werken, wat anders, wat nieuwer was en wat vooropliep ten opzichte van de andere CDV-directies; in elk geval hadden de mensen die er werkten dat gevoel. Bron: interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

antwoord bevindt. Echte innovatie - de ontwikkeling van nieuwe programma's - vindt vaak pas later plaats.

Het Rijk - in casu de directie Stadsvernieuwing - zag het als zijn taak om partijen in het veld, met name gemeenten, terzijde te staan bij het realiseren van hun stadsvernieuwingsplannen. Op technisch gebied ontwikkelde de directie onder meer een handleiding voor bouwen in 'open gaten' en een beoordelingsmethodiek voor woningverbetering. Deze methodiek werd harder nodig naarmate de subsidies voor woningverbetering toenamen, waardoor het belang van een juist oordeel voor de doelmatigheid van de subsidies steeg. Hoewel bedoeld als wenk, hebben deze 'Uitgangspunten voor woontechnische minimumeisen bij woningverbetering' op gemeentelijk niveau bijna het karakter van wet gekregen.⁴⁸

Op juridisch gebied was onder Buck al een aanvang gemaakt met de voorbereiding van een Wet op de Stadsvernieuwing. Deze wet moest gemeenten een groter aantal bevoegdheden geven om de stadsvernieuwing krachtiger te kunnen aanpakken. Met name het versnipperde particuliere eigendom in de oude 19e-eeuwse wijken vormde een handicap; gemeenten hadden behoefte aan middelen om beschikkingsmacht over dit bezit te verwerven. Invoering van een gemeentelijk voorkeursrecht, grotere mogelijkheden tot onteigening, aanwijzing van stadsvernieuwingsgebieden, introductie van een stadsvernieuwingscorporatie waren enkele van de voorgestelde maatregelen. De totstandkoming verliep uiterst moeizaam; waar Schaefer een sterke rol voor het Rijk voor ogen stond, koos de latere minister Beelaerts van Blokland voor een decentraal concept. Uiteindelijk werd per 1 januari 1985 de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing van kracht.⁴⁹

Voor de feitelijke stadsvernieuwing is echter vooral het financiële instrumentarium van belang geweest, in combinatie met het huurbeleid. Dit instrumentarium kent van verschillende ontwikkelingslijnen. Allereerst zijn er de instrumenten voor de 'grote stadsvernieuwing': BBRS (80%-regeling), Interim Saldo Regeling (ISR) en stadsvernieuwingsfonds. Daarnaast staan de bijdrageregelingen voor woningverbetering, waarbinnen een duidelijk onderscheid geldt tussen woningwetwoningen, particuliere woningen en particuliere woningen die door de gemeenten zijn aangekocht in het kader van de stadsvernieuwing (het 'aangekocht bezit'). Bijlage 3 geeft een overzicht.

⁴⁸ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist. De plantoetsing van subsidie-aanvragen voor de verbetering van particuliere woningen werd midden jaren zeventig gedecentraliseerd naar de gemeenten.

⁴⁹ Zie voor een uitgebreidere analyse Ten Heuvelhof, E.F., 1987, Van kaalslag naar rehabilitatie. De totstandkoming van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, in: Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde, *Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 191-204. De uitbreiding met 'dorpsvernieuwing' geschiedde overigens onder druk van het CDA, dat zich zorgen maakte om de positie van plattelandsgemeenten.

7.4.2 Vernieuwing van het financiële instrumentarium

De Nota Huur- en subsidiebeleid 1974 als kader

In de Nota Huur- en subsidiebeleid 1974 gaven de bewindslieden de politieke kaders aan.⁵⁰ Als uitgangspunt gold aanvankelijk de volkshuisvestingsprijs, die inhield dat de aanvangshuur van sociale-huurwoningen niet hoger zou mogen zijn dan 1/6 à 1/7 deel van het inkomen van een modale werknemer. Het nieuwe huur- en subsidiestelsel gebaseerd op de dynamische kostprijsuur (DKP), dat vanaf 1 juli 1975 van kracht werd, was in het begin op deze volkshuisvestingsprijs afgestemd. Woonlasten konden verder verlaagd worden met de individuele huursubsidie (IHS). Voor woningverbetering gold dat de huur ná verbetering gelijk moest zijn aan de oude huur vermeerderd met een 2,5% huurverhoging over de verbeteringskosten. Het exploitatietekort moest in geval van woningwetwoningen met rijkssubsidies worden gedekt. Voor woningen in de voorraad zou voorts - onder Van Dam - gewerkt gaan worden aan een puntenstelsel, als basis voor de huurharmonisatie: het latere woningwaarderingstelsel. Tussen Van Dam en Schaefer bestond een groot conflict over de vaststelling van de huren. Schaefer stelde de huurprijzen na woningverbetering vast. Van Dam was verantwoordelijk voor de Huurprijzenwet Woonruimte.⁵¹

Bijzondere huurregimes: garantiehuren en vergelijkingshuren

Voor nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden ontstonden onder druk van vooral de grote steden de bijzondere huurregimes van garantiehuren en vergelijkingshuren. Zij zouden de handhaafbaarheid van subsidieregelingen danig op de proef stellen. Zij beoogden de onzekerheid bij zittende bewoners over de hoogte van de huren bij vervangende nieuwbouw - belangrijke oorzaak van de trage gemeentelijke planvorming - weg te nemen. Vaststelling van de nieuwbouwhuren op grond van de Beschikking geldelijke steun huurwoningen 1975 (BGSH 1975) vond pas plaats als de uiteindelijke stichtingskosten bekend waren. De huursubsidie zou de woonlasten voor bewoners draaglijk kunnen houden, maar de onzekerheid over het voortbestaan van de IHS deed bewoners aarzelen om met de plannen voor nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden in te stemmen. Schaefer introduceerde daarom in 1976 het stelsel van garantiehuren. Hierbij werd de huur vooraf vastgesteld, op basis van het definitieve schetsplan van een nieuwbouwproject; tegenvallende resultaten kwamen voor rekening van het Rijk.⁵² In het najaar van 1978 kwam de nieuwe directeur-gene-

⁵⁰ Gruijters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, 1974, *Nota Huur- en subsidiebeleid*, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025.

⁵¹ Bron: commentaar drs. A.A.M. Jacobs op het concept-hoofdstuk over stadsvernieuwing voor het jubileumboek 'Vijftig jaar DGVH', 15 september 1995.

⁵² Priemus, H., 1984, *Huurvaststelling van gesubsidieerde nieuwbouw: ontwikkelingen van het beleid in de periode 1974-1984*, working paper 17 van het Onderzoeksproject Woonlasten en woonlastenbeleid, Delft (DUP), p. 22. Ook ontstonden in de jaren zeventig huurgewenningsbijdragen, die mede tot doel hadden om bewoners tegemoet te komen en de voortgang van de stadsvernieuwing te garanderen.

raal, drs. H.J. Viersen, zelf ex-wethouder in Rotterdam, met de Rotterdamse wethouder Van der Ploeg overeen dat de nieuwbouwhuren in stadsvernieuwingsgebieden zouden worden bepaald door vergelijking met de eerder in de Rotterdamse stadsvernieuwing vastgestelde huren. De koppeling met de stichtingskosten werd hierdoor geheel verbroken. Het gaf bewoners zekerheid, maar betekende wel een open einde voor het Rijk. Lage huren vormden echter een politiek gegeven, geld was er op rijksniveau voldoende, en stadsvernieuwing moest van de grond komen.⁵³ De drie andere grote steden volgden snel; voor deze steden ontstond de variant van de budgethuren.

Om toch enige vorm van kostenbeheersing te bereiken, stelde de CDV een maximum investeringsbedrag vast, waarbinnen de aanneemsommen moesten blijven. Daarbinnen werd de planbeoordeling aan de gemeente overgelaten.⁵⁴ Ook namen ambtenaren van de afdeling Bouwzaken zitting in bouwteams bij enkele moeilijke nieuwbouwprojecten in stadsvernieuwingsgebieden. Zo verwierven zij inzicht in de extra kosten bij stadsvernieuwing, hetgeen normering mogelijk maakte (bouwplaatskopkosten). Later zijn daar budgetafspraken over gemaakt.⁵⁵ De problemen in de stadsvernieuwing gaven zo een impuls aan het budgetstelsel voor de nieuwbouw.

Later, onder DG Koopman, wilde het DGVH af van het stelsel van vergelijkingshuren, dat budgettair moeilijk beheersbaar was. Het stuitte echter op verzet van de grote steden (en de Tweede Kamer); de betaalbaarheid van de stadsvernieuwing was in het geding. Andere steden kregen de mogelijkheid het aanvangshuurpercentage te verlagen met 0,75% (de 'tabelaf trek').⁵⁶ Uiteindelijk ontstonden midden jaren tachtig genormeerde nieuwbouwsubsidies met de mogelijkheid om via kopkosten het bouwen op moeilijke locaties zoals stadsvernieuwingsgebieden mogelijk te maken. Om nieuwbouw betaalbaar te houden, ontstond de stadsvernieuwingstoelag. Overigens bestond tussen de staatssecretarissen Van Dam en Schaefer een groot conflict over de vaststelling van de huren. Schaefer stelde de huurprijzen na woningverbetering plaats, terwijl Van Dam werkte aan de Huurprijzenwet.⁵⁷

⁵³ Onder deze omstandigheden 'deden we natuurlijk allemaal concessies om de voortgang van het proces maar niet te belasten', aldus Viersen. Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994 te Amsterdam.

⁵⁴ Een jaar eerder, in 1977, had Viersen ingestemd met een verzoek van de gemeente Groningen om een budget voor de realisering van een stadsvernieuwingsplan in een deel van de binnenstad.

⁵⁵ Interview C.J. Stolk, 5 april 1995.

⁵⁶ De tabelaf trek werd per 1 januari 1979 als experiment ingevoerd (MG 78-49 d.d. 29 december 1978) met als doel om de nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden te bevorderen en in het bijzonder om 'buurtgebonden' ook een 'haalbare nieuwe woning ter plaatse' te kunnen laten betrekken. Bron: Nota DG Viersen aan de minister en de staatssecretaris d.d. 31 maart 1980, kenmerk RVH/HZ 80-60, VROM-archief, SSA. De tabelaf trek gold wél voor premiehuurwoningen in de stadsvernieuwingsgebieden van de grote steden.

⁵⁷ Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

Grondkostenverlagende of gebiedsgerichte subsidies

Op het gebied van de stadsvernieuwing ontstond midden jaren zeventig een lappen-deken aan subsidies. Zij kunnen in enkele categorieën worden ingedeeld: subsidies voor de 'grote stadsvernieuwing', gericht op de aanpak van een gebied; subsidies voor woningverbetering; en een groot aantal 'processubsidies'.⁵⁸ Voor de aanpak van een gebied bestond al sinds 1969 het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen (BBRS, de 80%-regeling), waarmee het Rijk gemeenten bijdragen verstrekke voor de verwerving van gronden en opstellen, sloop en de aanleg van openbare werken. In 1975 werd deze 80%-regeling aangevuld met de *locatiesubsidie*, die de grondkosten van nieuwbouwwoningen in stadsvernieuwingsgebieden verlaagde tot een niveau dat vergelijkbaar was met dat in uitleggegebieden. In combinatie met DKP-huur en objectsubsidie moest deze subsidie nieuwbouw voor zittende bewoners betaalbaar maken.

In 1977 werd de *Interim Saldo Regeling* (ISR) van kracht, voorbereid door de Commissie-Floor, de directie Stadsvernieuwing en de afdeling Stadsreconstructie van de RPD.⁵⁹ De regeling moest neutraal zijn tegenover de aanpak (sloop of verbetering). Daarom subsidieerde het Rijk via de ISR niet alleen de kosten (zoals bij de 80%-regeling), maar het volledige verschil tussen de kosten die de gemeente voor een plan maakte en de opbrengsten die zij ontving (uit gronduitgifte, maar ook uit de subsidies van andere departementen). De ISR beoogde daarmee een integrale gebiedsaanpak mogelijk te maken, waaraan verschillende departementen zouden bijdragen. De ISR was bedoeld als experimentele regeling en liep vooruit op de Wet op de stadsvernieuwing, waarvoor Gruijters en Schaefer een ontwerp bij de Kamer hadden ingediend. Hoewel de regeling aanvankelijk beperkt was tot een klein aantal gemeenten, was het de bedoeling haar later voor alle gemeenten te laten gelden. Het idee van een integrale aanpak van de stadsvernieuwing was vooral afkomstig van de afdeling Stadsreconstructie van de RPD en van de Ideeëncentrale Stadsvernieuwing.⁶⁰ Bij de ISR was sprake van een getrapte beoordeling. Door de aanwijzing

⁵⁸ Dit zijn subsidies gericht op de bevordering van het stadsvernieuwingsproces, zoals bijdragen voor planvoorbereidingskosten, tijdelijke huisvesting en verhuiskosten.

⁵⁹ De Commissie-Floor was dezelfde commissie als de Commissie-Schouten, maar stond sinds het vertrek van Schouten onder leiding van de nieuwe DG, Floor. Wederom was mevrouw De Leve-Haagman nauw bij de totstandkoming van de ISR betrokken. Formeel heette de ISR overigens 'Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977'. Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Floor), 1974, **Rapport geldelijke steun stadsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 11 634. De tekst van de ISR is geschreven door drs. A.A.M. Jacobs, medewerkers van de directie Stadsvernieuwing (commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995).

⁶⁰ Bronnen: MVRO, 1978, **Vernieuwdestad**; commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995; interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam. Aanvankelijk gold de ISR slechts voor de vier grote steden, Leiden en Groningen, later voor veertien gemeenten. De ISR bleef uiteindelijk beperkt tot deze veertien; de keuze voor decentralisatie leidde in 1985 tot een andere verdelingsmethodiek van de subsidiegelden, het stadsvernieuwingsfonds.

van vernieuwingsgebieden probeerde het Rijk gemeenten in een vroeg stadium de zekerheid te geven dat zij konden rekenen op subsidie. Vervolgens konden gemeenten subsidie-aanvragen voor vernieuwingsplannen indienen.⁶¹ Bovendien gold bij de ISR - een doorbraak in die tijd - het onderscheid tussen voorlopige en juridische verplichtingen. Voorlopige verplichtingen werden wel geregistreerd, maar legden geen beslag op de begroting. Dit maakte grootschalige, meerjarige afspraken met gemeenten mogelijk.⁶² Het saldo-karakter van de ISR leidde tot een centralistisch regime en maakte de regeling financieel gezien uiterst aantrekkelijk voor gemeenten. Administratief zou de ISR echter zowel voor gemeenten als Rijk bijzonder ingewikkeld en arbeidsintensief blijken, met tal van declaraties die moesten worden ingediend, geregistreerd, gecontroleerd en uitbetaald.⁶³ Het Rijk beperkte het bereik van de ISR tot slechts enkele steden, hoewel het aanvankelijk wel degelijk de bedoeling was geweest haar voor het hele land te laten gelden.

Subsidies voor woningverbetering

Ook de subsidies voor woningverbetering werden opwaarts bijgesteld. Lange tijd zijn de subsidieregimes voor woningwetwoningen en particuliere woningen strikt gescheiden geweest. In de oude wijken bevonden zich overwegend particuliere woningen. De subsidiemogelijkheden voor deze woningen werden in 1973 en 1974 aanzienlijk verruimd, door aanpassing van de twee reeds bestaande regelingen.⁶⁴ Bovendien opende Schaefer in 1973 de mogelijkheid voor tijdelijke instandhouding van oude woningen en het opheffen van bijzondere gebreken. In 1977 ontstond een nieuwe subsidieregeling. Waar de verbeterbedragen in het verleden min of meer 'geprikt' werden, berekende de directie Stadsvernieuwing de contante waarde van toekomstige huuropbrengsten en verbeteringskosten (dit gebeurde voor het eerst), en kon zo - uitgaande van een huurverhoging van 2,5% van de verbeteringskosten - de

⁶¹ Het vernieuwingsplan kon het karakter hebben van een verbeteringsplan (in hoofdzaak gericht op het behoud en herstel van bestaande bebouwing en verbetering van de omgeving daarvan) en een herindelingsplan (in hoofdzaak gericht op sanering en reconstructie). In de praktijk bleek dit onderscheid niet altijd even duidelijk. Bron: Fleurke e.a., 1979, p. 44.

⁶² Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

⁶³ Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

⁶⁴ De Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten 1970 en de Beschikking geldelijke steun rehabilitatie 1972.

subsidiebedragen bepalen die nodig waren voor een sluitende exploitatie.⁶⁵ De bijdragen-ineens bleken van 25 naar 40% te moeten stijgen. De aloude 'klusjesregeling' - vaste bedragen voor afzonderlijke voorzieningen als closet en douche - bleef gehandhaafd.⁶⁶

Bij woningwetwoningen was de opgave anders. Door leningen en jaarlijkse bijdragen kenden zij een rijksband. Het toekennen van subsidies voor verbetering had daarom gevolgen voor de jaarlijks uit te keren bijdrage, reden waarom deze taak niet door de directie Stadsvernieuwing, maar door het Bureau bijdragevaststelling en -herziening in Zwolle geschiedde. Binnen de woningwetsector gold voorts een onderscheid in voor- en naoorlogse woningen. Bij de woningen voor 1945 waren geen reserves voor onderhoud opgebouwd, bij woningen na 1945 wèl. Vanaf 1974 kregen corporaties en gemeenten de mogelijkheid om de verbetering van vooroorlogse woningwetwoningen volledig met rijksleningen te financieren. Ook verschaftte het Rijk geen 75%, maar een 100% (jaarlijkse) bijdrage ter dekking van het exploitatietekort. Verbetering kreeg zo een zelfstandiger plaats, naast beheer en groot onderhoud.⁶⁷ Het exploitatierisico lag volledig bij het Rijk. Als regel gold wel dat de huur met

⁶⁵ De huurverhoging, zo was de gedachte, diende de helft te bedragen van de aanvangshuur van nieuwe woningwetwoningen (5%); de helft van de kosten van de ingreep werd beschouwd als de kosten van achterstallig onderhoud. Deze 2,5% was aanvankelijk gebaseerd op de ervaringen met de renovatie van woningwetwoningen. In 1979 werd de subsidieregeling voor de verbetering van particuliere huurwoningen herzien. De voorbereidende Werkgroep Subsidie vaststelling bij woningverbetering gaf de reden aan voor het uitgangspunt van een sluitende exploitatie als basis voor de hoogte van de verbeteringssubsidie. Zij deed haar aanbevelingen namelijk 'vanuit de basisgedachte, dat het beleid met betrekking tot de particuliere vernieuwbouw zoals dat in de Memorie van Toelichting 1979 is neergelegd maximale realiseringbehoefte verbetering van particuliere huurwoningen sterk achterbleef. De Werkgroep adviseerde om de hoogte van de exploitatiesubsidie gelijk te laten zijn aan het verschil tussen de modale jaarhuur en de feitelijke huur vóór verbetering, met een maximum van f 480,-. Bron: Rapport van de Werkgroep Subsidievaststelling bij woningverbetering d.d. 5 januari 1979, (auteur: drs. P.W.A. Veld), bijlage bij verslag Directieraad d.d. 5 december 1979, VROM-archief, SSA.

⁶⁶ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; MVRO, 1978, *Vernieuwdestad*, pp. 50-55. Het ging om de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1977. De onder eigenaar-bewoners populaire 'klusjesregeling' - vaste bedragen voor afzonderlijke voorzieningen als douche en keuken - werd in deze regeling verruimd, maar leidde tot zoveel uitgaven dat mede daarom de beschikking werd beperkt. Zo ontstond de BGSVPW 1979-I, die echter weer zoveel protest uitlokte dat ook zij weer werd bijgesteld: de BGSVPW 1979-II. In de jaren daarna werd de regeling op onderdelen veranderd, vooral omdat de particuliere woningverbetering slechts traag voortgang vond (MG 80-33; 81-07; 83-26) Bron: Houben, 1989, pp. 95-96.

⁶⁷ Corporaties beheerden een fonds waarmee zij hun plannen voor buitengewoon onderhoud en woningverbetering financieel sluitend moesten maken. Het idee van dit b.o.w.-fonds was afkomstig van de Commissie-De Roos (zie de notitie van A.W. Faber over de verzelfstandiging van woningcorporaties). Als dit niet mogelijk was, verhoogde het Rijk de reeds bestaande jaarlijkse bijdrage.

minimaal 2,5% van de kosten van de ingreep verhoogd moest worden. Vanaf 1975 vielen ook alle naoorlogse woningwetwoningen onder de regeling.⁶⁸

Daarnaast ontstond een nieuwe categorie verbeteringssubsidies: die voor het aangekocht bezit. In Rotterdam had de nieuw aangetreden wethouder Van der Ploeg in korte tijd een groot aantal slechte, particuliere woningen aangekocht. Van der Ploeg wilde dit aangekocht bezit verbeteren met het regime voor woningwetwoningen, dat immers de mogelijkheid bood van financiering met rijksleningen en volledige dekking van het exploitatietekort. Schaefer wenste echter niet voor de kosten van de Rotterdamse aankoopactie op te draaien. Eind 1976 sloot hij het 'aangekocht bezit' uit van de verbeteringssubsidies voor woningwet- en particuliere woningen.⁶⁹

7.4.3 Slopen of verbeteren?

Hoewel de verhoging van de subsidiebedragen en -percentages voor woningverbetering onder Schaefer wijzen op de omslag in het stadsvernieuingsbeleid, moet eigenlijk worden gekeken naar de invloed op de keuze tussen slopen en verbeteren die van het geheel aan beleidsinstrumenten, in hun samenhang, is uitgegaan. Welke prikkel leverde de combinatie van 80%-regeling, locatiesubsidie, nieuwbouwobjectsubsidies, verbeterersubsidies voor de verschillende eigendoms categorieën, de respectievelijke huurbepalingen en subjectsubsidies? Hierbij moeten de belangen van de betrokken actoren goed in de gaten gehouden worden. De (financiële) belangen van gemeenten, bewoners, woningcorporaties en particuliere eigenaren staan vaak haaks op elkaar.

Het grote struikelblok bij de planontwikkeling op complexniveau in de stadsvernieuwing vormden de huren. De bewoners van woningen in oude wijken waren gewend aan een zeer laag huurniveau. Gesteld voor de keuze tussen een vervangende nieuwbouwwoning met een beduidend hogere huur en een verbeteringreep waarna weliswaar een hogere dan de oude huur resulteerde maar die lager was dan in geval van nieuwbouw, kozen zittende bewoners voor verbetering, ondanks het bouw- en woontechnisch gezien lagere kwaliteitsniveau van de woning. Bij woningverbetering gold een huurverhoging van 2,5% van de verbeteringskosten. Voor een nieuwe sociale huurwoning gold vanaf 1 juli 1975 de huurtabel uit de BGS 1975, gebaseerd op het idee van de volkshuisvestingsprijs. De locatiesubsidie zorgde er in aanvulling op de 80%-regeling voor, dat het grondkostenbestanddeel van de stich-

⁶⁸ Het ging om de Beschikking geldelijke steun voor verbetering van complexen van toegelaten instellingen en gemeenten 1973. Deze regeling gold ook voor naoorlogse gemeentewoningen, maar niet voor naoorlogse corporatiewoningen. In 1974 en 1975 werd de regeling verruimd via opname van naoorlogse systeemwoningen met gebreken (1974) naar alle naoorlogse corporatiewoningen (1975). Verbeteringrepen voor naoorlogse woningwetwoningen komen in aanmerking voor financiering met rijksleningen, een bijdrage van 50% in exploitatietekorten en renteloze leningen voor resterende exploitatietekorten. De regeling bleef in deze vorm tot 1981 bestaan. Bron: Houben, 1989, p. 73.

⁶⁹ Priemus, 1978, p. 157.

tingskosten in stadsvernieuwingsgebieden op hetzelfde niveau als in uitleggegebieden kwam te liggen, zodat de BGSH-tabel ook daar kon gelden. Niettemin waren de huren die uit toepassing van deze tabel resulteerden te hoog voor de bewoners van de oude, verpauperde wijken die overwegend tot de laagste inkomenscategorie behoorden. De individuele huursubsidie bood aanvankelijk weinig soelaas; IHS werd slechts voor een jaar toegezegd en de toekenning zou elk jaar opnieuw worden bezien. Bewoners verkeerden daardoor in onzekerheid over de huren die ze zouden moeten betalen voor een nieuwe woning. Zij stelden hun eisen ten aanzien van een maximumhuur daarom steeds in termen van een huur waarin wèl met objectsubsidies, maar niet met subjectsubsidies was gerekend.⁷⁰ Op de bewoners ging daarom van het samenstel van beleidsinstrumenten een prikkel tot een keuze voor woningverbetering boven sloop met vervangende nieuwbouw uit.

Voor gemeenten lag dat anders. Het financiële belang van de gemeenten is erin gelegen, de investeringen en exploitatie van woningen in stadsvernieuwingsgebieden zoveel mogelijk gedekt te krijgen. Van groot belang hierbij is de verdeling van de oude woningvoorraad in een gemeente naar eigendoms categorie en, in dit verband, eventuele aankoopacties van de gemeente. Het oude woningbestand van de gemeente Rotterdam bestond voornamelijk uit particulier bezit. Wethouder Van der Ploeg ging over tot aankoop van een groot aantal van deze woningen, om daadwerkelijk de stadsvernieuwing-nieuwe stijl (verbetering) ter hand te nemen. Door de aankoop had de gemeente een fors bedrag aan verwervingskosten uitgegeven, dat zij op een of andere manier gedekt wilde krijgen. Van der Ploeg wenste de aangekochte woningen te verbeteren via de verbeterregeling voor woningwetwoningen. Deze regeling bood de mogelijkheid van financiering met rijksleningen en een jaarlijkse rijksbijdrage in ter grootte van het exploitatietekort, zijnde het verschil tussen annuïteit en huuropbrengsten. Het gevecht met het Rijk ging daarbij over de boekwaarde van de aangekochte woningen en het achterstallig onderhoud.

De bepaling dat de huurverhoging bij verbetering 2,5% van de verbeteringskosten diende te bedragen was afkomstig van de ervaringen met renovatie van woningwetwoningen. Bij particuliere woningen was echter vaak sprake van achterstallig onderhoud. Dit achterstallig onderhoud moest van Schaefer bij de verbeterkosten worden opgeteld. Het gevolg hiervan was dat bij eenzelfde huurverhoging van 2,5% (= huuropbrengsten voor de gemeente) in vergelijking met woningwetwoningen meer subsidie nodig was om een zelfde kwaliteitsniveau te bereiken.

Van der Ploeg rekende de kosten van aankoop mee bij de bepaling van de boekwaarde van de woningen. Oude exploitatietekorten werden bijgeschreven bij de boekwaarde ('de boekwaardetruc'). Omdat de rijksbijdrageregeling voor de verbetering van woningwetwoningen een saldoregeling was, dacht Van der Ploeg op deze wijze de kosten van de aankoopactie te kunnen afwentelen op het Rijk. Schaefer wilde daar echter niets van weten, reden waarom per 1 januari 1977 de aangekochte woningen uitgesloten werden van genoemde regeling. Omdat deze woningen ook

⁷⁰ Priemus, 1978, p. 195.

werden uitgesloten van de nieuwe verbeteringsregeling voor particuliere woningen (1977), kon Rotterdam alleen bij sloop (de 80%-regeling) de kosten van de aankoopactie vergoed krijgen. Van de door de CDV gecreëerde samenhang tussen beleidsinstrumenten op het gebied van de stadsvernieuwing en woningverbetering ging daarom op gemeenten, in het bijzonder Rotterdam, een sloopbevorderende prikkel uit.

Voor een derde belanghebbende, de exploitant van (al dan niet voormalig) particuliere huurwoningen, kende sloop met nieuwbouw ook een financieel voordeel ten opzichte van woningverbetering. Ten eerste gold dat de nieuwbouw zwaar gesubsidieerd werd, en wel volgens de dynamische kostprijshuurmethode. Woningverbetering werd minder zwaar gesubsidieerd, en niet volgens het DKP-systeem. Daarnaast lag een voordeel bij de huuropbrengsten. Na vijf jaar verplichte huurverhogingen was de kans op huurverhogingen boven de trend vrij groot, terwijl bij vernieuwbouw na vijf jaar de kans groot was dat huurbevrozing en huurverlaging nodig zouden blijken in verband met een verkeerde verhouding huur:kwaliteit.⁷¹

Geconcludeerd kan worden dat van het huur- en subsidiebeleid voor stadsvernieuwing en woningverbetering een sloopbevorderende invloed bleef uitgaan op met name de gemeenten. Ook de Interim Saldo Regeling vermocht daarin geen verandering te brengen, hoewel 'neutraliteit van het subsidiesysteem' als uitgangspunt was gekozen door de Commissie-Floor, die de ISR had voorbereid. Net zo min als de 80%-regeling voorzag de ISR in subsidiëring van de verwervingskosten van te verbeteren woningen en vergoedde zij op het gebied van verwerving alleen de verwervingskosten van te slopen bebouwing. Sperling en Jurgens concludeerden daarom dat als een gemeente veel aangekocht had in een gebied, het wel zeer moeilijk werd een rationele afweging tussen sloop en renovatie te maken. Bij woningverbetering bleef de gemeente met een "gigantisch" financieel tekort zitten, terwijl bij keuze voor sloop alle verwervingskosten gedekt konden worden. "Met evenveel recht kunnen wij dan ook concluderen dat de ISR in dezelfde mate rigoreuze sloop in de hand werkt als de 80%-regeling, temeer daar de ISR juist bedoeld is voor de meest urgente stadsvernieuwingsgebieden."⁷²

Wat de bewoners, en daarmee de doelstelling van betaalbaarheid van de huisvesting betreft: op hen oefende het geheel aan subsidie- en huurbepalingen een 'incentive' in de richting van woningverbetering uit, ook al was dat bouwtechnisch gezien niet altijd verstandig. Het verschil in huurniveau tussen een verbeterde woning en een nieuwe woningwetwoning was vaak zodanig groot, dat bewoners kozen voor verbetering. Volgens ing. W. Revet zijn corporaties en gemeenten, onder druk van

⁷¹ Priemus, 1978, p. 208.

⁷² Sperling, D., en W. Jurgens, 1983, **Interim Saldo Regeling, integrale sloopregeling? Beschikking geldelijke steun Stadsvernieuwing 1977**, Delft (TH Delft, Vakgroep Civiele Planologie), afstudeeronderzoek, p. 82.

bewonersacties, soms gedwongen geweest bouwtechnisch verkeerde oplossingen te kiezen: het voor aanzienlijke bedragen opknappen van oude woningen ondanks bij voorbeeld een slechte fundering waardoor na een aantal jaren sloop tóch nodig bleek.⁷³ In lijn hiermee concludeerde Priemus dat de nieuwbouwhuren in stadsvernieuwingsgebieden te hoog waren. Met anderen stelde hij Schaefer voor om de aanvangshuren voor nieuwbouw in deze gebieden te verlagen, maar vond geen gehoor. Zijn conclusie luidde anno 1978 dat de stadsvernieuwing (in casu Rotterdam) voor de opgave stond om het politiek aanvaarde uitgangspunt "bouwen voor de buurt" uit te voeren met een subsidie-instrumentarium dat op dat uitgangspunt niet was toegesneden.⁷⁴ Overigens zijn later wel maatregelen ter verlaging van de nieuwbouwhuren in stadsvernieuwingsgebieden getroffen, zoals de tabelaf trek.⁷⁵

De conclusie luidt dat het huur- en subsidie-instrumentarium in zijn samenhang gebreken vertoonde als het wordt beoordeeld op de prikkels die ervan uitgingen op de afweging tussen sloop met vervangende nieuwbouw en woningverbetering. De spanning tussen de doelstellingen van kwaliteit, betaalbaarheid voor de bewoners en betaalbaarheid voor de overheid (Rijk en gemeenten) deed zich hier in volle hevigheid gelden. Er bestond gevaar dat de keuze uitviel in de richting van verbetering terwijl sloop met nieuwbouw bouwtechnisch ware te prefereren. Anderzijds was er een prikkel tot sloop waar woningverbetering zeer wel mogelijk zou zijn geweest. In concrete gevallen lijken de verhoudingen tussen bewoners, huisbazen en gemeenten bepalend te zijn geweest, waarbij zij soms tegenover het Rijk een gemeenschappelijk belang hadden.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de uitvoering van de subsidieregelingen. Eerst komt echter de interdepartementale coördinatie aan de orde zoals die met name plaatsvond in de Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV). Deze commissie vervulde in de uitvoering van het stadsvernieuwingsbeleid een centrale rol.

7.5 Beleidscoördinatie buiten bestaande kaders: de CCSV

Schaefer, de RPD, en ook de directie Stadsvernieuwing van de CDV waren groot voorstander van een integrale aanpak van de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing

⁷³ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁷⁴ Priemus, 1978, p. 209. Interessant in het kader van de doelstelling van 'bouwen voor de buurt' is een voorstel van stadsvernieuwingsconsulent Revet aan Schaefer om de bewoners van een gesloopte woning in een stadsvernieuwingsgebied een certificaat te geven waarop staat dat ze stadsvernieuwingsurgent zijn. Met dat certificaat zouden ze, waar ze het ook inleverden in Nederland, moeten kunnen wonen tegen aanvankelijk een lage huur. Er waren in de grote steden nogal wat mensen die best terug wilden gaan naar hun geboortestreek, en zich niet gebonden voelden aan hun buurt. Schaefer wenste dit voorstel echter niet te honoreren. Bron: interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

⁷⁵ Priemus, 1984, p. 35.

verge daarom de betrokkenheid van andere departementen. Voor de beoordeling van aanvragen om steun voor sanering en reconstructie (80%-regeling) bestond sinds 1969 de Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW), waarin vertegenwoordigers van de ministeries van VRO, Verkeer en Waterstaat (V&W), Binnenlandse zaken en Financiën zitting hadden. Namens VRO waren de RPD (afdeling Stadsreconstructie) en de CDV (afdeling Sanering) vertegenwoordigd. De CDV bereidde de advisering over saneringsplannen voor, de RPD behandelde reconstructieplannen. In 1974 traden ook CRM, Economische Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, en Onderwijs toe, kort daarna gevolgd door Landbouw en Visserij.⁷⁶ In 1975 werd de commissie omgedoopt tot Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV).⁷⁷ Vooral de behoefte aan een meer integrale aanpak en een betere coördinatie van de stadsvernieuwing vormde hiervoor de aanleiding. De overgang van CBSW naar CCSV ging overigens met de nodige strijd tussen de ministeries van VRO en V&W gepaard, omdat V&W niet wenste te accepteren dat aanvragen voor V&W-subsidies in de CCSV zouden worden besproken en haar secretariaat van de CBSW/CCSV niet zomaar wenste prijs te geven.⁷⁸ Uiteindelijk kwam het secretariaat te berusten bij de RPD, terwijl de commissie onder leiding stond van een onafhankelijk voorzitter.

De CCSV kreeg tot taak "de maatregelen van de diverse departementen welke gericht zijn op stadsvernieuwing te coördineren, en te bevorderen dat deze maatregelen passen in het rijksbeleid ten aanzien van dit beleidsterrein. Daarbij is niet alleen de coördinatie bij de toepassing van de diverse subsidieregelingen in het geding, maar ook een meer algemene beleidscoördinatie, welke zich richt op beter functioneren van steden en dorpen."⁷⁹

⁷⁶ Van deze ministeries waren met name de volgende diensten betrokken:

VRO: CDV en RPD; CRM: Centrale Directie Planning en Coördinatie en Rijksdienst voor de Monumentenzorg; EZ: DG voor Handel, Ambachten en Diensten; BiZa: Directie Financiën Binnenlands Bestuur; Financiën: Inspectie der Rijksfinanciën; O&W: Directie Bouwzaken en Onderwijs; L&V: Landinrichtingsdienst; V&W: Rijkswaterstaat en DG van het Verkeer; VoMil: Directie Ecologische, Toxicologische en Planologische aspecten. Bron: Fleurke, 1979, p. 21.

⁷⁷ Siraa, H.T., 1994, *Organisatorische ontwikkeling VRO(M): 1963-heden*, (niet gepubliceerd), p. 23; Weertman, J., 1995, *Coördineren of frustreren. Overleg in de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing*, doctoraalscriptie planologie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, p. 41. Het ministerie van L&V nam in 1975 zitting in de CCSV vanwege de overkomst van het DG voor de Recreatie van CRM naar L&V. Bron: Weertman, 1995, p. 41.

⁷⁸ Weertman, 1995, pp. 37-40. Uiteindelijk ontstond het compromis dat de CCSV zelf zou beslissen welke aanvragen wel en welke niet konden worden afgedaan door de Commissie Bijdragen Verkeers- en Vervoersvoorzieningen (CBVV), een subcommissie van de CCSV waarvan het secretariaat in handen was van V&W.

⁷⁹ Omschrijving van de taak van de CCSV, zoals neergelegd in een brief d.d. 29 oktober 1975 van staatssecretaris Schaefer aan de bewindslieden die in de CCSV werden vertegenwoordigd; aangehaald in: Fleurke e.a., 1979, p. 20.

Een andere aanleiding voor de uitbreiding was waarschijnlijk ook de mogelijkheid om andere ministeries fondsen ter beschikking van de stadsvernieuwing te laten stellen. Consequentie was wel dat de CDV mede-zeggenschap van andere departementen over de besteding van CDV-subsidies moest accepteren. De grootste subsidieposten waarover de CCSV adviseerde, - de 80%-regeling en de ISR - stonden op de begroting van volkshuisvesting. Bovendien betekende goedkeuring van een aanvraag om 80%-subsidie min of meer automatisch dat de desbetreffende gemeente ook kon rekenen op locatiesubsidie, eveneens een CDV-post. Vanaf 1976 nam de CDV overigens het beheer van de subsidies voor reconstructieplannen over van de RPD.⁸⁰ Ook was de CDV - in casu de directie Stadsvernieuwing - in alle overlegstructuren ter voorbereiding van de plenaire zittingen van de CCSV vertegenwoordigd, en nam de HID van de Volkshuisvesting bij de beoordeling van stadsvernieuwingsplannen een spilfunctie in.⁸¹

De CCSV adviseerde de minister van VRO over subsidie-aanvragen op basis van de 80%-regeling en de ISR. Dat geschiedde na advisering door de HID of Inspecteur Ruimtelijke Ordening en behandeling door de directie Stadsvernieuwing. De CCSV-adviezen over de subsidie-aanvragen werden geschreven door de afdeling Financieel-administratieve Uitvoering Stadsvernieuwing (FAUS) van de CDV. Naarmate het aantal aanvragen toenam, groeide de behoefte aan prioritering. Het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' bleef echter nog lange tijd gelden. Toen onder meer door een grotere rol voor de provincie de werklast afnam, legde de CCSV zich meer toe op algemene advisering over de stadsvernieuwing.⁸²

Hier wordt niet nader op de besluitvorming in de CCSV ingegaan, maar volstaan met een verwijzing naar Fleurke e.a. (1979), Siraa, Van der Valk en Wissink (1995) en vooral Weertman (1995).

⁸⁰ Fleurke e.a., 1979, p. 20. De RPD 'verloor' het beheer over de begrotingspost voor reconstructie, maar verwierf het secretariaat van de CCSV. Deze bewegingen pasten in de taakopvatting van de RPD: wel coördineren en actief zijn in de beleidsvorming, maar zelf niet met de uitvoering belast zijn. Volgens Mollema zou de RPD nog eerder een begrotingspost weggeven dan het secretariaat van een coördinatiecommissie als de CCSV, hetgeen ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Bron: commentaar ir. P. Mollema, 11 september 1995.

⁸¹ Het vooroverleg stadsvernieuwing economische en milieuhygiënische aspecten, het vooroverleg infrastructuurle aspecten en het vooroverleg welzijnsaspecten. Daarnaast bestond er een intern vooroverleg binnen VRO - het vooroverleg volkshuisvestings- en ruimtelijke ordeningsaspecten - waaraan de directie Stadsvernieuwing van de CDV, de afdeling Stedelijke Inrichting van de RPD en de Centrale Afdeling Juridische Zaken deelnamen. Bron: Fleurke e.a., 1979, p. 21.

⁸² Zie Weertman, 1995.

7.6 Beleidsuitvoering: posities en problemen

7.6.1 Inleiding

Terwijl enerzijds de *ontwikkeling* van het instrumentarium eisen aan de organisatie stelt, vergt anderzijds de *toepassing* van de instrumenten wijzigingen van de organisatiestructuur. Het is hier beter om te spreken over 'uitvoeringsstructuur', omdat bij de toepassing van instrumenten vaak meer dan één organisatie, in casu de CDV, betrokken is. Elk instrument stelt zijn eigen eisen aan de uitvoering; taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten aan actoren worden toegekend, en stuur- en regelmechanismen (normering, toetsing) moeten worden bedacht. Elk instrument kent daarmee ook zijn eigen implementatieproblemen.

Fleurke e.a. hebben een analyse gegeven van de verschillende 'beoordelingscircuits' en beoordelingscriteria die op het gebied van de stadsvernieuwing aan het einde van de jaren zeventig bestonden. Net zoals de subsidieregelingen voor de 'grote stadsvernieuwing', de renovatie en de verbetering van particuliere woningen hun eigen ontstaansgeschiedenissen kenden, kenden zij ook hun eigen beoordelingscircuits. Voor een uitwijding wordt verwezen naar de studie van Fleurke c.s.. Hier wordt de aandacht beperkt tot de rol van de CDV, in het bijzonder de directie Stadsvernieuwing daarbij.

7.6.2 Planbehandeling: veel geld, weinig mensen

Een van de eisen die gesteld moeten worden aan een organisatie die belast is met de uitvoering van subsidieregelingen, is waakzaamheid voor het gevaar van druk in opwaartse richting en overvraging.⁸³ Weliswaar hoedde Schaefer zich voor afwenteling van de aankoopkosten van Rotterdam op het Rijk, maar in een ander opzicht was lange tijd eerder sprake van onder- dan van overvraging.

Een kernthema gedurende het bestaan van de directie Stadsvernieuwing was de zorg om het ingediend en behandeld krijgen van zoveel mogelijk plannen. Ook ten tijde van Buck was dit al het geval. Stadsvernieuwing had sinds het aantreden van het kabinet-Den Uyl echter een nog hogere politieke prioriteit. De door Schaefer binnengehaalde begrotingsgelden moesten worden weggezet. De grote opgave was om gemeenten ertoe te bewegen plannen te ontwikkelen en die zo snel mogelijk bij de CDV in te dienen. De gemeentelijke planontwikkeling kwam slechts traag op gang, vooral in de grote steden. Veel - met name middelgrote - gemeenten moesten de omslag die op rijksniveau met het aantreden van het nieuwe kabinet al achter de rug was, nog maken. Grootschalige sanerings- en reconstructieplannen moesten worden omgevormd tot of vervangen door plannen die aan de nieuwe uitgangspunten - bouwen voor de zittende bewoners en zo mogelijk behoud en herstel van de bestaande woningen - voldeden. Bovendien was nog weinig ervaring met deze 'stadsvernieuwing nieuwe stijl' (inspraak, verbetering) opgedaan en vertoonde het

⁸³ Bruijn, J.A. de, 1990, *Economische Zaken en economische subsidies*, Den Haag (VUGA), dissertatie, pp. 27-32 en 71-72.

juridische en financiële instrumentarium in handen van gemeenten nog veel gebreken. De directie Stadsvernieuwing en haar voorloper, de afdeling Sanering, reageerden daarop met bezoeken van Schaefer, de stadsvernieuwingsconsulenten, voorlichtingsbijeenkomsten, uitgave van Vernieuwde stad en informatieverstrekking via de Ideeëncentrale, alles met het doel om de planontwikkeling op gang te brengen.⁸⁴

Tegelijkertijd kampte de directie Stadsvernieuwing echter met een tekort aan planbehandelingscapaciteit. Aanvankelijk was de aansluiting op het HID-apparaat erg gebrekkig; bovendien bestond ook bij de HID-kantoren weinig ervaring met woningverbeterings-, sanerings- en rehabilitatieplannen.⁸⁵ In deze situatie kwam enige verandering toen Arink in 1976 besloot de behandeling van subsidie-aanvragen voor woningverbetering te deconcentreren naar de HID's. Volgens Arink was de beoordelingscapaciteit daarna meer dan voldoende.⁸⁶ Het was bovendien de bedoeling dat de HID's meer bij het op gang brengen van de stadsvernieuwing zouden worden ingezet. Bij gebrek aan bevoegdheden om afspraken te maken zouden de HID's ook in provinciaal verband (Provinciale Planologische Dienst (PPC)) niet serieus genomen zijn.⁸⁷

Met de deconcentratie had de beoordeling door de HID niet langer de status van advies, maar betekende meteen een subsidietoezegging. De HID sloeg de beschikking. De dubbele plantoetsing behoorde zo tot het verleden. Wel werden de beschikkingen centraal geadmistreerd; de HID voerde geen boekhouding.⁸⁸ Het beheer over de begrotingsposten waaruit de verbetersubsidies betaald moesten worden, bleef namelijk een centrale aangelegenheid.

⁸⁴ De pogingen van de medewerkers van de directie Stadsvernieuwing om plannen voor de 80%-regeling en de ISR (net na de introductie daarvan) binnen te halen, waarbij zij het land introkken, stonden bekend als de 'bietencampagne'. Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

⁸⁵ Getuige een onderzoek naar het functioneren van de afdeling Sanering in 1972 beschouwde deze afdeling de HID-kantoren niet in staat het stadsvernieuwings- en woningverbeteringswerk te verrichten; zie het vorige hoofdstuk.

⁸⁶ Brief ir. J. Arink aan de HID's d.d. 14 mei 1976, genoemd in: Van der Schaar, 1995, p. 26, noot 35. Niet geheel duidelijk is of dit naast particuliere woningen ook de verbetering van woningwetwoningen betrof. Volgens Arink werden de woningverbeteringsplannen aanvankelijk slechts door enkele mensen van de directie Stadsvernieuwing beoordeeld; als argument voerden zij aan dat de HID en zijn medewerkers daartoe niet in staat waren. Arink stelt daaraan zo snel mogelijk een eind gemaakt te hebben door de HID's de beslissingsbevoegdheid inzake 'renovatieplannen' te geven en hun advies te verlangen bij de andere planvormen waarbij CDV-regelingen in het geding waren. Ook voor het overleg over en de beoordeling van de ISR-, sanerings- en reconstructieplannen was daarna volgens hem voldoende capaciteit, mits medewerkers van de directie Stadsvernieuwing en de HID's van het begin af aan bij de ontwikkeling van de plannen betrokken werden. Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995.

⁸⁷ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

⁸⁸ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

De directie Stadsvernieuwing ontbeerde in het begin nog de 'cliëntgerichtheid' die de afdeling Grondkosten (Van Kesteren), de Coördinator Woningvoorziening (Mackenzie) en de ICOG wél bezaten. In het kader van het realiseren van de nieuwbouwprogramma's - met de hete adem van de Tweede Kamer in de nek - hadden zij al veel langer een hechte relatie met de gemeenten, een ervaring die de directie Stadsvernieuwing aanvankelijk ontbeerde. Geleidelijk kwam hierin verbetering. Door betere contacten met het 'veld' - met name gemeenten - en het actief onderhouden daarvan konden gemeenten tot planindiening worden aangezet en konden achterstanden in planbehandeling bij de CDV worden weggewerkt.⁸⁹

Naarmate de gemeentelijke plannen in aantal toenamen, stagneerde de afhandeling echter opnieuw. Daarop werden bij de Directie Stadsvernieuwing nieuwe, jonge medewerkers in dienst genomen, waardoor de planbehandelingscapaciteit toenam. Zij brachten ook verandering in de gangbare praktijk waarbij het beoordelingswerk dat bij de HID-kantoren al was verricht, centraal nog eens werd overgedaan. In hoog tempo zijn vervolgens de achterstanden in de afhandeling van sanerings- en reconstructieplannen weggewerkt. Ook werden enkele coördinatoren planbehandeling aangewezen, die een soort bezemfunctie vervulden. Zij probeerden de HID-kantoren, die eveneens overbelast waren, tot steun te zijn, vooral bij de start van de ISR. Toen de gelden voor stadsvernieuwing toenamen, was extra activering nodig om de gelden weg te zetten. Zij trokken zelf het land in om plannen binnen te halen: de 'bieten-campagne'.⁹⁰ In een latere fase lieten zij het 'pookwerk' zoveel mogelijk over aan de HID's, en beperkten hun rechtstreekse contacten tot de grote gemeenten.⁹¹

De combinatie van hoge budgetten, begrotingsregels, problemen met planontwikkeling bij gemeenten en een tekort aan planafhandelingscapaciteit bij de directie Stadsvernieuwing en de HID-kantoren bepaalde zo voor een groot deel de stadsvernieuwingsactiviteiten van de CDV in de jaren zeventig en begin jaren tachtig. Niet alleen het stimuleren van gemeenten en de moeizame beleidsuitvoering (afhandeling van plannen) waren het gevolg, ook de gebrekkige beleidsinnovatie. Door achterstanden met de planafhandeling konden de ideeën die de stadsvernieuwingsconsulenten en de Ideeëncentrale binnenbrachten, door het overige deel van de directie Stadsvernieuwing niet goed worden opgepakt. De afdelingen TUS en FAUS waren erg druk met de uitvoering, de afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing met de

⁸⁹ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam. Weggemans spreekt van een toenemende 'verzakelijking', in de zin dat men ook bij de directie Stadsvernieuwing meer 'cliëntgericht' ging denken.

⁹⁰ Commentaar drs. A.A.M. Jacobs, 15 september 1995.

⁹¹ Interview drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam. Volgens Weggemans was een oorzaak van de stagnatie van de planafhandeling dat de verantwoordelijke CDV-ambtenaren van de afdeling TUS) van mening waren dat zij zelf ter plekke de situatie moesten opnemen en overleggen, ondanks HID-adviezen die al gereed waren. Bovendien waren zowel de centrale directie als de HID-kantoren overbelast.

voorbereiding van nieuwe regelingen (voor particuliere woningverbetering en de ISR).

De toenemende noodzaak van prioriteitsstelling

Naarmate het aantal aanvragen om subsidie toeneemt, groeit de behoefte om de subsidie daar te doen komen waar zij het meest nodig is. Al in 1972 had prof. ir. H. Wiggerts, adviseur bij de RPD, een discussienota opgesteld over prioriteitsstelling voor subsidiegelden voor sanerings- en reconstructie op grond van de 80%-regeling. Daarin stelde hij een classificatie van gemeenten voor die als basis voor de verdeling van BBRS-subsidie zou kunnen gelden.⁹² Deze classificatie werd echter niet gehanteerd. Het principe van 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' bleef nog lange tijd gelden. In 1977 begon zich de noodzaak van prioriteitsstelling veel duidelijker af te tekenen. De CCSV deed een voorstel tot een methodiek voor verdeling over de elf provincies.⁹³ Ook dit voorstel werd niet in praktijk gebracht. Vanaf 1978 werd echter werd wel onder leiding van de nieuwe Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting, drs. H.J. Viersen, door een werkgroep gewerkt aan een verdeelsleutel om de financiële middelen te kunnen verdelen.

In het licht van de hoeveelheid beschikbare middelen en de trage planontwikkeling op gemeentelijk niveau verbaast het niet dat lange tijd het systeem van 'eerst komt, eerst maalt' heeft gegolden. Van primair belang was dát er plannen tot stand kwamen en gerealiseerd werd, en dat er zichtbaar iets aan stadsvernieuwing gebeurde. Bijgevolg is veel 80%-geld in de jaren zeventig terecht gekomen bij middelgrote gemeenten, en niet in de grote gemeenten, waar de nood het hoogst was maar de planontwikkeling vaak moeizaam op gang kwam.⁹⁴

Hetzelfde verschijnsel viel waar te nemen bij de woningverbetering. Zoals in 3.4 al genoemd, was het vooral het woningcorporatiebezit van na de Eerste Wereldoorlog, maar ook van net na de Tweede Wereldoorlog, dat van de verbeteringssubsidies profiteerde, terwijl de nood het hoogst was bij de 19e-eeuwse particuliere woningen in de grote steden.

7.6.3 Afstemming binnen de CDV

De belangrijkste financiële stadsvernieuwingsinstrumenten waren de subsidies voor het stadsvernieuwingsrijp maken (BBRS/80%-regeling, ISR en de bijdrageregeling voor krotverwerving en -afbraak), de locatiesubsidie, objectsubsidies voor nieuwbouw (voor verschillende eigendoms categorieën), objectsubsidies voor woningverbetering (voor verschillende eigendoms categorieën), de subjectsubsidies (huurge-

⁹² Discussie-nota Prioriteiten BSW d.d. 16 juni 1970, kenmerk RPD/IS, notitie nr. 4 (auteur: prof. ir. H. Wiggerts), archief ir. P. Mollema.

⁹³ Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing, 1978, Brief aan de minister van VRO, betreffende 'Beleidskader subsidiëring stadsvernieuwing I, 29 maart, archief ir. P. Mollema.

⁹⁴ Schuilings, Pflug en Straub, 1990.

wenningsbijdrage en ISR) en de verschillende huurregimes. Elk van deze instrumenten kende zijn eigen administratieve procedures en zijn eigen uitvoeringsverantwoordelijke afdelingen.

Het beheer van de 80%-regeling was toegekend aan de directie Stadsvernieuwing wat saneringsplannen betreft en aan de afdeling Stadsreconstructie van de RPD voorzover het om reconstructieplannen ging. In 1976 werden ook reconstructieplannen aan de CDV toevertrouwd. Wel bestond hierbij de betrokkenheid van andere rijksdiensten via de interdepartementale CCSV.

Ook de subsidiëring van de particuliere woningverbetering behoorde tot de verantwoordelijkheid van de directie Stadsvernieuwing, zij het dat de HID's hier na de deconcentratiebeslissing in 1976 een belangrijke rol bij de plantoetsing speelden. De financiële beoordeling van verbeteringen aan woningwetwoningen geschiedde echter in bij de afdeling Bijdragevaststelling en -herziening (hoofdafdeling Financiering Woningbouw, directie Woningbouw) in Zwolle, net als de vaststelling van de huren na verbetering.⁹⁵

De toekenning van objectsubsidies voor vervangende nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden was eveneens een taak van de hoofdafdeling Financiering Woningbouw van de directie Woningbouw, evenals de bijbehorende huurprijvaststelling van nieuwbouwwoningen.

De locatiesubsidieregeling werd eveneens buiten de directie Stadsvernieuwing uitgevoerd. Hiervoor was de afdeling Grondkosten en Infrastructuur van de hoofdafdeling Technische Zaken Woningbouw, directie Woningbouw, verantwoordelijk.

Deze taakverdeling betekende dat de directie Stadsvernieuwing afhankelijk was van de medewerking van andere afdelingen voor het vervullen van haar taak. De andere afdelingen hadden immers de zeggenschap over belangrijke en noodzakelijke hulpbronnen.

De locatiesubsidie vormde de verbindende schakel tussen de subsidies uit de 80%-regeling enerzijds en de objectsubsidies voor nieuwbouw anderzijds.⁹⁶ De locatiesubsidie bracht de grondkosten in stadsvernieuwingsgebieden (vanaf 1977 in steden waar niet de ISR van toepassing was) op het niveau van dat in uitlegebieden. Als de directie Stadsvernieuwing - of eigenlijk: de CCSV - voor een plan de 80%-subsidie in principe had toegekend, boog vervolgens de afdeling Grondkosten en Infrastructuur zich over het plan. Omdat de 80%-regeling en de locatiesubsidieregeling organisatorisch binnen de CDV gescheiden waren, was sprake van een afstemingsvraagstuk. Daarbij bestond het probleem dat tussen toekenning van 80%-subsidie en locatiesubsidie een aantal jaren vertraging zat. Allereerst moesten de

⁹⁵ Het is niet geheel duidelijk hoe de verantwoordelijkheden bij de subsidiëtoekenning voor woningverbetering lagen.

⁹⁶ Wat nu volgt is grotendeels gebaseerd op het interview met drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994 te Rotterdam.

'stadsvernieuwingsubsidies' (80%-regeling) worden weggezet, zodat gemeenten met verwerving en de verandering of aanleg van infrastructuur konden beginnen. Vervolgens moesten plannen worden gemaakt over wat er met het betreffende gebied zou gebeuren (verbetering, sloop met vervangende nieuwbouw). Eén van de grote onbekenden in de stadsvernieuwing was hoeveel jaren het zou duren voor een stadsvernieuwingsplan gereed was. Onder meer door de hoge graad van overleg met de bevolking, waarvoor Schaefer zich sterk had gemaakt, verliep de planontwikkeling traag, en vergde soms wel zeven à acht jaar. Wel konden gemeenten aanspraak maken op de in die tijd gecreëerde bijdrageregeling voor planvoorbereidingskosten, maar die vergoedde slechts planvoorbereidingskosten voor een periode van drie jaar. Het verschil moest worden gecompenseerd met de locatiesubsidie en kwam daarom voor rekening van de afdeling Grondkosten. Er gold dus een probleem van de onbekende hoogte van de locatiesubsidie, wat ook de budgettering van de locatiesubsidie zo moeilijk maakte. De afdeling Grondkosten opereerde hierdoor in een spanning tussen enerzijds de noodzaak om in de desbetreffende stadsvernieuwingsgebieden te bouwen - het voorstel daartoe was immers aangenomen, 80%-subsidie was verstrekt - en anderzijds de opgave om het jaarlijkse bouwprogramma te halen.

Bij de ISR zijn de beide kostencomponenten - verwervings- en sloopkosten, ('80%-kosten') enerzijds en de kosten van het bouwrijpmaken, het verlagen van de grondkostencomponent ('locatiesubsidie-kosten') - samengevoegd. Bovendien was bij de ISR de bijdrage in deze laatste kosten niet langer, zoals bij de locatiesubsidie, exclusief gekoppeld aan de nieuwbouw, maar werd zij ook verstrekt voor rehabilitatiegebieden, waarmee neutraliteit ten aanzien van de keuze sloop - verbeteren werd beoogd.

De afstemming tussen 80%-regeling en locatiesubsidie was moeilijk, omdat de afdeling Grondkosten tot een andere directie behoorde. Zij maakte van 1975 tot 1979 deel uit van de directie Woningbouw, maar nam daar in zekere zin een eilandpositie in ten opzichte van de ambtenaren van Financiering Woningbouw; de tegenstelling wordt wel aangeduid met de woorden 'bouwboeren' tegenover 'regelneven'. De afdeling Grondkosten was sterk gericht op het realiseren van het bouwprogramma; hier gold, net als bij de directie Stadsvernieuwing, dat de op de begroting gereserveerde gelden weggezet moesten worden.

De afdeling Grondkosten die het beheer voerde over de locatiesubsidie, vormde zo het scharnierpunt tussen de directie Stadsvernieuwing met haar 80%-regeling enerzijds en het halen van de nieuwbouwprogramma's, de planning en programmering anderzijds. Om de bouwprogramma's te realiseren moest ook de nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied op gang komen; de locatiesubsidie was daarbij cruciaal.

7.6.4 De spilfunctie van de HID

Voor de afstemming van de verschillende beoordelingscircuiten op het gebied van de stadsvernieuwing waren niet of nauwelijks voorzieningen getroffen. Een dergelijke afstemming is mogelijk door procedurele voorzieningen en door koppeling van de

circuits door personen. Wat opvalt bij vergelijking van de deelnemers aan de verschillende circuits, is dat de HID in de provincie in elk circuit betrokken was. Daarmee nam hij een spilfunctie in.⁹⁷

Bij de taken van de HID's, tevens Inspecteurs in het kader van het staatstoezicht, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de gebiedsgerichte, 'grote stadsvernieuwing'-subsidieregelingen en de woningverbeteringsregelingen. Wat betreft eerste (80%-regeling en rehabilitatieregeling 1972), hadden de Inspecteurs van de Volkshuisvesting drie taken⁹⁸:

1. vooroverleg met de gemeenten over mogelijke, met rijkssteun aan te vatten stadsvernieuwing;
2. voorlichting aan de gemeente omtrent de inrichting van een aanvraag om een rijksbijdrage;
3. advisering aan de centrale dienst in Den Haag omtrent een door de gemeente ingediende aanvraag.

De HID was lid van de Provinciale Planologische Commissie, waar overlegd werd over bestemmingsplannen. In deze commissie werd de HID geconfronteerd met voorgenomen stadsvernieuwingplannen. In een vroeg stadium kon hij vooroverleg plegen met de gemeenten. Dit vooroverleg bood gemeenten de mogelijkheid om vooraf enige zekerheid te krijgen over de mogelijkheid van subsidiëring door het Rijk en daarmee over de financiële haalbaarheid van een stadsvernieuwingplan; zij konden de minister - via de Inspecteurs - verzoeken om een principe-uitspraak. Omgekeerd kreeg de CDV zo via haar regionale vertegenwoordigers informatie over de in de nabije toekomst te verwachten subsidie-aanvragen. Hetzelfde gold wat betreft reconstructieplannen (tot 1976) voor de RPD en haar Inspecteurs van de Ruimtelijke Ordening (IRO). In geval van redelijk grote plannen was vaak tevens sprake van rechtstreeks contact tussen de centrale diensten (afdeling Sanering voor de CDV, afdeling Stadsreconstructie voor de RPD) en gemeenten.⁹⁹ Bij de advisering aan de centrale diensten waren de HID's niet geheel vrij, maar gebonden aan centraal verstrekte richtlijnen.

Ook bij de uitvoering van de woningverbeteringsregelingen gold dat de HID overleg voerde en adviseerde. Formeel had de HID aanvankelijk ook bij woningverbetering slechts een adviesfunctie; zijn adviezen hoefden niet door de CDV worden opgevolgd. In de praktijk voerden de HID en zijn medewerkers echter veel informeel overleg. In het geval van renovatie - verbetering van woningwetwoningen - had dit

⁹⁷ Fleurke e.a., 1979, p. 19.

⁹⁸ MVRO/CDVB en RPD, augustus 1971, Richtlijnen t.b.v. de Inspecteurs van de Vhv en de Inspecteurs van de RO bij hun bemoeienis met gemeentelijke aanvragen om een Rijksbijdrage op grond van het BBRS, p. 4.

⁹⁹ Van Zijll, 1973, pp. 37-38.

overleg al in een vroeg stadium van de planontwikkeling plaats: bij de opstelling van globaal plan van eisen en vervolgens bij een meer definitief plan met kostenberekening.¹⁰⁰ Anders dan bij de uitvoering van het 80%-regeling bestonden er anno 1974 op het gebied van woningverbetering geen schriftelijke instructies van de centrale directie aan de HID's.¹⁰¹

De HID's hadden een sterke machtspositie. Door het vooroverleg waren zij vroeg bij de plannen betrokken en konden een grote invloed op de planvorming uitoefenen. Zij ontleenden hun macht vooral aan het geld: hun oordeel, hun advies over een sanerings-, rehabilitatie- of woningverbeteringsplan was van grote invloed op de beslissing van de CDV-centraal om al dan niet een subsidie te verschaffen. De adviezen van de HID's werden meestal, zeker in het geval van renovatieprojecten, onverkort door de centrale directie overgenomen.¹⁰²

Met de deconcentratie van de beoordeling van subsidie-aanvragen voor woningverbeteringsplannen nam de invloed van de HID toe.

Voor een nadere analyse van de rol en positie van de HID's bij de beoordeling van stadsvernieuwingsplannen zij nogmaals verwezen naar Fleurke e.a. (1979). Anderzijds: toen Schaefer als staatssecretaris aantrad, vond hij dat de HID's de ideeën over stadsvernieuwing en woningverbetering onvoldoende uitdroegen.¹⁰³ De stadsvernieuwingsconsulenten werden ingesteld om deze stimuleringsstaak wèl op te vervullen en gemeenten, bewoners en corporaties aan te jagen.

7.7 Conclusie

Contingentie: omgeving, opgave en organisatie

In termen van de theoretische noties uit paragraaf 6.2 kunnen over de aanpassing van de CDV-organisatie aan de (nieuwe) stadsvernieuwingsopgave de volgende conclusies getrokken worden. Terwijl de omgeving van de CDV in het algemeen, maar wat betreft de stadsvernieuwing in het bijzonder, sterk aan het veranderen was en om allerlei nieuwe 'producten' vroeg, bezat de CDV begin jaren zeventig nog de structuur en cultuur die behoren bij een stabiele, redelijk voorspelbare omgeving. De communicatie- en besluitvormingsstructuur was vrij hiërarchisch. Lagere, uitvoerende ambtenaren met verstand van zaken hadden volgens Revet nauwelijks invloed op de beleidsontwikkeling. De nadruk lag op loyaliteit en het getrouw uitvoeren van de instructies van hogehand.¹⁰⁴ Anderzijds past enige nuancering. Gedurende de

¹⁰⁰ Baayen en Van der Schaar, 1974, pp. 13-17.

¹⁰¹ Baayen en van der Schaar, 1974, p. 14.

¹⁰² Zie noot 97.

¹⁰³ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

¹⁰⁴ Interview ing. W. Revet, 4 juli 1994 te Utrecht.

eerste jaren van haar bestaan was de taakafbakening binnen de afdeling Sanering niet scherp, en ook staatssecretaris Buck hield niet al te strak vast aan de hiërarchische communicatielijnen. De mate van formalisering was niet voor alle regelingen bijzonder hoog, wat bij een rigide-hiërarchische structuur wel verwacht kan worden. Het ontbrak bijvoorbeeld aan schriftelijke uitvoeringsrichtlijnen voor de rehabilitatie-regeling 1972.¹⁰⁵

De periode 1972-1975 had het karakter van een overgangperiode. Er was een beginnend besef dat innovatie nodig was, maar men wist niet goed hoe. Schaefer, in de veronderstelling dat de CDV nogal star en conservatief was, en Floor, die de reorganisatie van 1975 voorbereidde, namen een aantal tactische maatregelen om hierin verandering te brengen. Schaefer stelde enkele personen van buiten de CDV aan (stadsvernieuwingsconsulenten) die de functie hadden van 'change agents', niet alleen in de richting van gemeentebesturen, maar vooral ook naar het eigen apparaat. Arink, weliswaar binnengehaald door DG Floor maar in overleg met Schaefer bij de directie Stedebouw en Sanering geplaatst, trof een aantal maatregelen ter verbetering van de organisatiestructuur en het management. Daartoe behoorde de delegatie van de beoordeling van woningverbeteringsplannen aan de HID's, waardoor de werklust van het centrale apparaat werd verlicht. Door de aanstelling van de stadsvernieuwingsconsulenten werd enerzijds de formele lijn van communicatie met het veld (gemeenten, corporaties) via de HID's gepasseerd en konden anderzijds de HID's rechtstreeks vanuit de directie Stadsvernieuwing worden beïnvloed en waar nodig geholpen. Ook via de Ideeëncentrale met haar 'jonge honden' werden nieuwe ideeën geïmporteerd, zij het dat deze ideeën maar beperkt door het apparaat zijn opgepakt. Toch heeft Schaefer door deze maatregelen een mentaliteitsverandering in de dienst weten te bereiken.

De directie Stadsvernieuwing had in zekere zin het karakter van een projectorganisatie: het project waarvoor zij verantwoordelijkheid droeg, was het van de grond krijgen van de stadsvernieuwing-nieuwe stijl. Taken en instrumenten die tot dan elders in de organisatie een onderdak hadden, werden voor een groot deel samengebracht in deze directie (onderzoek naar, en ontwikkeling en uitvoering van grondkostensubsidies op basis van de 80%-regeling, objectsubsidies voor woningverbetering, huurstelling na woningverbetering, technische voorschriften voor woningverbetering). De mate van formele vastlegging van taken was gering. Coördinatie geschiedde niet zozeer op basis van schriftelijk vastgelegde procedures, plannen en het principe van hiërarchie, maar vooral via direct overleg. De wijze van opereren was zeer ad hoc. Na de komst van Schaefer werd de externe oriëntatie van de afdeling Sanering/de directie Stadsvernieuwing sterk vergroot: zij richtte zich op het onderhouden van rechtstreekse contacten met gemeenten, bewonersorganisaties, corporaties en andere departementen. Er bestond bij de directie Stadsvernieuwing een élan om samen met het veld de stadsvernieuwing aan te pakken.

¹⁰⁵ Baayen en Van der Schaar, 1974.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de structuur en cultuur binnen de directie Stadsvernieuwing pasten bij het onzekere karakter van de opgave die haar door de omgeving werd gesteld. De communicatie- en beslissingsstructuur had, in Kasteleins termen, veel meer een flexibel, matrixachtig dan een rigide-hiërarchisch karakter, terwijl de cultuur meer innoverend dan conserverend was geworden. Daarmee verschilde de directie Stadsvernieuwing zowel van de beginperiode van haar voorganger (de afdeling Sanering) als van de meeste overige delen van de CDV - met name de directie Woningbouw - die op de aloude en grotendeels geroutiniseerde nieuwbouwtak was gericht.

Een centralistisch sturingsconcept

Opvallend in deze periode is eveneens dat uitgegaan werd van een centralistisch sturingsconcept. Het Rijk stuurde met een groot aantal specifieke subsidieregelingen, waarbij subsidie-aanvragen op projectbasis werden ingediend. De Commissie-Schouten had al in haar rapport van 1971 de mogelijkheden die een grotere vrijheid voor gemeenten laten (verhoging van de uitkering uit het Gemeentefonds en introductie van een verfijningsregeling) afgeraden, en de verstrekking van doeluitkeringen aanbevolen. Binnen deze doeluitkeringen wees zij de verstrekking van periodieke bijdragen in de jaarlijkse kapitaallasten van gemeenten af (ook die zouden de gemeenten meer vrijheid hebben gegeven), en adviseerde een systeem van bijdragen-ineens in de investeringskosten. Steunverlening op projectbasis dus.¹⁰⁶ De 80%-regeling, de rehabilitatieregeling en de subsidieregelingen voor woningverbetering kenden een centrale beoordeling, waarbij het Rijk uiteindelijk op projectbasis steun verleende. Van een budget voor gemeenten was geen sprake. Wel was de provincie een rol toebedeeld uit hoofde van haar ruimtelijke ordeningstaak (goedkeuring bestemmingsplannen), maar binnen de aangewezen sanerings-, reconstructie- en rehabilitatiegebieden werd van rijkswege een oordeel over de soberheid en doelmatigheid van de plannen geveld. Weliswaar opende het Rijk in 1970 de mogelijkheid om gemeenten principe-toezeggingen voor rijkssteun op grond van de 80%-regeling te doen, zodat gemeenten minder lang in onzekerheid hoefden te verkeren, maar daarvan werd slechts incidenteel gebruik gemaakt. Deze mogelijkheid werd vooral door de RPD gestimuleerd; bij de CDV bestonden hiertegen bezwaren, omdat

¹⁰⁶ Bijdragen-ineens zouden zowel voor gemeenten als Rijk te prefereren zijn. Voor het Rijk noemde de commissie als voordelen: 1) het parlement zou duidelijk de consequenties van zijn autorisaties voor uitgaven kunnen overzien; 2) bijdragen-ineens bieden flexibiliteit voor het financiële beleid, meer dan rijksuitgaven die voor jaren vastliggen; 3) stadsvernieuwing is voor het land als geheel een "continuous process": "Ieder jaar kent zijn eigen zorgen en moet niet worden bezwaard met lasten uit het verleden." Dit is een opmerkelijke reden; als stadsvernieuwing een continuous process is, zijn gemeenten juist gebaat bij zekerheid over een continue stroom van rijkssubsidies, en daarin schieten bijdragen-ineens - per project - juist tekort. Bron: Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, pp. 12-13.

globale plannen onvoldoende inzicht boden in de financiële consequenties van de planuitvoering.¹⁰⁷

Onder het staatssecretariaat van Schaefer ontstond een enorme hoeveelheid specifieke uitkeringen. Enerzijds was dit het gevolg van de definiëring van stadsvernieuwing door met name Schaefer en de RPD, als een integrale opgave, waaraan alle departementen moesten bijdragen. Anderzijds is deze proliferatie aan regelingen kenmerkend voor een beleidsopgave waarmee nog weinig ervaring bestaat; telkens als zich een nieuw (deel)probleem blijkt voor te doen, wordt daarvoor een specifieke subsidieregeling geschapen.

De onbekendheid met het probleem - en daarmee onbekendheid over de financiële consequenties - leidde aldus tot een centralistisch en specifiek instrumentarium en sturingsconcept. Weliswaar vond het Rijk dat de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeente lag - zij het dat Schaefer en de directie Stadsvernieuwing daar aanvankelijk zeer activerend bezig waren -, de zeggenschap over de besteding van financiële middelen voor stadsvernieuwing en woningverbetering werd centraal gehouden. Ook het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing dat Gruijters en Schaefer indienden, had een zeer centralistisch karakter, evenals de ISR, die uiteindelijk voor alle gemeenten zou moeten gaan gelden. Daarbij speelde bovendien, dat voor een decentralisatie wel de 'techniek' moet bestaan, in de vorm van een normering van de subsidies; het Rijk wil immers de garantie hebben, dat de subsidies doelmatig worden besteed. Het zoeken naar deze techniek vergde tijd.

De keerzijde van dit centralistische sturingsconcept was een enorme werklast voor het Rijk, met name voor de directie Stadsvernieuwing, maar ook voor de CCSV, zeker toen de stadsvernieuwing - de planontwikkeling op gemeentelijk niveau - goed op gang kwam. De vele subsidieregelingen vergden alle registratie, beoordeling en toekenning, evenals de verwerking van een enorme stroom declaraties. Via delegatie van de bevoegdheid tot goedkeuring van subsidies voor woningverbetering aan de HID-kantoren verlichtte de directie Stadsvernieuwing haar werklast enigszins, maar in een latere fase zouden toch andere maatregelen nodig blijken.

¹⁰⁷ Fleurke e.a., 1979, pp. 41-42. Deze mogelijkheid werd geopend in de Circulaire van het ministerie van VRO d.d. 2 juli 1970, nr. 0626932. Een andere oorzaak voor het geringe gebruik ervan was volgens Fleurke e.a. de verandering in de aard van de stadsvernieuwing-plannen; aanvankelijk lag het accent op grootschalige reconstructies, later kwam de nadruk te liggen op een meer kleinschalige aanpak, gericht op behoud en herstel, waarbij veel minder behoefte aan principe-uitspraken zou bestaan.

STADSVERNIEUWING IN EEN VOLGENDE FASE: DECENTRALISATIE

8.1 Stadsvernieuwing in een volgende fase

Het stimulerende beleid van Schaefer en de directie Stadsvernieuwing had succes. In de tweede helft van de jaren zeventig kwamen de stadsvernieuwing en vooral ook woningverbetering goed op gang. Het initiatief lag steeds meer bij de grote steden. Hun invloedspositie tegenover het Rijk was sterk; het Rijk fungeerde als vragende partij: geld was er voldoende, het Rijk zat om plannen verlegen. Rotterdam introduceerde begin jaren tachtig de 'hoog niveau renovatie' (HNR), waarbij aangekochte woningen voor f 80 à 90.000,- werden verbeterd, gesubsidieerd door het Rijk. Dergelijke bedragen - die de stichtingskosten van een nieuwbouwwoning benaderden - geven aan dat de omslag in het beleid vaste voet had gekregen.

Tegelijk werd - na de take-off onder Schaefer - een systematischer aanpak van de stadsvernieuwing gewenst. De Tweede Kamer vroeg via moties van het kamerlid Duinker respectievelijk de kamerleden Lauxtermann en Dijkman, om een behoefte-raming, financiële planning en een beleidsvisie op de stadsvernieuwing. Naar aanleiding van deze moties bood de nieuwe bewindsman voor stadsvernieuwing, Beelaerts van Blokland, de Tweede Kamer in 1981 de Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing. Deze nota bevatte een behoefte-raming voor de stadsvernieuwing, als basis voor de planning en programmering. Deze nota was overigens grotendeels door de RPD geschreven.¹ De nota definieerde stadsvernieuwing als een inhaaloperatie, waarvoor het kabinet in het eerste Meerjarenplan stadsvernieuwing (MPS 1983-1987) tweemaal zoveel middelen reserveerde. Het totale budget voor stadsvernieuwing steeg van f 2,2 miljard in 1981 tot f 4,2 miljard in 1987.² Deze verdubbeling zou een zware druk op het latere DGVH leggen: het moest jaarlijks een

¹ Beelaerts van Blokland, P.A.C., 1981, *Nota over de stads- en dorpsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 713, nrs. 1-2; commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995. Binnen de RPD was het met name mr. M.J. Barendrecht (hoofd directie Ruimtelijke Inrichting) die aan deze nota heeft gewerkt.

² Bronnen: Jaarverslag DGVH, 1981, p. 18; Beelaerts van Blokland, 1981; MVRO, *Meerjarenplan Stadsvernieuwing*, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 970, nrs. 1-2; Jaarverslag DGVH 1983, p. 14.

enorm bedrag 'wegzetten'. Gegeven de bestuurlijke complexiteit van de stadsvernieuwing, betekende dit een grote opgave. De CDV trof maatregelen voor een andere aanpak.

8.2 De directie Woningbouw en Stadsvernieuwing

De directie Stadsvernieuwing, ingesteld om een nieuwe taak - de stadsvernieuwing - binnen en buiten de CDV op gang te helpen, werd in 1979 opgeheven. Woning- en wijkverbeteringen waren in de praktijk inmiddels goed op gang gekomen, routines waren ontwikkeld, en in dat licht werd een aparte organisatie niet langer nodig geacht.³ Daarnaast was sprake van een "dreigende verkokering" tussen de directies Stadsvernieuwing en Woningbouw met 'elk hun eigen regelingen en huurconcepties'.⁴ De centrale organisatieafdeling van het ministerie wees erop dat de directie Stadsvernieuwing in 1974 weliswaar opgezet was als een projectorganisatie, maar in feite slechts een partiële projectorganisatie was die niet geheel zelfstandig kon functioneren; samenwerking met onderdelen van de andere directies bleef noodzakelijk. Zij werd als "Fremdkörper" ervaren. De organisatieafdeling stelde vast dat er bij de directie Stadsvernieuwing andere werkmethodeën waren ontwikkeld dan bij de directie Woningbouw, waardoor de uitvoeringscoördinatie tussen beide uitvoerende directies steeds problematischer was geworden. Het verschil in procedures (traditioneel versus nieuw) had geleid tot "storingen en slechte service".⁵

Dit vormde (een van de) aanleiding(en) voor DG Viersen om een reorganisatie voor te stellen. De stadsvernieuwingactiviteiten zouden optimaal geïntegreerd moeten worden met de overeenkomstige andere uitvoeringsactiviteiten van de CDV.⁶ Viersen wilde een aparte directie creëren, gericht op het bevorderen van investerin-

³ Commentaar ir. J. Arink, 13 februari 1995; Centrale afdeling Organisatie en Automatisering, 12 september 1978, Rapport omtrent de voorgenomen structuur van de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, p. 15.

⁴ Verhoor drs. H.J. Viersen in: Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1988, Verhooren, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 31, p. 975.

⁵ Centrale afdeling Organisatie en Automatisering, 12 september 1978, Rapport omtrent de voorgenomen structuur van de organisatie van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, pp. 10 en 14-15. Dit rapport wijdde tevens een korte beschouwing aan de ratio van een projectorganisatie: "Een projectorganisatie wordt ingericht indien men tijdelijk zekere doelstellingen wil realiseren waartoe de organisatie niet is ingericht, dan wel indien het realiseren van nieuwe doelstellingen de bestaande organisatie zou storen in het normale functioneren. Dit laatste kan het geval zijn indien nieuwe procedures en werkmethodeën in de dagelijkse praktijk moeten worden ontwikkeld en derhalve niet door de bestaande kanalen kunnen worden geleid. Het projectkarakter blijft dan bestaan tot het tijdstip waarop vaste en/of vergelijkbare procedures zijn ontwikkeld." Wat betreft de directie Stadsvernieuwing wordt nog vermeld: "Met betrekking tot de procedurevorming lijkt op dit moment de ratio van een projectorganisatie niet meer aanwezig te zijn." Zie ook noot 3.

⁶ Zie vorige noot, p. 11.

gen. Deze nieuwe directie Woningbouw en Stadsvernieuwing kreeg de zorg voor de planning en programmering en de daadwerkelijke realisering van de bouwprogramma's. Zij moest de bestuurlijke relaties onderhouden met het veld en gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars stimuleren om met plannen te komen. Alle investeringssubsidies werden in deze directie bijeengebracht.⁷ Ook de programmering van nieuwbouw en vernieuwbouw konden dan worden geïntegreerd. De administratieve afhandeling, het huurbeleid en de IHS kwamen (in 1980) in handen van de nieuwe directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (RVH).

De instelling van de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing (W&S) paste in een ontwikkeling die eerder was ingezet. De zorg om het behandeld krijgen van zoveel mogelijk plannen en het wegzetten van begrotingsgeldten werd vooral effectief behartigd door de afdeling Grondkosten (Van Kesteren), de Coördinator Woningvoorziening (Mackenzie) en de ICOG, die goed contacten met het veld bezaten. Bij de afdeling TUS van de directie Stadsvernieuwing waren hiervoor eerder al de 'coördinatoren planbehandeling' gecreëerd die een soort bezemfunctie vervulden. De 'cliëntgerichtheid' was optimaal toen de directie Stadsvernieuwing en de afdeling Grondkosten (inmiddels Grondzaken) samenvloeiden in de directie W&S en Van Kesteren na enige tijd de leiding kreeg. De coördinatoren waren hier ondergebracht in de afdeling Planbehandeling, die deel uitmaakte van de hoofdafdeling Uitvoering van de directie W&S.⁸ Met de nieuwe directie W&S was de CDV beter toegesneden op de stadsvernieuwingstaak, die moest worden geïntensiveerd.

8.3 Aanzetten tot decentralisatie: naar een stadsvernieuwingsfonds

Eind jaren zeventig kwamen van verschillende kanten impulsen tot decentralisatie van de stadsvernieuwing. De decentralisatie kende verschillende sporen: voor nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden, de gebiedsgerichte subsidies (80%-regeling en ISR), en de subsidies voor woningverbetering. De decentralisatie op het gebied van de nieuwbouw vloeide deels voort uit het systeem van vergelijkingsshuren, dat om een kostenbeheersingsmechanisme in de vorm van een budget vroeg (zie hoofdstuk 6).

Ook voor de subsidies voor de 'grote stadsvernieuwing' werd decentralisatie steeds aantrekkelijker geacht. Voor een rijksdienst als de CDV of de RPD (die vooral een taak had bij de aanwijzing van ISR-gebieden) was het uitermate moeilijk om een oordeel te geven over de soberheid en doelmatigheid van gebiedsgerichte plannen;

⁷ Objectsubsidies voor nieuwbouw en verbetering, locatiesubsidie, hoofdinfrastructuursubsidie, ISR en 80%-regeling.

⁸ Interviews drs. J.A. Weggemans, 17 juni 1994; G. Westerdijk, 21 februari 1995. De vier coördinatoren waren ir. A.J. Baayen, ir. R. van de Kraats, drs. A.H. Moerman en drs. J.A. Weggemans.

de lokale situaties verschilden sterk. Naarmate de planontwikkeling bij vooral de grote steden beter op gang kwam, nam de werklust van deze diensten en van de CCSV toe. Het centralistische stelsel was zeer arbeidsintensief, zoals vooral de ervaringen met de ISR hadden aangetoond. Het vergde een enorme hoeveelheid controle-werkzaamheden. Het vooruitzicht van een groei daarvan bij uitbreiding van de ISR naar alle andere gemeenten - hetgeen de bedoeling was, de ISR was immers een interim-regeling bedoeld om te experimenteren - vormde zo een negatieve reden voor decentralisatie. Bovendien waren er veel problemen met de indiening van declaraties, omdat gemeenten - en met name Amsterdam - zich daar weinig aan gelegen lieten liggen. Het stelsel was erg ingewikkeld, zij dienden de declaraties veel te laat in.

Een minstens zo belangrijke reden voor decentralisatie was volgens Mollema de sterke consensus die inmiddels bij en tussen Rijk en gemeenten was ontstaan over de doelen en methoden van stadsvernieuwing: het 'bouwen voor de buurt' en de gebiedsgerichte, integrale aanpak. Wat gemeenten deden, kwam grotendeels overeen met wat het Rijk wilde. Deze consensus, gegroeid door het intensieve debat uit de voorgaande jaren in bestuur, politiek en wetenschap, was een voedingsbodemp voor decentralisatie.⁹

Met name Schaefer en de RPD bepleitten de instelling van een Provinciale Stadsvernieuwingscommissie (PSC); de CDV hield aanvankelijk nog enkele reserves.¹⁰ De commissie was bedoeld om een geïntegreerd oordeel (advies) over gemeentelijke stadsvernieuwingsplannen tot stand te brengen. In de ISR werd opgenomen dat de PSC of de PPC door GS moest zijn gehoord. Door de inschakeling van de PSC kon de CCSV de plannen veel sneller behandelen. Toch was ook de directie Stadsvernieuwing er volgens Baayen sterk op gericht, dat al op provinciaal niveau overeenstemming zou worden bereikt over de plannen.¹¹ Haar werklust zou zo beperkt kunnen worden.

De 80%-regeling en de ISR waren zeer centralistisch, evenals het ontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing van Gruijters en Schaefer. Het centralistische karakter sprak vooral uit de figuur dat de gemeente plannen maakt die het Rijk al dan niet subsidieert.¹² Dit karakter leidde tot forse kritiek van de Tweede Kamer en van verschillende belangenorganisaties, die het wetsontwerp bovendien te ingewikkeld en

⁹ Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

¹⁰ De HID zou beter in staat zijn te adviseren. Het secretariaat lag daarom eerst bij de HID, later bij de provincie. Fleurke e.a., 1979, pp. 34-36.

¹¹ Interview ir. A.J. Baayen, 16 mei 1994 te Zeist.

¹² Ten Heuvelhof, 1987, p. 198; Gruijters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1976, **Ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 924, nrs. 1-3. Aangeboden op 31 mei 1976.

te ondoorzichtig vonden.¹³ De nieuwe verantwoordelijke bewindsman voor stadsvernieuwing, minister jhr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland, toonde zich echter, evenals de nieuwe DG van de Volkshuisvesting Viersen en de DG Ruimtelijke Ordening Herweijer, een groot voorstander van decentralisatie.¹⁴ Zij besloten in 1978 het roer radicaal om te gooien; niet langer een project- of gebiedsgewijze subsidiëring met alle normerings-, beoordelings- en afwentelingsproblemen van dien, maar een lump-sum naar de gemeenten en provincies.¹⁵ Volgens Mollema geschiedde deze ommezwaai vrij plotseling, zij het dat er al jaren een debat over doel en aanpak van de stadsvernieuwing was gevoerd, waaruit de hiervoor genoemde consensus was ontstaan. Bovendien zou het vooral de RPD zijn geweest, die het idee van decentralisatie omarmde; bij de CDV zou dit enthousiasme geringer zijn geweest.¹⁶ Viersen was weliswaar de hoogste ambtenaar van de CDV en sterk pleitbezorger van decentralisatie, maar daarmee keerde hij zich tegen de opvattingen van een groot aantal CDV-ambtenaren.¹⁷

Een interdepartementale Werkgroep Decentralisatie Stadsvernieuwing - de werkgroep-Viersen - bereidde een decentraal concept van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV) voor. Ook een Werkgroep Beleidskader van de CCSV had al over decentralisatie gerapporteerd, en was van mening dat de bevoegdheid tot subsidieverlening naar de provincie gedelegeerd moest worden. De werkgroep-Viersen concludeerde echter dat deze bevoegdheid bij de gemeenten moest komen te

¹³ Ten Heuvelhof, 1987, p. 198; Holtkamp, 1982, p. 38. Kritiek leverden onder anderen de VNG, NWR, NCIV, Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf en de Stichting L.O.S. (Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing).

¹⁴ Beelaerts van Blokland had zowel de ruimtelijke ordening als de stadsvernieuwing in zijn portefeuille.

¹⁵ Op 18 september informeerde Beelaerts van Blokland de Tweede Kamer over zijn voornemen om het ontwerp van wet te heroverwegen, en kondigde aan daarbij de mogelijkheden van decentralisatie van het financiële stelsel nader te bestuderen. Tweede Kamer, zitting, 1977-1978, 13 924, nr. 13; genoemd in Holtkamp, 1982, p. 38.

¹⁶ Commentaar ir. P. Mollema, 11 september 1995.

¹⁷ Volgens Viersen sprak het idee van decentralisatie zowel Beelaerts van Blokland als staatssecretaris Brox aan (zij waren immers beide CDA'ers, evenals Viersen zelf), maar gaat het te ver om te stellen dat zij zich sterk voor decentralisatie hebben ingespannen. Viersen stelt dat hij zelf een drijvende kracht achter de decentralisatie is geweest. Viersen vond het van de gekke dat het Rijk zich met kleine zaken op lokaal niveau bemoeide; dat gold voor objectsubsidies bij nieuwbouw, maar zeker ook voor stadsvernieuwing. Viersen was lid van de CCSV, maar heeft geen enkele vergadering bijgewoond. Hij vond het ongepast dat een commissie als de CCSV moest beslissen "of een sluisje in Geertruidenberg wel of niet 20.000 gulden kreeg voor renovatie". Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994 te Amsterdam.

liggen.¹⁸ Mogelijk school hierachter een verschil in opvatting tussen RPD en CDV; de RPD (die het secretariaat van de CCSV voerde) was doorgaans voorstander van een krachtige provincie, terwijl de CDV meer voor sterke gemeenten was.¹⁹

Het decentrale concept van de WSDV, voorbereid door de werkgroep-Viersen, vond zijn financiële vertaling in een brede doeluitkering of fonds.²⁰ Nadat de werkgroep een tentatief voorstel had geformuleerd voor een methodiek voor de verdeling van de stadsvernieuwingsgelden, zette een (wederom interdepartementale) Werkgroep Sleutel Stadsvernieuwingsgelden zich aan de ontwikkeling van een concrete verdeelingsformule; vooral de secretaris van deze werkgroep, ir. P. Mollema (RPD), heeft hiervoor veel werk verzet.²¹ De opgave voor de werkgroep was moeilijk; er bestonden nog geen voorbeelden van een fondsconstructie, behalve het Gemeentefonds. Volgens voorzitter Bekker werd de verdeelsleutel afgeleid van de volkshuisvestingsleutel die in de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen, waarvan Bekker eveneens voorzitter was, was voorbereid.²²

De interne besluitvorming verliep vervolgens snel; bij het aantreden van Koopman als nieuwe DG van de Volkshuisvesting in mei 1980 werden de laatste punten en komma's in het ontwerp van de WSDV gezet.²³ Bij de verschillende betrokken

¹⁸ Holtkamp, 1982, pp. 38-39. Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing, 1978, Brief aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 29 maart, betreft: Beleidskader subsidiëring stadsvernieuwing I, archief ir. P. Mollema. De werkgroep achtte "voor een verdergaande decentralisatie - verdeling rechtstreeks over alle gemeenten - (...) de tijd nog niet rijp" (p. 2).

¹⁹ Interview drs. H.J. Viersen, 14 december 1994 te Amsterdam.

²⁰ De werkgroep telde negen leden, met zes vertegenwoordigers van VRO, twee van Financiën en één van Binnenlandse Zaken (Ten Heuvelhof, 1987, p. 198). In deze werkgroep is veel denkwerk over de verdeelmethodiek verricht door drs. H.J. Tankink (Algemeen Secretariaat, directie Algemene Zaken, RPD). Bron: commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

²¹ Commentaar ir. S. Herweijer, 30 augustus 1995; commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995. Deze werkgroep stond onder leiding van een CDV/DGVH-ambtenaar; aanvankelijk was dat mr. R. Bekker, vervolgens drs. J.P. van der Jagt, weer later drs. H.H. Klaren. Secretaris van de werkgroep was ir. P. Mollema van de RPD. In de werkgroep waren verschillende ministeries vertegenwoordigd: VRO (CDV/DGVH en RPD), BiZa, Financiën (Inspectie Rijksfinanciën) en CRM (Monumentenzorg). Later, bij de herziening van de sleutel, trad ook EZ toe, omdat de bedrijfsfactor aan de sleutel moest worden toegevoegd. De werkgroep heeft vrij lang bestaan, tot en met de herziening van de sleutel in 1990.

²² Commentaar mr. R. Bekker, 18 september 1995. Zie voor de Werkgroep Volkshuisvestingsplannen de notitie van J.J. Koffijberg over het DGVH en de decentralisatie van het subsidiebeleid.

²³ Interview ir. J.M. Koopman, 7 september 1994 te Huizen. Volgens Ten Heuvelhof bracht de Werkgroep Sleutel in juli 1981 rapport uit (Ten Heuvelhof, 1987, p. 200). Volgens Mollema was het werk van de werkgroep in 1981 of 1982 klaar; op voorstel van herweijer is gewacht met de bekendmaking van het sleutelvoorstel; toen het moment, gezien de voortgang van de WSDV, daar was, is het kant en klaar ingebracht. Bron: commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

rijksdiensten bestond enige aarzeling om hun financiële middelen te storten in het grote stadsvernieuwingsfonds; men vreesde zijn zeggenschap over de besteding van de gelden, te verliezen, waardoor de realisering van de doeleinden achter de specifieke regelingen in gevaar kon komen.²⁴ Zo werden op de valreep de verbeteringssubsidies voor huurwoningen buiten het stadsvernieuwingsfonds gehouden. Koopman wist de bewindslieden ervan te overtuigen dat het Rijk subsidies met inkomenspolitieke effecten in eigen hand moest houden.²⁵

Uiteindelijk ontstond in 1985, onder de verantwoordelijkheid van staatssecretaris mr. G.Ph. Brox (CDA), tegelijk met de WSDV, het stadsvernieuwingsfonds, waarin achttien verschillende subsidieregelingen samenvloeiden (zie bijlage 5). Veruit de grootste inbreng was afkomstig van het DGVH - met name de ISR, de 80%-regeling en het stadsvernieuwingsdeel van de locatiesubsidie. Overigens leidde de invoering van het stadsvernieuwingsfonds tot de indiening van een enorme stroom achterstallige declaraties door de gemeenten ten laste van de subsidieregelingen die in het fonds zouden opgaan; het Rijk moest aanvullende financiële middelen vinden. Hiervoor werd een overgangsregeling gemaakt. Verplichtingen die het Rijk reeds voor 1985 tegenover gemeenten was aangegaan, werden allereerst gedekt uit de uitkering voor de desbetreffende gemeenten uit het stadsvernieuwingsfonds. Voor die gevallen waar dit onvoldoende bleek, paste het Rijk het verschil bij.²⁶

De Werkgroep-Viersen is al met al van groot belang geweest: enerzijds kwam er een einde aan de moeizame ontwikkeling van de ontwerp-Wet op de Stadsvernieuwing, anderzijds werden decentralisatie en deregulering in praktijk gebracht. De beschikbaarheid van een verdeelsleutel was hierbij, naast de persoonlijke inbreng van Viersen, cruciaal.²⁷

²⁴ Ten Heuvelhof, 1987, p. 199. Anderzijds gold voor sommige regelingen het gevaar dat zij in de grotere, algemene decentralisatiegolf zouden worden opgenomen en gestort in het gemeentefonds, waar de grip op de besteding nog minder zou zijn.

²⁵ Interview ir. J.M. Koopman, 7 september 1994 te Huizen.

²⁶ Als overgangsregeling werd bepaald dat gemeenten oude verplichtingen die zij waren aangegaan ten laste van de regelingen die in het stadsvernieuwingsfonds zouden opgaan, maar die zij nog niet bij het Rijk hadden gedeclareerd, moesten overnemen en betalen uit hun stadsvernieuwingsfonds. Tot 1 september 1984 konden gemeenten hun declaraties indienen. Dit leidde tot een onverwacht grote stroom declaraties, waarvoor te weinig financiële middelen beschikbaar waren. De verplichtingen bleken door de slechte administratie bij de gemeenten veel groter te zijn dan het DGVH verwacht had. Zie: Veld, P.W.A., A. Hoelen en L.H. Kokhuis, 1991, Van bovenbaas tot partner. Het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk tussen 1980 en 1992; Westerdijk, G. en R.M.A.M. Hilderink, 1991, Stadsvernieuwing; beide in: M-VROM/DGVH, 1991, *Nieuwe wegen in de volkshuisvesting*, Zoetermeer; Jaarverslag DGVH, 1984, p. 15; commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

²⁷ Commentaar mr. R. Bekker, 18 september 1995.

Met het stadsvernieuwingsfonds verloor het DGVH de gerichte sturingsmogelijkheden die specifieke uitkeringen bieden. Anderzijds ontlastte het stadsvernieuwingsfonds het DGVH van de zware taak om bij elk plan tegenwicht te bieden aan de subsidieclaims van de gemeenten. Bovendien verlegde het Rijk het financiële risico naar de lagere overheden. Overigens ging deze decentralisatie met weinig strijd gepaard. Koopman wees de grote steden nog op het gevaar dat de stadsvernieuwing met de decentralisatie van de landelijke politieke agenda zou verdwijnen, maar vond weinig gehoor. Wel stelden middelgrote gemeenten in 1983, daarin gesteund door de grote steden, een alternatieve sleutel op, waardoor meer stadsvernieuwingsgeld naar die gemeenten zouden toevloeien. In november 1983 werd tussen de Tweede Kamer en staatssecretaris Brox - die inmiddels binnen het kabinet-Lubbers I verantwoordelijk was voor de stadsvernieuwing - nog uitvoerig over de sleutel gesproken, waarbij de Tweede Kamer de intentie van de middelgrote gemeenten onderschreef. Vervolgens is gewerkt aan een herzien versie, die uiteindelijk in 1985 van kracht werd (zie bijlage 3).²⁸ Bij de behandeling van de WSDV in 1985 werd tegelijk een motie ingediend dat ook het bedrijvenaspect in de sleutel tot uitdrukking moest komen. Brox wilde niet dat de invoering van de WSDV en het fonds vertraging zouden oplopen; na vijf jaar is deze bedrijvenfactor in de sleutel verwerkt (zie bijlage 3).²⁹ De discussie laaide weer op toen de sleutel in 1994 werd bijgesteld in het voordeel van de grote steden.

De decentralisatie van de stadsvernieuwing betekende met name een taakvermindering voor de afdeling Planbehandeling en de HID-kantoren. De taken van het DGVH beperkten zich in het vervolg tot het opstellen van de meerjarenprogrammering, het volgen van de voortgang van de stadsvernieuwing en evaluatie. Deze taken werden tot 1989 nog verricht door de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing. In 1989 werd de 'productorganisatie' vervolmaakt; stadsvernieuwing werd ondergebracht in de 'locatiepoot' (directie Bouwlocaties, Stadsvernieuwing en Milieu), woningverbetering kwam in de 'bouwdirectie' (directie Woningbouw en Verbetering).

8.4 Decentralisatie bij woningverbetering: opmaat voor de Nota-Heerma

Het DGVH had de subsidies voor de verbetering van huurwoningen buiten het stadsvernieuwingsfonds weten te houden; toch vond ook daar decentralisatie plaats. Door de politiek bepaalde keuze voor lage huren lag het exploitatierisico bij woningverbetering bij het Rijk. Het DGVH was gedwongen de gemeentelijke subsidieclaims weerwerk te bieden. Het zocht naar wegen om de claims te beperken, onder meer door de instelling van een terugkomperiode als subsidievoorwaarde. Normering was echter uiterst moeilijk. In 1983 werden de rijksleningen voor de

²⁸ Ten Heuvelhof, 1987, p. 200. Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

²⁹ Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

verbetering van naoorlogse woningen en garanties op kapitaalmarktleningen afgeschaft; een Waarborgfonds Woningverbetering zag het licht.

In 1986 verkende een werkgroep onder leiding van ir. J. van der Schaar (destijds werkzaam bij RVH) de mogelijkheden tot decentralisatie. Al snel besloot zij tot een subsidiebudget. Dit werd mogelijk doordat het geautomatiseerde kostendocumentatiesysteem (KODAL) sinds kort inzicht bood in de samenhang tussen verbeteringsingrepen en de kosten ervan, en door een afscheid van de kostendeekkende subsidiëring. Het probleem van de afbakening tussen de onderhouds- en de verbeteringscomponent van de ingreep (en subsidie) loste de werkgroep op door de keuze voor het uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid bij de eigenaar (verhuurder) diende te liggen, en niet langer bij de overheid. Het beginsel van de kostendeekkende subsidiëring werd verlaten, waarmee tevens het normeringsprobleem verdween. Zo ontstond de mogelijkheid om subsidies te verlenen als bijdragen-ineens, die als subsidiebudgetten aan de gemeenten konden worden verstrekt. In 1987 werd de nieuwe regeling van kracht.³⁰ Tegelijk werden rijksleningen en rijks garanties voor de verbetering van vooroorlogse woningen geschrapt en het Waarborgfonds uitgebreid.

De orderingsvraag die bij de voorbereiding van deze regeling gesteld werd - wie draagt het financiële risico, overheid of marktpartijen? - vormde een aanzet voor de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, waar de gedachte van verzelfstandiging en decentralisatie nadere uitwerking vond.³¹ Met de keuze voor de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar was de woningverbetering weer terug bij de situatie van eind jaren zestig, toen de liberalisatiegedachte het politieke kader vormde. De ontwikkeling naar een grotere financiële bijdrage bij woningverbetering door de eigenaar zelf kreeg een impuls in 1991. In het kader van de zogenaamde Tussenbalans, een bezuinigingsoperatie van het kabinet Lubbers-Kok, werd besloten de subsidies voor woningverbetering vrijwel volledig te schrappen. Tegelijk werd tot een sterke jaarlijkse huurstijging besloten, waardoor woningeigenaren meer mogelijkheden zouden verwerven om gelden voor onderhoud te reserveren (zie de deelstudie over de Tussenbalans).

8.5 Strijd om het behoud van politieke prioriteit: Belstato

Na 1985 bleek de politieke prioriteit voor stadsvernieuwing op landelijk niveau tanende. Door de decentralisatie dreigde de stadsvernieuwing min of meer van het landelijke politieke toneel te verdwijnen; er waren immers minder Tweede-Kamerleden die zich daarop richtten. De Nota Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst

³⁰ Regeling geldelijke steun voorziening huurwoning 1987 (RGSVH'87).

³¹ Informatie J. van der Schaar.

(Belstato, 1992) maakte de balans op.³² Staatssecretaris Heerma kondigde de eindigheid van de stadsvernieuwing aan; in 2005 moet de 'thans nog aanwezige achterstand' zijn ingelopen en zal het Rijk geen stadsvernieuwingsgelden meer verstrekken. Het was echter uitdrukkelijk Heerma's bedoeling om via het project Belstato de prioriteit van stadsvernieuwing vast te houden. Het project had namelijk tot gevolg dat de Tweede Kamer veel aandacht besteedde (besteden moest, JK) aan de onderbouwing van het stadsvernieuwingsbeleid, en voor vijftien jaar geld voor het doel van de stadsvernieuwing reserveerde. Mollema, die van 1989 tot 1993 als projectleider Belstato fungeerde, is ervan overtuigd dat de prioriteit voor stadsvernieuwing op landelijk niveau zonder dit project veel eerder verdwenen zou zijn.³³ In 1997 zullen de veronderstellingen die bij BELSTATO gemaakt zijn, opnieuw worden bekeken. Aan de hand van deze 'herijking' zal worden gezien of extra middelen nodig zijn om de resterende stadsvernieuwingsopgaven te kunnen realiseren.

Als na 2005 inderdaad geen rijks gelden voor stadsvernieuwing meer worden verstrekt, zal de sturende taak van het DGVH op dit gebied, al verminderd door de decentralisatie, nog beperkter worden.

Intussen hebben zich echter nieuwe opgaven voor de steden aangediend: de kwaliteit van woningen en woonomgeving in vroegnaarlogse wijken, het verbeteren van de leefbaarheid en de 'herstructurering' van stadsdelen die een eenzijdig samengestelde woningvoorraad kennen. Daar waar de nieuwbouw in het kader van het 'bouwen voor de buurt' vrijwel uitsluitend gerealiseerd is in de sociale-huursector, wordt nu gewezen op het gevaar van ruimtelijke concentratie van kansarme groepen. De bouw van koopwoning en (middel)dure huurwoningen in wijken met een eenzijdig woningbestand wordt thans aanbevolen om een meer gemengde bevolkingssamenstelling tot stand te brengen. Sociale problemen en verval zouden zo voorkomen kunnen worden.

Ondanks de aankondiging van de eindigheid van de stadsvernieuwingsoperatie is de kans daarom groot dat het Rijk geld beschikbaar zal blijven stellen voor de aanpak van oude stadsdelen, zij het wellicht onder een andere noemer dan 'stadsvernieuwing'.

³² Heerma, E., 1992, *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst; nota*, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 396, nr. 4.

³³ Interview ir. P. Mollema, 21 juni 1994 te Den Haag; commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

In deze studie stond de rol van het DGVH bij de opkomst van de stadsvernieuwing centraal. De twee onderzoeksvragen waren als volgt geformuleerd:

1. *In welke mate heeft de CDV bijgedragen aan de omslag in het stadsvernieuwingbeleid die eind jaren zestig/begin jaren zeventig plaatsvond? En: welke effecten had de beleidsomslag van sloop naar verbetering?*
2. *Welke gevolgen had deze omslag voor de organisatie en het functioneren van de CDV, intern en in haar relaties met de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving? Met andere woorden: hoe heeft de CDV de veranderde stadsvernieuwingsopgave opgepakt, zowel qua instrumentering als qua organisatie?*

Ad 1. Bijdrage van de CDV aan de beleidsomslag

Begin jaren zeventig deed zich een omslag voor in het beleid ten aanzien van oude woningen en wijken. Sloop en kaalslag maakten plaats voor behoud en verbetering, er ontstond aandacht voor de sociale structuur in oude wijken, en het beleid werd gericht op betaalbare huisvesting voor de zittende bewoners. Bewoners protesteerden tegen de sloopplannen van gemeenten en vonden met name bij de linkse partijen gehoor. De eerste onderzoeksvraag van dit hoofdstuk betrof de bijdrage van de CDV aan deze omslag. Het beeld is wat diffuus. De CDV had haar wortels in de Wederopbouwtijd. Haar beleidsinstrumentarium en werkwijze waren lange tijd sterk gericht op de bevordering van de nieuwbouwproductie. Voorzover er aandacht bestond voor de voorraad, was het beleid vooral gericht op krotopruiming en sanering. Woningverbetering nam een weinig prominente plaats in. De afdeling Sanering, in 1969 ingesteld, onderkende de veranderende opvattingen over de kwaliteit van oude wijken. Gezocht werd, vooral ook in de Commissie-Schouten, naar mogelijkheden om woningverbetering op wijkniveau aan te pakken. De subsidies voor woningverbetering werden verhoogd, maar schoten nog sterk tekort. Planbeoordeling geschiedde centraal; het ging om een nieuwe taak en de kostenconsequenties waren nog onbekend.

Door de grote werklast en slechts beperkte delegatie kwam de beleidsontwikkeling bij de afdeling Sanering onvoldoende op gang. In de ambtelijke top bestond geen duidelijke visie op stadsvernieuwing; de agenda werd gedomineerd door de nieuw-

bouwproductie en het nieuwe huur- en subsidiebeleid. Tegelijk stuitte de speciaal voor stadsvernieuwing aangestelde staatssecretaris Buck op verzet tegen rehabilitatie bij gemeenten, die vasthielden aan hun reconstructieplannen. Buck kreeg door de val van het kabinet nauwelijks de kans zijn beleid te realiseren.

Het was vooral de nieuwe staatssecretaris Schaefer die het beleid radicaal richtte op behoud en herstel boven sloop, op participatie van bewoners bij de planvorming over hun woningen en buurt. Deze omslag in denken realiseerde hij eerst binnen de PvdA, vervolgens binnen de CDV, onder meer door een aantal organisatorische maatregelen, en ten slotte in 'het land'.

De drijvende krachten achter de omslag moeten allereerst worden gelokaliseerd in de oude stadswijken zelf, waar bewoners zich organiseerden en verzetten tegen het beleid van sloop, gedwongen vertrek uit de buurt en hoge huren. In de politiek vond dit verzet steun bij de linkse partijen. De omslag vond op nationaal politiek niveau het eerst plaats binnen de PvdA. Na de nodige discussie, waarbij voor het rechtstreeks uit het bewonersverzet afkomstige Tweede-Kamerlid Schaefer een rol speelde, koos de PvdA voor behoud, herstel en betaalbaarheid van de huisvesting in oude wijken, en legde dit vast in het regeerakkoord Keerpunt 1972. Het bewonersverzet vond op verschillende manieren zijn weg naar de CDV. Het aantreden van het progressieve kabinet-Den Uyl en in het bijzonder de benoeming van Schaefer tot staatssecretaris maakten echter dat de uitgangspunten van het stadsvernieuwingsbeleid op rijksniveau definitief veranderden.

Overigens kón de CDV binnen de politiek gestelde kaders vóór 1973 ook moeilijk anders. Het beleid van Schut en Udink was gericht op liberalisatie, een terugkeer naar marktverhoudingen. Daarbij past het niet dat de overheid woningverbetering en nieuwbouw in stadsvernieuwingsgebieden kostendekkend subsidieert, met gelijktijdige handhaving van lage huren. Het kabinet-Den Uyl koos juist wel voor betaalbare, lage huren als uitgangspunt. Er was voldoende geld beschikbaar om dit te realiseren.

De effecten van de omslag in termen van slopen/verbeteren blijken moeilijk te kwantificeren. De omslag had tot gevolg dat oorspronkelijke sloopplannen niet werden uitgevoerd en meer verbeteringen plaatsvonden. Het aantal gesubsidieerde verbeteringen nam tussen 1974 en 1975 sterk toe. Aanvankelijk ging het om verbeteringen in de woningwetsector en kleine veranderingen aan particuliere huurwoningen. Later is ook de ingrijpende verbetering van particuliere woningen op gang gekomen.

Ad 2. Aanpak van de stadsvernieuwingsopgave door de CDV

De periode-Schaefer

De tweede onderzoeksvraag betrefte de gevolgen van de omslag voor het functioneren van het DGVH. Om de traditioneel-bureaucratische CDV-organisatie op de nieuwe taak in te richten, stelde Schaefer stadsvernieuwingsconsulenten, personen van buiten de CDV, aan. Zij hadden de functie van 'change agents', niet alleen in de richting van gemeentebesturen, maar vooral ook naar het eigen apparaat. Daarmee passeerde hij de formele communicatielijn met het veld via de HID's. Ook via de Ideeëncentra-

le werden nieuwe ideeën geïmporteerd. De stadsvernieuwing werd niet meteen geïntegreerd in de lijnorganisatie, integendeel. Door instelling van een directie Stadsvernieuwing werd een nieuwe loot gecreëerd met in zekere zin het karakter van een projectorganisatie. Taken en instrumenten die tot dan elders in de CDV een onderdak hadden, werden voor een groot deel samengebracht in deze directie. Zij vormde een nogal los verband met een geringe nadruk op hiërarchische verhoudingen en een slechts beperkte formalisering van taken. Zeker onder de jonge mensen die werden aangetrokken, bestond een enorm elan om de stadsvernieuwing van de grond te krijgen, samen met 'het veld'. Typerend is de ad hoc benadering die in deze eerste periode domineerde; het beleid werd gevormd in reactie op wat bij de gemeenten gebeurde. Opvallend was daarbij dat zelfs de bewindsman, Schaefer, zich concreet met vele projecten bemoeide. Zowel qua structuur als cultuur vertoonde de directie de kenmerken die passen bij het onzekere karakter van een nieuwe opgave.

In het inleidende hoofdstuk is de stadsvernieuwing opgevat als een nieuwe opgave voor de CDV. Aansluiting werd gezocht bij het model van Kastelein. Zijn model wortelt in de contingentiebenadering. De omgeving wordt daarbij verondersteld de organisatie van een opgave te voorzien, die bestaat uit een opdracht om bepaalde producten of diensten onder zekere randvoorwaarden te leveren. De belangrijkste dimensie waarop de opgave kan variëren is de mate van onzekerheid die de opgave voor de organisatie inhoudt. De organisatie moet haar technologie (instrumenten, werkwijzen, procedures), cultuur, structuur en management op de kenmerken van de door de omgeving gestelde opgave afstemmen om effectief te kunnen zijn.

De nieuwe stadsvernieuwingsopgave ging gepaard met veel onzekerheden en onbekenden. De technologie die daarbij past is niet zo zeer routine-matig als wel zoekgericht. Binnen de afdeling Sanering en haar opvolger, de directie Stadsvernieuwing, waren op financieel gebied de verbeteringsregeling voor particuliere woningverbetering 1977 en de ISR de belangrijkste nieuwe instrumenten, naast een keur aan processubsidies. Daarnaast werden bestaande regelingen opgerekt. De administratieve procedures voor de uitvoering van de subsidieregelingen waren niet erg uitgewerkt, waardoor bij toepassing een aanzienlijk mate van beleidsvrijheid bestond. Typerend is de ad hoc benadering die in deze eerste periode domineerde. Zij was onder meer het gevolg van de geringe ervaring met en routines voor stadsvernieuwing en woningverbetering. Opvallend was daarbij dat zelfs de bewindsman, Schaefer, zich heel concreet met projecten bemoeide. De administratieve organisatie was nog weinig ontwikkeld, wat het meest duidelijk bleek uit de loterij die Schaefer organiseerde voor de subsidies voor het onderhoud van eigen woningen.

Ook de structuur van de organisatie, die kan variëren van statisch-hiërarchisch tot flexibel-matrixachtig, vertoonde de kenmerken die passen bij een onzekere opgave. Waar de oude organisatie en de directie Woningbouw, die belast was met de uitvoering van het huur- en subsidiebeleid op het gebied van de nieuwbouw, meer de kenmerken van de Weberiaanse bureaucratie vertoonde, vormde de directie Stadsvernieuwing een veel lossere verband met een geringe nadruk op hiërarchische verhou-

dingen, zelfs passeren van de hiërarchische lijnen, een geringe mate van formalisering van taken een projectmatige werkwijze in de Ideeëncentrale. Wat de cultuur betreft bestond binnen deze directie een enorm élan.

De CDV, in casu de directie Stadsvernieuwing, vertoonde in de eerste jaren na de komst van Schaefer de eigenschappen die kenmerkend zijn voor een nieuwe, onzekere opgave: zoeken naar geschikte beleidsinstrumenten, een mager uitgewerkte normering met als gevolg de nodige vrijheid in de uitvoering, een flexibele, niet-hiërarchische structuur en een innoverende cultuur. Wat eveneens opvalt, is dat de CDV zich een centralistische rol aanmat; daar waar normering moeilijk is en het gevaar van afwenteling van lasten op het Rijk aanzienlijk is, ligt een centrale planbeoordeling in de verwachting. Ook het door Schaefer ingediende ontwerp van een Wet op de Stadsvernieuwing ademde een centralistische houding.

Stadsvernieuwing in een volgende fase: een ander sturingsconcept

De getroffen organisatorische maatregelen, in combinatie met een vernieuwing van het beleidsinstrumentarium, hadden effect. Stadsvernieuwing-nieuwe stijl - 'bouwen voor de buurt' - en woningverbetering kwamen goed op gang; daardoor kwam echter ook de basis voor een aparte projectdirectie te vervallen. Begin jaren tachtig verdubbelden de middelen voor stadsvernieuwing en moest 'productie' worden gemaakt. De CDV-organisatie werd hiervoor gereed gemaakt door integratie met de aloude nieuwbouwtaak in de directie Woningbouw en Stadsvernieuwing. Vijf jaar lang moest zij de budgetten voor stadsvernieuwing zien weg te zetten. Door bundeling van de subsidies voor de 'grote stadsvernieuwing' in het stadsvernieuwingsfonds ontdeed het Rijk zich echter in 1985 van deze taak. Voortaan zou worden gestuurd via de totale omvang van de stadsvernieuwingsmiddelen en de verdeelsleutel.

Het Rijk (DGVH en RPD) verliet daarmee de benadering die het vanaf eind jaren zestig had nagestreefd, namelijk het stimuleren van een gebiedsgewijze aanpak met centrale beoordeling. Uiteindelijk bleken de normering en centrale toetsing van de stedenbouwkundige opzet van stadsvernieuwingsplannen, die enorm gedifferentieerd waren, te moeilijk. Ook was deze aanpak door de veelheid aan subsidieregelingen en betrokken actoren, voor zowel gemeenten als Rijk zeer complex en arbeidsintensief. Een positieve reden was dat over doel en aanpak van de stadsvernieuwing (bouwen voor de buurt) in brede kring consensus bestond. Met het aantreden van de nieuwe CDA-bewindslieden en DG Viersen, en ook door toedoen van DGRO Herweijer, werd snel besloten tot het afstoten van deze taak naar gemeenten en provincies. Door de keuze voor een fondsconstructie kon worden gedecentraliseerd, zonder dat het Rijk de verschillende stadsvernieuwingsmaatregelen hoefde te normeren. Daarmee verloor het DGVH zijn directe greep op concrete stadsvernieuwingsplannen. Overigens was het materiële effect in de eerste jaren gering, omdat gemeenten de gesubsidieerde plannen waartoe al eerder besloten was, moesten afmaken. Maar waar het DGVH bij nieuwbouw en verbetering sterk kon blijven sturen met budgetten (daarvoor was wél normering nodig), maakte de fondsconstructie dit bij stadsvernieuwing veel minder goed mogelijk.

Tot slot: getijden van stadsvernieuwing

Bij een terugblik op de afgelopen 25 jaar valt de sterke politieke bemoeienis met de stadsvernieuwing op. Begin jaren zeventig komt het thema prominent op de politieke agenda (blijkend uit de benoeming van een speciale staatssecretaris), en weet deze positie te behouden tot midden jaren tachtig. Voor het DGVH betekende dit dat het binnen duidelijke politieke kaders moest opereren. Met name de doelstelling van betaalbaarheid bleek hierbij van belang. Het beleid van Schut en Udink was gericht op liberalisatie en huurverhoging. Woningwetbouw in stadsvernieuwingsgebieden was daarmee uitgesloten. Het kabinet-Den Uyl stelde echter de betaalbaarheid (volkshuisvestingsprijs) voorop en koos op alle fronten voor een saldo-subsidiëring; het Rijk betaalde zo het 'bouwen voor de buurt'. Stadsvernieuwing en woningverbetering kregen hierdoor een enorme impuls, maar uiteindelijk bleek dit beleid niet te handhaven. In de jaren tachtig keerde het politieke tij en werd bij woningverbetering een grotere bijdrage van de huurders en eigenaar-bewoners verwacht, net als begin jaren zeventig. Daarmee was de woningverbetering in zekere zin terug bij af. Anders dan toen maakt het huurbeleid onderhoudsreserveringen nu wel mogelijk. Of de betaalbaarheid voor bewoners in de toekomst voldoende gegarandeerd is en of het sloopbeleid van de jaren zestig opnieuw de overhand zal krijgen, hangt voor een groot deel af van de inkomensontwikkeling en economische conjunctuur.

Het 'bouwen voor de buurt' met zijn 100%-woningwetbouw had succes. In de jaren tachtig werd de particuliere sector echter weer positiever gewaardeerd en gingen de steden meer gedifferentieerd bouwen, ook in de duurere klassen. In de loop van de jaren negentig wordt deze 'herdifferentiatie' steeds meer als middel gezien om een dreigende ruimtelijke segregatie van kansarme en kansrijke groepen te voorkomen.

Een tweede overeenkomst met het beleid uit het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig is dat de overheid de laatste jaren wederom naar inschakeling van het particulier initiatief - via PPS-constructies - bij de planvorming, de financiering van plannen en het dragen van risico's. In de stadsvernieuwing gedurende de tussenperiode lagen deze taken doorgaans geheel bij gemeenten en Rijk. Bovendien keerde de oude reconstructie-doelstelling terug onder de term 'stedelijke vernieuwing'. Niet alleen de woonfunctie, ook economische functies krijgen nu weer volop de aandacht.¹

In deze wisselende 'getijden van stadsvernieuwing' heeft het DGVH steeds een andere rol vervuld. Met de decentralisatie, de afbouw van subsidies en de liberalisering van het huurbeleid koerst het aan op een situatie waarin het staatstoezicht - anno 1973 nog een stiefkind - de belangrijkste taak zal zijn. Dit betekent een terugkeer naar de uitgangspunten van de Woningwet uit 1901. Intussen is echter de kwaliteit van woningen en wijken, mede dankzij het DGVH, op een aanzienlijk hoger peil gebracht.

¹ Volgens Mollema heeft echter altijd - ook in de periode 1973-1985 - voldoende aandacht bestaan voor economische functies; hij wijst daarbij op de subsidies voor bedrijfsverplaatsingen van het ministerie van EZ. Commentaar ir. P. Mollema, 5 september 1995.

LITERATUUR

Adriaansens, C.A., 1984, **Subsidiëring van de volkshuisvesting**, working paper, Delft (DUP).

Adriaansens, C.A., en H. Priemus, 1986, **Marges van volkshuisvestingsbeleid. Naar een flexibeler juridische vormgeving van een marktgevoelige beleidssector**, (WRR, Voorstudies en achtergronden), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Baayen, A.J. en J. van der Schaar, 1974, **De subsidieregelingen voor renovatie en rehabilitatie en hun toepassing door de centrale directie**, Delft, TH Delft, Afdeling der Bouwkunde, Kernwerkgroep Volkshuisvesting.

Beelaerts van Blokland, P.A.C., 1981, **Nota over de stads- en dorpsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 713, nrs. 1-2.

Beijeren, S. van, en 'anderen uit de Dapperbuurt', 1976, **De stadsvernieuwing in de Dapperbuurt**, in: PDOBouwen, **Stadsvernieuwing; tussen een slagvaardiger aanpak en een lange-termijnbeleid**, voordracht 5.

Bogaers, P., 1963, **Nota betreffende een pluriform en expansief bouwbeleid**, Tweede Kamer, 1963-1964.

Bruijn, J.A. de, 1990, **Economische zaken en economische subsidies. Een instrumentele en organisatorische analyse van de toepassing van economische subsidies**, 's-Gravenhage (VUGA).

Buskens, H.M., en E. Doorn, 1970, **Knelpunten bij reconstructie en sanering**, 's-Gravenhage.

Bussink, F.L., 1980, **Plannen voor stadsvernieuwing. Een studie over de verhouding tussen planning en recht**, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, **Stadsvernieuwing. Eerste rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie**, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 634.

Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Floor), 1974, **Rapport geldelijke steun stadsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 11 634.

Daalder, H., 1985, Politieke instellingen en politieke partijen, in: F.L. van Holt-hoon, **De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang**, Assen/Maastricht (Van Gorcum), pp. 305-339.

Deben, L. en J. van der Weiden, 1980, **Stadsveroudering en stadsvernieuwing. Een sociologische trendstudie**, Deventer (Van Loghum Slaterus).

Diensten voor de stadsontwikkeling Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, 1973, **De stad als probleemgebied. Een bijdrage van de Directeuren van Stadsontwikkeling van Amsterdam, Rotterdam, 's-gravenhage en Utrecht tot de discussie over de Derde Nota Ruimtelijke Ordening**, mei.

Fleurke, F., H. Bonfrer, R. Hulst, J. de Ridder en A. Rook, 1979, **De gemeente en haar beoordelaars. Een bestuurskundige studie naar de bovengemeentelijke besluitvorming over stadsvernieuwing**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Gemeente Amsterdam, Dienst der Publieke Werken, Afdeling Stadsontwikkeling, 1968, **Nieuw leven voor een oude buurt**, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam, 1969, **Nota Stadsvernieuwing**, Amsterdam.

Graaf, H. van de, 1993, Beleidsbeëindiging en leren. De dynamiek van de beëin-diging van de WIR, **Bestuurskunde**, 3, pp. 115-124.

Grujters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1973, **Voorontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing; verslag van de werkzaamheden van de Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing (W.A.R.S.) d.d. 23 november 1973**, Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 12 790, nr. 3.

Grujters, J.P.A., M.P.A. van Dam en J.L.N. Schaefer, 1974, **Nota Huur- en subsidiebeleid**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1973-1974, 13 025, nrs. 1-2.

Grujters, J.P.A., en J.L.N. Schaefer, 1976, **Ontwerp van Wet op de Stadsver-nieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 924, nrs. 1-3.

Heerma, E., 1992, **Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst; nota**, Tweede Kamer, 1991-1992, 22 396, nr. 4.

Hendriks, A., 1978, **Een keerpunt in de productie**, Delft.

Heuvelhof, E.F. ten, 1987, Van kaalslag naar rehabilitatie. De totstandkoming van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, in: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), 1987, **Beleidsvorming in Nederland. Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten**, 's-Gravenhage (VUGA), pp. 191-204.

Holtkamp, A.B., 1982, **De Wet op de stads- en dorpsvernieuwing een noodzaak?** (scriptie studie Nederlands Recht).

Houben, J.M.J.F., 1989, **Kwaliteitsbeleid voor de Nederlandse woningvoorraad**, 's-Gravenhage (Delwel).

Kastelein, J., 1990, **Modulair organiseren; tussen autonomie en centrale sturing**, Groningen (Wolters Noordhoff), 2e herziene druk.

Koopmans, R.R., 1967, **Krotopruiming en sanering in maatschappelijk perspectief**, 's-Gravenhage.

Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch, 1967, **Organization and environment**, Boston (Harvard University Press).

March, J.G. en H. Simon, 1958, **Organizations**, New York (Wiley).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1946-1994, **Jaarverslag CDV/DGVH**, 's-Gravenhage/Zoetermeer (Staatsuitgeverij/MVROM), CDV/DGVH.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1982, **Meerjarenplan Stadsvernieuwing**, Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 970, nrs. 1-2.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1973, **Vernieuwdestad**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, **Derde Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland. Deel 2: Verstedelijkingsnota, deel a: Beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit** (J.P.A. Gruijters, 1976), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 754, nrs. 1-2.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1976, **Krottenplan voor de kleine kernen**, 's-Gravenhage.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, **Structuurschema volkshuisvesting, Deel a: Beleidsvoornemens** (J.P.A. Gruijters, 1977), 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 435, nrs. 1-2.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977, **Kwalitatief Woningonderzoek 1975: Doel, opzet en eerste resultaten**, Zoetermeer, CDV/DO.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1977, **Uitgangspunten voor woontechnische minimumeisen bij woningverbetering**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), CDV.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1978, **Vernieuwdestad**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1980, **Inventarisatie oude woongebieden**, Zoetermeer, CDV.

Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies, 1988, **Verhoren**, Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 19 623, nr. 31.

Priemus, H., 1978, **Stadsvernieuwing: problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak**, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Priemus, H., 1984, **Huurvaststelling van gesubsidieerde nieuwbouw: ontwikkelingen van het beleid in de periode 1974-1984**, working paper 17 van het Onderzoeksproject Woonlasten en woonlastenbeleid, Delft (DUP).

Priemus, H., Th. Bentvelsen, F. Meijer, M. Spaans, R. Teule en F. Wassenberg, 1991, **Evaluatie van de grote-stadsvernieuwing. Heranalyse van de eerste fase van het Belstato-project in opdracht van de vier grote steden**, Delft (DUP).

Priemus, H. en G. Metselaar, 1992, **Stadsvernieuwingsbeleid in Europees perspectief; een internationaal vergelijkende analyse**, Delft (DUP).

PvdA, Tweede Kamerfractie, 1968, **Nieuw wonen in oude wijken**, 's-Gravenhage.

PvdA, D'66 en PPR, 1972, **Keerpunt 1972, Regeerakkoord van de progressieve drie**, Amsterdam.

R.I.W.-instituut voor volkshuisvestingsonderzoek, 1972-1977, **Dokumentatie woningbouw**, Alphen aan den Rijn (Samsom).

Rijk, M. de, 1976, Een staatssecretaris in spijkerpak, **Haagse Post**, 24 juli, interview met Jan Schaefer, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, **Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing**, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting).

Rosenthal, U., A.B. Ringeling en M.P.C.M. van Schendelen, 1984, **Openbaar bestuur. Organisatie, beleid en politieke omgeving**, 3e druk, Alphen aan den Rijn (Tjeenk Willink).

Schaar, J. van der, 1987, **Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid**, Delft (Delftse Universitaire Pers), dissertatie.

Schaar, J. van der, 1991, **Volkshuisvesting: een zaak van beleid**, Utrecht (Het Spectrum), Aula Paperback nr. 198.

Schaar, J. van der (red.), A.W. Faber, J.J. Koffijberg en H. Priemus, 1996, **Volkshuisvesting in goud**, Den Haag (te verschijnen), jubileumboek 'Vijftig jaar DGVH'.

Schuilings, D., M. Pflug en J. Straub, 1990, **Functionele vernieuwing van binnensteden 1960-1990. Lessen uit het reconstructie-verleden**, Amsterdam (PDI/UvA).

Schut, W.F., 1968, **De toekomst van het oude woningbestand**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), Tweede Kamer, 1968-1969, 9 826, nr. 2.

Siraa, H.T., 1994, **Organisatorische ontwikkeling VRO(M): 1963-heden**, (niet-gepubliceerd).

Siraa, H.T., A.J. van der Valk en W.L. Wissink, 1995, **Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1965-1995)**, Den Haag (SDU).

Sociaal-Economische Raad, Commissie Opvoering Productiviteit, 1968, **Steden in steigers. Rapport van de studiegroep 'Bestudering stadskernen'**, 's-Gravenhage.

Sperling, D., en W. Jurgens, 1983, **Interim Saldo Regeling, integrale sloopregeling? Beschikking geldelijke steun Stadsvernieuwing 1977**, Delft (TH Delft, Vakgroep Civiele planologie) (afstudeeronderzoek).

Staatsalmanak, jaargangen 1946-1995, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

Stichting Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, 1973, **'Het Los, wat is het en wat doet het'**, Los-schrift 1.

Thissen, G., 1992, **Parlement en kiezer. Jaarboek zittingsjaar 1990-91**, Leiden (Martinus Nijhoff), jaargang 74.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, **Rijksbegroting 1974, Hoofdstuk XI Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening**, 's-Gravenhage (SDU), Tweede Kamer, nr. 2 (Memorie van Toelichting).

Udink, B.J. en K.W. Buck, 1972, **Nota Volkshuisvesting**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), zitting 1971-1972, 11 784, nr. 1.

Udink, B.J., 1986, **Tekst en uitleg. Over sturen en gestuurd worden, ervaringen in politiek en bedrijf**, Baarn (Anthos/In den Toren).

Utrechts Nieuwsblad, 1969, 375.000 x onbewoonbaar verklaarde woning en ir. C. de Cler: 'Er moet een sterk samenspel komen tussen opruimen van krotten en woningverbetering', 9 juni.

Vakbeweging, De, 1975, 'Als iets kan, begin er dan aan', 31 juli, in: Wiardi Beckman Stichting, 1977, **Nieuw leven in oude wijken. Jan Schaefer en de stadsvernieuwing**, Amsterdam (Wiardi Beckman Stichting).

Veld, P.W.A., A. Hoelen en L.H. Kokhuis, 1991, Van bovenbaas tot partner. Het volkshuisvestingsbeleid van het Rijk tussen 1980 en 1992, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, **Nieuwe wegen in de volkshuisvesting**, Zoetermeer (MVRM), DGVH, opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van ir. J.M. Koopman als DG van de Volkshuisvesting.

Vermeijden, B., 1994, **Stedelijke vernieuwing, stadsvernieuwing, sanering. De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het nationale ruimtelijke ordeningsvertoog**, Delft (Publikatieburo Bouwkunde).

Volkskrant, de, 1994, Directe stijl was kenmerk Schaefer, 31 januari, artikel naar aanleiding van het overlijden van Schaefer.

Vreeze, A.S.G. de, 1993, **Woningbouw, inspiratie en ambities. Kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw in Nederland**, Almere (NWR).

Vreeze, N. de (red.), 1989, **Kwaliteit in discussie. Woningbouw onder invloed van bezuinigingen en deregulering**, Wiardi Beckman Stichting, Deventer (Van Loghum Slaterus).

Weertman, J., 1995, **Coördineren of frustreren. Overleg in de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing**, doctoraalscriptie planologie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam.

Werkgroep N.V., 1971, **Saneren I en II**, TH-Delft, afd. Bouwkunde.

Westerdijk, G., en R.M.A.M. Hilderink, 1991, Stadsvernieuwing, in: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, **Nieuwe wegen in de volkshuisvesting**, Zoetermeer (MVRM), DGVH, opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van ir. J.M. Koopman als DG van de Volkshuisvesting.

Winsemius, P., 1986, **Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement**, Alphen aan den Rijn (Samsom H.D. Tjeenk Willink).

Yap Hong Seng, 1971, Het labyrinth van de terminologieën, **T.A.B.K.**, 38, pp. 522-524.

Yap Hong Seng, 1981, Stadsvernieuwing en stedelijke processen; een probleembeschrijving, in: Stuurgroep gebouwde omgeving, **Gebouwde omgeving: gebruik, beheer en inrichting. Eindrapport in het kader van het structuuronderzoek bouwnijverheid**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij).

BIJLAGE 1

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

1. Interviews over de stadsvernieuwing

Voor dit deelonderzoek zijn interviews gehouden met:

ir. J. Arink

(HID van de Volkshuisvesting, toegevoegd aan de directeur Stedebouw en Sanering 1973-1974; hoofd directie Stadsvernieuwing 1975-1979; hoofd directie Woningbouw en Stadsvernieuwing, 1979-1980), 13 februari 1995 (schriftelijk commentaar)

ir. A.J. Baayen

(medewerker afdeling Technische Uitvoering Stadsvernieuwing, directie Stadsvernieuwing 1975-1978; DVH Utrecht 1978-1979; afdeling Planbehandeling, hoofdafdeling Uitvoering, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing 1979-1982; hoofd afdeling Stedebouwkundige en Ontwerptechnische Zaken 1982-1985; hoofd afdeling Grondzaken 1985-1987; HID-Groningen, 1987-1990), 16 mei 1994 te Zeist

mr. R. Bekker

(secretaris IWKW/ICOG van 1976 tot 1979; voorzitter Werkgroep Volkshuisvestingsplannen van 1977 tot 1979; hoofd van de hoofdafdeling Planning en Voorbereiding, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing DGVH van 1979 tot 1983), 14 juli 1994 te Den Haag

drs. K.W. Buck

(staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, speciaal belast met de stadsvernieuwing, 1971-1972), 11 april 1995 te Eindhoven

ir. C. de Cler

(in dienst vanaf 1941, eerst bij het College van Algemene Commissarissen voor de Wederopbouw, dat op 16 augustus 1945 overging in het Departement van Openbare Werken en Wederopbouw; tijdelijke onderbreking van het departementale dienstverband; dienst Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam, 1950-1955; CDV, hoofd afdeling Stedebouw 1955-1969; directeur Stedebouw en Sanering 1969-1975; plaatsvervangend Inspecteur-Generaal van de Volkshuisvesting 1975-1981), 4 april 1995 te Voorburg

ir. P. Mollema

(medewerker afdeling Stadsreconstructie, directie Ruimtelijke Ordening en Infrastructuur; afdeling Stedelijke Inrichting, directie Ruimtelijke Inrichting 1980-1989, Rijks Planologische Dienst; projectleider Belstato, 1989-heden), 21 juni 1994 te Den Haag

ir. A. Peters

(HID van de Volkshuisvesting in de provincie Limburg 1967-1968; hoofd afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering 1968-1970; directeur Bouwnijverheid 1970-1977 en voorzitter IWKW 1972-1976), 3 februari 1994 (telefonisch) en 13 juli 1994 te Utrecht

ing. W. Revet

(stadsvernieuwingsconsulent, afdeling Sanering/directie Stadsvernieuwing; later uitvoeringsconsulent, directie Woningbouw en Stadsvernieuwing; 1973-1985), 4 juli 1994 te Utrecht

drs. J.A. Weggemans

(medewerker afdeling Sanering; afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing; afdeling Planbehandeling; 1973-1985), 17 juni 1994 te Rotterdam

2. Andere interviews 'Vijftig jaar DGVH'

Voorts is op enkele punten geput uit de verslagen van gesprekken die prof. dr. ir. J. van der Schaar en/of drs. A.W. Faber en/of drs. J.J. Koffijberg voor het onderzoek "Vijftig jaar DGVH" hebben gevoerd met:

drs. J.H. Barendregt

(ICOG-secretaris van 1979 tot 1982; projectcoördinator Decentralisatie Volkshuisvesting DGVH van 1982 tot 1985), 10 juni 1994 te Den Bosch

drs. P.C.W.M. Bogaers

(Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid 1963-1965, minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1965-1966), 26 februari 1996 te Amersfoort

F.H. van Gigch

(in dienst vanaf 1941, eerst bij de Dienst van het College van de Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw en de Bouwnijverheid; medewerker bureau Ontwerpen, afdeling Technisch Onderzoek; afdeling Bouwontwerp, directie Bouwnijverheid; 1955-1989), 30 november 1993 te Delft

ir. J.M. Koopman

(Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting en voorzitter ICOG 1980-1992), 7 september 1994 te Huizen en 27 januari 1995 te Den Haag

drs. J.L.P. Post

(HID van de Volkshuisvesting in de provincie Zuid-Holland 1978-ca. 1990), 26 april 1995 te Amsterdam

mr. J.A.A.A. Samson

(stafmedewerker afdeling Financiering Woningbouw 1970-1975; stafmedewerker directie Woningbouw, 1975-1977; hoofd (hoofd)afdeling Huurzaken, directie Woningbouw/directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken, 1977-1986; hoofd directie Woningbeheer en Huurbeleid 1986-1990; hoofd directie Huurwoningen en Eigen Woningbezit 1990-1997; hoofd Centrale Directie Juridische Zaken, MVRM, 1997-heden), 14 februari 1995 te Den Haag

dr.ir. W.F. Schut

(Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1965-1966), 13 mei 1996 te Rotterdam

mr. A. Steensma

(hoofd afdeling Financiering Woningbouw, 1964-1975; hoofd directie Woningbouw 1975-1979, hoofd directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken 1980-1986), 7 maart 1995 te Voorschoten

C.J. Stolk

(medewerker afdeling Bouwkosten/Bouwzaken, directie Woningbouw/directie Woningbouw en Stadsvernieuwing 1975-1990), 5 april 1995 te Amsterdam

drs. H.J. Viersen

(Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting 1977-1980 en voorzitter IWKW/ICOG 1976-1980), 14 december 1994 te Amsterdam

3. Interviews voor andere projecten

Daarnaast is gebruik gemaakt van het verslag van een interview met mr. M.J. Barendrecht (Rijks Planologische Dienst, secretaris CCSV 1975-1993), 17 juni 1994 door drs. J. Weertman. Dit gesprek werd gevoerd in het kader van het onderzoek "Met het oog op de omgeving: het ministerie van VROM 1945-1995".

4. Leesronde

Tot slot is informatie afkomstig van personen die hun commentaar hebben verstrekt op een verkorte versie van dit rapport - een concept-versie van het desbetreffende hoofdstuk voor het DGVH-jubileumboek "Volkshuisvesting in goud":

mr. R. Bekker, 18 september 1995 (telefonisch commentaar)

drs. K.W. Buck, 4 september 1995 (telefonisch commentaar)

mr. G. Ph. Brokx

(staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (en Milieubeheer), 1977-1981 en 1982-1986), 8 september, (telefonisch commentaar)

ir. C. de Cler, 29 augustus 1995

ir. S. Herweijer

(Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening 1976-1983), 30 augustus 1995
(telefonisch commentaar)

drs. A.A.M. Jacobs

(medewerker afdeling Sanering 1973-1975; plv. hoofd afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing, later hoofd afdeling Financieel-administratieve Uitvoering Stadsvernieuwing, directie Stadsvernieuwing 1975-1979; hoofd afdeling Begroting, Beheer en Informatieverwerking, directie Algemene Zaken, later hoofd hoofdafdeling Financiële Zaken, directie Beleidscoördinatie en Financiën 1979-1981; HID van de Volkshuisvesting in de provincie Limburg 1981-1986), 15 september 1995 (telefonisch commentaar)

ir. J.M. Koopman, 28 augustus 1995

ir. P. Mollema, 5 en 11 september 1995 (telefonisch commentaar)

drs. J.L.P. Post, 7 september 1995

mr. J.A.A.A. Samson, 19 september 1995 (telefonisch)

drs. J.A. Weggemans, 18 september 1995

ir. A. de With

(HID van de Volkshuisvesting in de provincies Utrecht 1968-1970 en Noord-Brabant 1970-1988), 18 september 1995

BIJLAGE 2

ORGANISATIE CDV/DGVH, 1955-1985

SCHEMA 1: ORGANISATIESTRUCTUUR CDV IN 1955

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. H.M. Buskens

Plaatsvervangend DG: Van der Flier

Bureau Organisatie (Verheeke)

Contactbureau Financiering Publiekrechtelijke Lichamen (Van Geel)

Directie-secretariaat (Van Norden)

Afdeling Algemene Zaken en Afwikkeling Oorlogsschade (Van der Flier tevens pDG)

Onderafd. Algemene Zaken (Van der Heijden)

Onderafd. Afwikkeling Oorlogsschade (Sorgdrager)

Bureau Financiering (Merhottein)

Bureau Juridische en Notariële Zaken (Spaa)

Afdeling Woningbouw (Floor)

Onderafd. Financiering Woningbouw (Polman)

Bureau Woningwetbouw (Teeuwen)

Bureau Particuliere Bouw (Ligtvoet)

Bureau Controle (Vingerhoeds)

Bureau Bijzondere Woonvormen (Houtsma)

Onderafdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (Feekes)

Afdeling Stedebouw (De Cler)

Bureau Stedebouwkundige Plannen (Van Ommen)

Bureau Stedebouwkundig Onderzoek (..)

Afdeling Boerderijenbouw (Tijm)

Bureau Technische Zaken (Bunnik)

Bureau Kostprijsberekening en Financiering (Le Fever)

Afdeling Technisch Onderzoek (Schuil)

Bureau Algemene Zaken (Van Meggelen)

Bureau Bouwtechniek (Huisman wnd.)

Bureau Bouweconomie (Edelman)

Bureau Ontwerpen (Jansen)

Bureau Grote Steden (Huisman)

Afdeling Technische Controle (Broersma)

Bureau Technische controle en bouwplanbewaking (Halm)

Bureau Openbare Werken (Deutekom)

HID's in de provincie

SCHEMA 2: ORGANISATIESTRUCTUUR CDV IN 1965

Directeur-Generaal, tevens hoofdinspecteur: Buskens

- Afdeling Algemene Zaken (Kampschöer)
 - Bureau Voorschriften en Regelingen (Meeuwssen)
 - Bureau Alg. Secretariaat (Van Wijngaarden)
 - Bureau Begroting en Beheer (Verschoor)
 - Bureau Woonruimte-zaken (per 15/6 van CRM gekomen)(Plomp)
- Bureau Bijdragen Saneringsplannen (Wisselink)

Directie Volkshuisvesting: Floor

- Afdeling Financiering Woningbouw (Steensma)
 - Onderafd. Woningwetbouw (Teeuwen)
 - Onderafd. Particuliere Bouw (Keus)
 - Onderafd. Controle (Koster)
- Afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (Peeters Weem)
- Afdeling Stedebouw (De Cler)
 - Onderafd. Stedebouwkundige Plannen (..)
 - Bureau Onteigeningen (Van Vliet)
 - Onderafd. Stedebouwkundig Onderzoek (Hovens Greve)
- Consulent voor de bejaardenhuisvesting (Van Borselen)
- Consulent voor de Woningbouwcorporaties (Verheeke)

Directie Bouwnijverheid: Cusell

- Hoofdafdeling Bouwnijverheid (Wesseling)
 - Afd. Onderzoek Bouwnijverheid (Huizing)
 - Bureau Bouwprogramma en Regionale Planning (Kosters)
 - Afd. Uitvoering Bouwnijverheid (Houtsma)
 - Bureau Rijksgoedkeuringen (Van Koert) (niet-woningbouw)
 - Bureau Woningen (Ligtvoet)
- Afdeling Technisch Onderzoek (Schuil)
 - Bureau Algemene Zaken (Van Meerkerk)
 - Bureau Bouwtechniek (Sippel)
 - Bureau Bouweconomie (Fillié)
 - Bureau Ontwerpen (Jansen)
- Afdeling Technische Controle (Broersma)
 - Bureau Subsidie-aanvragen en Calculaties (Bunnik)
 - Bureau Bouwcontrole (Doeve)
 - Bureau Woningverbetering en Algemene Zaken (Van Kesteren)
- Bureau Civiele Verdedigingszaken (Van der Hage)

HID's in de provincie

SCHEMA 3: ORGANISATIESTRUCTUUR CDV PER 1 JUNI 1970

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: mr. W.A. Schouten

Plaatsvervangend DG en IG: mr. J.W.G. Floor

Adviseur voor Bouwonderzoek en Ontwikkelingswerk (ir. A.O. Schuil)

Afdeling Algemene Zaken (Kampschöer)

Bureau Begroting en Beheer (Verschoor)

Directie Volkshuisvesting (mr. J.W.G. Floor)

Afdeling Sociaal-Economisch Onderzoek (drs. H.C.A. Peeters Weem)

Afdeling Financiering Woningbouw (mr. A. Steensma)

Onderafd. Particuliere Bouw (E.Ch. Keus)

Onderafd. Woningwetbouw (H.J.A. Janssen)

Onderafdeling Controle (O. Koster)

Onderafd. Bijdragevaststelling en Woningverbetering te Zwolle (H.J. Hilderink)

Bureau Centrale Administratie en Statistiek (S.Y. Rypkema)

Consulent voor Bejaardenhuisvesting (vacant)

Consulent voor Woningbouwcorporaties (P.D. Verheeke)

Directie Bouwnijverheid (ir. A. Peters)

Bureau Algemene Zaken (C.D. van Meerkerk)

Afdeling Bouwontwerp (G.W. Jansen)

Afdeling Bouwtechniek (ir. J. Sippel)

Afdeling Bouwprogrammering en Uitvoering (ir. H.W.G. Hoogwater)

Onderafdeling Planning (J. van Kesteren)

Onderafdeling Bouwzaken (vacant)

Onderafdeling Prijscontrole (J.C.A. Bunnik)

Afdeling Bouweconomie (drs. R. Harms)

Onderafdeling Onderzoek Bouwproductie (drs. J.W. Buykx)

Onderafdeling Onderzoek Bouwkosten (vacant)

Directie Stedebouw en Sanering (ir. C. de Cler)

Afdeling Algemene Inspectiezaken (mr. A. van der Walle)

Afdeling Stedebouwkundig Onderzoek (H.J.A. Hovens Greve)

Afdeling Sanering (mw. drs. de Leve-Haagman)

Onderafdeling Technische Zaken (vacant)

Onderafdeling Financiële en Administratieve Zaken (vacant)

HID's in de provincie

SCHEMA 4: ORGANISATIESTRUCTUUR CDV PER 1 APRIL 1975

Directeur-Generaal: dr. J.W.G. Floor

Plaatsvervangend DG's: mr. A. Steensma, ir. K.J. Mackenzie

Plaatsvervangend IG: ir. C. de Cler

Coördinator Woningvoorziening: ir. K.J. Mackenzie

Directie Algemene Zaken (mr. A.J.F.M. Kampschöer)

Afdeling Algemeen secretariaat (vacant)

Afdeling Begroting, beheer en informatieverwerking (A. Verschoor)

Afdeling Personeel (vacant)

Afdeling Integratie beleid en uitvoering (vacant)

Directie Beleidsontwikkeling (drs. R.M. de Haan)

Directie Onderzoek (vacant, per 1 nov. 1976 ir. A. Hoelen)

Afdeling Technisch Onderzoek (ir. P.H. Jansma)

Afdeling Sociaal-economisch Onderzoek drs. E.A. Leidekker)

Afdeling Stedebouwkundig Onderzoek (drs. P.P.J.A.M. Houben)

Directie Stadsvernieuwing (ir. J. Arink)

Afdeling Voorbereiding Stadsvernieuwing (mw. drs. C. de Leve-Haagman)

Afdeling Technische Uitvoering Stadsvernieuwing (ir. H. Post)

Afdeling Financieel-administratieve uitvoering (drs. P.K. Bij)

Directie Woningbouw (mr. A. Steensma)

Afdeling Woningcorporaties (vacant)

Afdeling Woonvoorziening bijzondere groepen (dr. G.A.M. Vogelaar)

Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (mr. A.F. Cocheret de la Morinière)

Afd. Particuliere Bouw (E.Ch. Keus)

Afd. Woningwetbouw (H.J.A. Janssen)

Afd. Bijdragevaststelling en Woningverbetering te Zwolle (H.J. Hilderink)

Afd. Individuele Huursubsidies (E.Ch. Keus)

Hoofdafdeling Technische Zaken Woningbouw (vacant)

Afdeling Bouwontwerp (ir. G. Oranje)

Afdeling Grondkosten en Infrastructuur (J. van Kesteren)

Afdeling Bouwkosten (J.C.A. Bunnik)

HID's in de provincie

SCHEMA 5: ORGANISATIESTRUCTUUR DGVH IN 1980 (Staatsalmanak 1981)

Directeur-Generaal, tevens Inspecteur-Generaal: ir. J.M. Koopman

Plaatsvervangend DG: ir. A. Hoelen

Plaatsvervangend IG en Bureau van de IG: mr. A.F.J.M. Kampschöer

Afdeling Juridische Aangelegenheden (mr. A.F. Cocheret de la Morinière)

Afdeling Informatie, Contacten en Internationale Zaken (vacant)

Hoofdafdeling Intern Beleid (H.J.M. Scheerder)

Afdeling Personeel (S.J. Tuyl)

Afdeling Organisatie en Functieonderzoek (vacant)

Afdeling Interne Zaken (J. ten Hove)

Directie Beleidscoördinatie en Financiën (drs. R.M. de Haan)

Hoofdafdeling Beleidscoördinatie (vacant)

Afd. Algemeen Secretariaat (mr. J.W.H.B. Sentrop)

Hoofdafdeling Financiële Zaken (vacant)

Afd. Financieel-ec. Beleidsadviesing (drs. H.J.M. ter Braak)

Afd. Begroting en Meerjarenramingen (W.M. van Appel)

Afd. Informatie en Administratieve Organisatie (S.Y. Rypkema)

Afdeling Huisvesting Minderheden (vacant)

Directie Onderzoek (drs. C.J.M. Richter)

Stafbureau (drs. A.H. Moerman)

Afdeling Technisch Onderzoek (ir. P.H. Jansma)

Afdeling Sociaal-economisch Onderzoek (drs. J. Verhoef)

Afdeling Stedebouwkundig Onderzoek (drs. F.P.M. Vonk)

Afdeling Ontwerptechnisch onderzoek/Bouwontwerp (vacant)

Afdeling Onderzoek en Coördinatie Automatisering

Directie Woningbouw en Stadsvernieuwing: J. van Kesteren

Stafafdeling (vacant)

Hoofdafdeling Planning en Voorbereiding (mr. R. Bekker)

Afd. Planning en programmering (drs. H.H. Klaren)

Afd. Algemene voorbereiding en bestuurlijke zaken (drs. J.P. van der Jagt)

Afd. Groeikernen en groeisteden (drs. J.H. Barendregt)

Afd. Grote steden (vacant)

Hoofdafdeling Uitvoering (ir. E.W. van Baarsel)

Afd. Planbehandeling (G. Westerdijk)

Afd. Stedebouwkundige en Ontwerptechnische zaken (mevr. ir. R.J. Steenaart)

Afd. Grondzaken (vacature)

Afd. Bouwzaken (ir. C.E.C. de Reus)

Directie Rijkssteun Volkshuisvesting en Huurzaken (mr. A. Steensma)

Afdeling Woningcorporaties (mevr. ir. S.J.F. van der Laag)

Afdeling Woonwagengzaken (ir. M.L.A.M. van Hezik)

Afdeling Huurzaken (mr. J.A.A.A. Samson)

Secretariaten huurcommissies

Hoofdafdeling Financiering Woningbouw (E.C. Keus)

Afd. Woningwetbouw (drs. J. van der Harst)

Afd. Particuliere woningbouw (K.J. Biesma)

Afd. Bijdragevaststelling en -herziening (Zwolle) (H.J. Hilderink)

Hoofdafdeling Individuele Subsiëring (drs. L.P.M. Emmerich)

Afd. Interne Controle; Afd. Beleidszaken; Afd. Uitvoering (alle vacant)

Afd. Administratie en Organisatie (A. Geerlink)

HID's in de provincie

BIJLAGE 3

DE ONTWIKKELING VAN HET FINANCIËLE INSTRUMENTARIUM VOOR STADSVERNIEUWING EN WONINGVERBETERING

1. Categorisering van regelingen

Een goed begrip van de ontwikkeling van het beleidsinstrumentarium voor de stadsvernieuwing vergt enig inzicht in de problemen die zich in oude wijken voordoen. Zonder er al te diep op in te gaan moet hierbij met name gewezen worden op het onderscheid naar eigendoms categorie: bewoner-eigenaar, particuliere verhuurder, sociale verhuurder. De oorzaken voor het verval van een buurt gelden voor de diverse eigendoms categorieën in verschillende mate.¹ Zij zijn het meest van invloed op woningen in het bezit van particuliere verhuurders. Het waren vooral de particuliere verhuurders die in de oude stadswijken sterk vertegenwoordigd waren. Voor gemeenten en Rijk bestond de opgave ervoor te zorgen dat dit particuliere bezit verbeterd zou worden. Daarbij gingen enkele gemeenten, met name Rotterdam, over tot aankoop van particulier bezit, waardoor een nieuwe categorie woningen geschaapen werd, het 'aangekocht bezit'.

Het financiële stadsvernieuwingsinstrumentarium draagt de kenmerken van dit onderscheid naar eigendoms categorie. Naast de eigendoms categorie verschillen de diverse regelingen op onder meer de volgende dimensies van elkaar:

- a. woningverbetering versus 'stadsontwikkeling en reconstructie'
- b. bouwperiode: vooroorlogs versus naoorlogs
- c. individuele woningen of complexen versus gebiedsgewijze aanpak.

2. Regelingen gericht op de aanpak van een gebied

In deze paragraaf worden de regelingen weergegeven gericht op de aanpak van een gebied, met name voor sanering en reconstructie, en niet zozeer op de aanpak van verbetering. Deze subsidieregelingen zijn voor een belangrijk deel gericht op een verlaging van de grondkosten.

¹ Priemus, 1978, p. 66.

Regeling 1954: 50%-saldoregeling

In 1954 ontstond een regeling op grond waarvan het Rijk 50% van het tekort dekte van gemeentelijke saneringsplannen; het ging uitsluitend om krotopruijing. Deze regeling was gebaseerd op een zeer ruime interpretatie van enkele artikelen uit de Woningwet en het Woningbesluit. Het tekort werd bepaald door op de kosten van het plan (aankoop en sloop percelen, openbare werken, voorbereiding en toezicht, renteverliezen) de opbrengst van de uit te geven bouwrijpe grond in mindering te brengen².

De Commissie-Bommer adviseerde het Rijk om over te gaan naar een bijdrage-regeling waarbij 80% van de verwervingskosten bij gemeentelijke saneringsplannen zou worden vergoed. Dit leidde in 1963 tot de Beschikking Bijdragen Saneringsplannen (BBS 1963).

Beschikking bijdragen saneringsplannen 1963

De eerste bijdrage-regeling voor de sanering van stadsdelen is de Beschikking bijdragen saneringsplannen 1963 (BBS 1963). Op basis van deze regeling, uitgevoerd door de CDV, vergoedt het Rijk 80% van de verwervingskosten die gemeenten maken ter sanering van een gebied. Over de aanvragen om steun adviseert de Commissie Bijdragen Stedelijke Werken (CBSW).

Beschikking bijdragen voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de steden 1967

In 1967 wordt de Beschikking bijdragen voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de steden 1967 (BBWVOV) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van kracht. Gemeenten kunnen 50% van de kosten van openbare werken en 80% van de verwervingen die daarvoor noodzakelijk zijn, vergoed krijgen als deze werken deel uitmaken van het hoofdwegenstelsel of van het plaatselijke openbaar-vervoersnet. Ook hier heeft de CBSW een adviserende rol, met het oog op de coördinatie met de BBS 1963. De regeling komt in 1981 te vervallen.

Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen 1969

De Beschikking bijdragen reconstructie- en saneringsplannen 1969 (BBRS 1969), ook wel '80%-regeling' genoemd, is de opvolger van de BBS 1963, maar omvat nu ook de mogelijkheid van bijdragen voor reconstructieplannen. Bijdragen worden verstrekt ter hoogte van 80% van de noodzakelijke verwervingskosten (kopen van gronden en opstellen, sloop van slechte, onbruikbare en in de weg staande bebouwing) en 50% van de kosten van de aanleg van openbare werken (dempingen, kademuren, bruggen e.d.). Er dient een reconstructie- of saneringsplan te zijn opgesteld dat voldoet aan een bestemmingsplan. Ook hier adviseert de CBSW, evenals de inspecteur Ruimtelijke Ordening en de inspecteur Volkshuisvesting. De

² Holtkamp, 1982, pp. 2-3.

uitvoering is voor reconstructieplannen in handen van de RPD, voor saneringsplannen in handen van de CDV. In beide gevallen beslist de minister van VRO.

Beschikking geldelijke steun rehabilitatie 1972

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Schouten wordt per 1 januari 1972 de Beschikking geldelijke steun rehabilitatie 1972 (BGSR 1972) van kracht. Deze regeling is gericht op verbetering (náást sanering en reconstructie), niet zozeer de verbetering van individuele woningen maar de verbetering van een woonwijk (collectieve aanpak). Voor zo'n wijk moet de gemeente een rehabilitatieplan opstellen. Het Rijk is bereid bij te dragen in de kosten van verbetering van de woonomgeving (ontruimen binnenterreinen, aanleg open ruimten en parkeerplaatsen) en van woningen. Het gaat dan om vooroorlogse particuliere woningen en woningen die door de gemeente of een corporatie zijn aangekocht. Voor ingrijpende verbetering geeft het Rijk een bijdrage aan de gemeente, dat zij kan aanvullen.

De BGSR wordt in 1973 uitgebreid met een bijdragemogelijkheid voor instandhouding ('de instandhoudingsregeling') en voor het opheffen van bijzondere gebreken.

Locatiesubsidieregeling

Vanaf 1975 (MG 75-27) geldt voor groeikernen, groeisteden en stadsvernieuwingswijken de mogelijkheid van een bijdrage in de grondkosten bij nieuwbouw. De locatiesubsidie bedraagt het verschil tussen de werkelijke grondkosten en een genormeerd grondkostenbedrag. Tezamen met de BBRS, die eigenlijk ook een subsidie op grondkosten behelst, kan deze subsidie in stadsvernieuwingsgebieden tot een draaglijk grondkostenniveau per woning leiden³. De werking van de lokatiesubsidieregeling is territoriaal beperkt. Wat de stadsvernieuwing betreft geldt zij voor die gemeenten en de stadsvernieuwingsplannen daarbinnen, waarop de BBRS van toepassing is verklaard.⁴ Uitvoering van de lokatiesubsidieregeling geschiedt door de CDV, afdeling Grondzaken.

Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing (Interim Saldo Regeling) 1977

De Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977, beter bekend als de Interim Saldo Regeling (ISR), wordt op 14 juni 1977 door staatssecretaris Schaefer afgekonddigd.⁵ Deze regeling is gebaseerd op het rapport van de Commissie-Floor en is voor het grootste deel overgenomen uit de financiële paragraaf van het ontwerp van de Wet op de Stadsvernieuwing, dat op 31 mei 1976 verscheen. De ISR is een tijdelijke regeling, bedoeld om ervaring op te doen ten behoeve van de voorbereiding van een AMvB.⁶ Aanvankelijk is de regeling slechts van toepassing in zes gemeenten, later

³ Priemus, 1978, pp. 193-194.

⁴ Adriaansens, 1984, pp. 47-48.

⁵ Priemus, 1978, p. 158.

⁶ Sperling en Jurgens, 1983, p. 16.

wordt dat uitgebreid tot veertien. Criterium hierbij is de omvang van het oude woningbestand, met nog een onderscheid tussen het aantal woningen voor 1906 en tussen 1906 en 1930. Uitsluitend gemeenten met in 1971 meer dan 50.000 inwoners komen in aanmerking.

Het grote verschil met de BBRS is dat niet slechts naar de kosten, maar ook naar de opbrengsten gekeken wordt; het saldo van de kosten die door de gemeente worden gemaakt en de eventuele opbrengsten die de gemeente ontvangt, wordt voor 100% door het Rijk gesubsidieerd.

De kosten die in acht genomen worden zijn voorbereidingskosten, verwervingskosten, boekwaarde van ingebrachte gemeentelijke eigendommen, kosten van tijdelijke ontruiming, toegankelijk maken van het gebied, sloop en voorzieningen aan belendingen bij sloop, blijvende voorzieningen aan niet-woningen, openbare werken die niet tot de normale exploitatie van nutsbedrijven horen of reeds via de BBVWOV 1967 gesubsidieerd worden, aanleg van groenvoorzieningen, rentelasten bij verwerving van onroerend goed na goedkeuring door de minister, en werken in de sociaal-culturele sector.

Tot de opbrengsten behoren de opbrengsten uit gronduitgifte en de verkeerswaarde van gronden die in het gebruik van de gemeente blijven, behalve die met een openbare bestemming zoals straten, waarde van gemeenschappelijke gronden met een openbare bestemming waaruit opbrengsten voor de gemeente uit voortvloeien zoals parkeerplaatsen en markten, de waarde van gemeenschappelijke eigendommen die in privé-gebruik aan derden worden gegeven, en overige opbrengsten waaronder de subsidies van andere departementen met betrekking tot kostenbestanddelen die voor het saldo in aanmerking genomen worden.

De procedure voor het verkrijgen van steun is vrij langdurig. Allereerst moet de gemeente een gebied aanwijzen als 'vernieuwingsgebied' in de zin van de ISR. Deze aanwijzing behoeft de goedkeuring van de minister van VRO, die daartoe wordt geadviseerd door Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie, de Rijksplanologische Commissie en de Coördinatiecommissie Stadsvernieuwing (CCSV; de opvolger van de CBSW). De ministeriële aanwijzing tot ISR-gebied houdt tevens in dat in principe financiële steun zal worden verleend. Vervolgens moet de gemeente een uitvoeringsplan opstellen, dat ofwel een verbeterplan, ofwel een herindelingsplan kan zijn.

De ISR sluit toepassing van het BBRS en de lokatiesubsidieregeling uit.⁷

De ISR is van kracht gebleven tot 1985.

Regeling Geldelijke Steun Verbetering Woonomgeving 1978

In 1978 wordt per circulaire MG 78-50 de Regeling Geldelijke Steun Verbetering Woonomgeving in het leven geroepen. Deze regeling wordt wel de *f* 2.500,- regeling genoemd, omdat zij de uitvoeringskosten van het verbeteren van de woonomgeving subsidieert voor een bedrag van maximaal *f* 2.500,- per woning. Het

⁷ Adriaansens schrijft dat dit moet worden aangenomen, hoewel dat nergens staat; artikel 14 van de beschikking zou zelfs op het tegendeel wijzen. Adriaansens, 1984, p. 48.

gaat dan om opschonen van binnenterreinen, veranderen van straatprofielen, veranderen van straten tot woon- en leefstraten, het scheppen van open ruimten en parkeergelegenheden, het aanbrengen van recreatievoorzieningen als bankjes en speelattributen en het voorzien in kleinschalige groenvoorzieningen.⁸ Deze regeling is in 1985 in het stadsvernieuwingsfonds opgegaan.

3. Bijdrageregelingen voor krotopruijing en voor woningverbetering

3.1 Inleiding

Bij de bijdrageregelingen voor woningverbetering moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden naar eigendoms categorie. Lange tijd zijn de subsidieregimes voor de verbetering van woningwetwoningen en voor de verbetering van particuliere woningen strikt gescheiden geweest.

In de oude stadswijken was de meerderheid der woningen echter in bezit van particulieren, zowel eigenaar-bewoners als verhuurders. Om deze categorie tot verbetering van hun bezit aan te sporen, riep het Rijk verschillende bijdrageregelingen in het leven. Er bestaan verschillende gradaties van woningverbetering:

- noodherstel of instandhouding, waarbij het meestal slechts gaat om het opheffen van technische gebreken in afwachting van sloop of ingrijpende verbetering;
- een 'kleine beurt', een verbetering waardoor de woning nog zo'n 10 tot 15 jaar meekan;
- een 'grote beurt', een verbetering voor tenminste 25 jaar; hier wordt ook wel gesproken van 'ingrijpende verbetering', 'vernieuwbouw' of, meer recent, 'hoog-niveaurenovatie'.

De begrippen 'kleine' en 'grote beurt' zijn overigens pas later, vooral na 1 januari 1977 met het verdwijnen van de 'instandhoudingsregeling', in Rotterdam ontstaan. De eerste regelingen voor particuliere woningverbetering uit de jaren zeventig volgden niet zozeer deze indeling als wel een indeling naar schaal van aanpak: individuele woningen versus woonwijk.

Naast de regelingen gericht op verbetering van woningen zijn, vooral vóór 1970, krotopruijingsregelingen van belang geweest.

3.2 Particuliere woningverbetering

Situatie tot 1970

In 1953 werd de Premiereregeling woningverbetering en -splitsing 1953 in het leven geroepen; de regeling was voorbereid door de Commissie-Bommer. Voor die tijd hebben enkele andere regelingen gegolden en werd door 'particuliere filantropen' het

⁸ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990, *Voortgang stadsvernieuwing. Onderdeel woonomgeving*, DGVH/DOK, p. 11.

'Terlingenfonds beschikbaar gesteld, waarin ook het Rijk tot 1953 stortingen heeft verricht. De Premiereregeling uit 1953 heeft verschillende voorwaarden en bedragen gekend; Bezie men de periode 1948-1970, dan zijn de subsidiepercentages stelselmatig gedaald (van 60% naar 25%).⁹

Beschikking geldelijke steun verbetering woningen en woonbuurten 1970

Deze regeling (BGSVWW 1970), die de oude Premiereregeling woningverbetering en -splitsing uit 1953 verving, richt zich op individuele vooroorlogse particuliere woningen (huur en koop). Het Rijk geeft de gemeente een bijdrage in de kosten van noodherstel (5-10 jaar) en verbetering (minstens 15 jaar) van 20 resp. 30% van de kosten, met een minimum en een maximum. De gemeente geeft de bijdrage door aan de eigenaar, en moet er 5 resp. 7,5% aan toevoegen. In het geval van een verbetering van minstens 15 jaar is hier sprake van de 'klusjesregeling', omdat op basis van deze regeling ook vaste bedragen voor afzonderlijke voorzieningen als closet, douche en keuken mogelijk zijn.

Met ingang van 1974 wordt de regeling aanmerkelijk verruimd qua basisbedrag en subsidiepercentage.

Beschikking geldelijke steun rehabilitatie 1972

Deze regeling is hiervoor al besproken. Zij is niet zozeer bedoeld voor de verbetering van individuele woningen, maar voor de verbetering van een woonwijk. Het Rijk is bereid bij te dragen in de kosten van verbetering van de woonomgeving en van woningen. Het gaat daarbij om vooroorlogse particuliere woningen en woningen die door de gemeente of een corporatie zijn aangekocht. Voor ingrijpende verbetering geeft het Rijk een bijdrage aan de gemeente, dat zij kan aanvullen.

De BGSR wordt in 1973 uitgebreid met een bijdragemogelijkheid voor instandhouding ('de instandhoudingsregeling') en voor het opheffen van bijzondere gebreken.

De bijdragen uit deze regeling zijn opvallend hoger dan die uit de BGSVWW 1970; de CDV trachtte hiermee een grootschaliger, collectieve aanpak van woningverbetering te bevorderen.

Beide regelingen voor de verbetering van particuliere woningen worden met ingang van 1 januari 1977 vervangen door de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen (BGSVPW 1977). De BGSVWW 1970 heeft ingrijpende verbeteringen niet erg gestimuleerd.¹⁰ Een onderdeel van deze beschikking, de 'klusjesregeling' voor de subsidiëring van individuele ingrepen, was kwantitatief weliswaar een groot succes, maar het waren met name eigenaar-bewoners met hoge inkomens die ervan profiteerden.¹¹ Van de BGSR 1972 is niet veel gebruik gemaakt. Voor gemeenten die particuliere woningen hadden aangekocht was het

⁹ Baayen en Van der Schaar, 1974; Houben, 1989, pp. 53-54.

¹⁰ Houben, 1989, p. 74; Baayen en Van der Schaar, 1974.

¹¹ Van der Schaar, 1991, pp. 265-266.

financieel veel aantrekkelijker om deze woningen te verbeteren met subsidies die ook werden verstrekt voor woningwetwoningen, omdat het Rijk dan alle negatieve exploitatielasten voor zijn rekening nam. Op die manier konden gemeenten de lasten van de aankoop afwentelen op het rijk.

Per circulaire (MG 76-49) maakt staatssecretaris Schaefer echter bekend dat voor het aangekochte bezit niet langer het verbeter subsidierégime van de woningwetwoningen geldt.¹²

Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1977 en 1979 I en II

De BGSVPW 1977 geeft een bijdrage in de kosten van de verbetering van uitsluitend particuliere woningen, dus niet voor woningen die door de gemeente of woningcorporatie zijn aangekocht. De instandhoudingsregeling is qua bijdrage verruimd, maar beperkt tot woningen die binnen 10 jaar zullen worden gesloopt. De regeling bepaalt ook, dat na instandhouding geen huurverhoging mag worden overeengekomen.¹³ De oude 'klusjesregeling' die ook van deze beschikking deel uitmaakt, wordt in 1977 verruimd, maar vergt zoveel subsidiebedragen dat mede daarom de beschikking wordt beperkt. Zo ontstaat de BGSVPW 1979-I, die zoveel protest uitlokt dat ook zij weer wordt bijgesteld: de BGSVPW 1979-II. In de jaren daarna wordt de regeling op onderdelen veranderd, vooral omdat de particuliere woningverbetering slechts traag voortgang vindt.¹⁴

3.3 Verbetering van woningwetwoningen

Binnen de sociale huursector moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen woningwetwoningen die vóór 31 december 1945, en woningen die daarna zijn gebouwd. Bij de woningen vóór 1945 waren geen reserves opgebouwd, bij de naoorlogse woningen wél.

Situatie tot 1973

In 1947 en 1948 kwam een bijdrageregeling voor nieuw te bouwen woningwetwoningen tot stand die onder meer bepaalde dat de gemeenten en corporaties een bepaald percentage van de jaarhuur in een fonds dienden te storten, waaruit te zijner tijd onderhouds- en verbeterwerkzaamheden gefinancierd zouden kunnen worden. Vóór de oorlog bestond er weliswaar een door de gemeente beheerd gemeenschappelijk fonds, maar dit was onvoldoende voor het onderhoud en de verbetering van de woningen. Voor de vooroorlogse woningen is in 1957 het Grootboek Woningverbetering ontstaan. Dit door het ministerie van Volkshuisvesting beheerde fonds moest

¹² Priemus, 1978, pp. 157-158.

¹³ Priemus, 1978, pp. 152 en 158.

¹⁴ MG 80-33, MG 81-07 en MG 83-26, genoemd in: Houben, pp. 95-96.

worden gevoed met 50% van de 25%-huurverhoging in 1957 bij vooroorlogse woningen van toegelaten instellingen en particulieren. De gelden bleven eigendom van de verhuurder, maar zouden pas worden gedeblokkeerd bij groot onderhoud of woningverbetering.¹⁵

Zowel in de Tweede Kamer, bij particuliere huiseigenaren als bij woningcorporaties was de weerstand groot. Het Grootboek was daarom geen lang leven beschoren: in 1960 werd het afgeschaft. In datzelfde jaar ontstond bij de corporaties en gemeenten een nieuw fonds, het Fonds Reserves van buitengewoon onderhoud en woningverbetering (B.O.W. fonds), dat voortspoot uit de gedachten van de Commissie-De Roos.¹⁶ In dit fonds moest de helft van de 20%-huurverhoging in 1960 te worden gestort, vermeerderd met de bedragen die corporaties kregen uitbetaald uit het opgeheven Grootboek voor woningverbetering. Het fonds diende de corporaties als reserve om hun plannen voor buitengewoon onderhoud en woningverbetering financieel sluitend te maken.

Mocht er desondanks geen sluitende exploitatie mogelijk zijn, dan verschafte het Rijk hogere jaarlijkse exploitatiebijdragen; het Rijk dekte 75% van het tekort, de gemeente 25%.¹⁷

De verbeterregeling voor vooroorlogse woningwetwoningen blijft gelden tot 1974, zij het dat een formele eigenlijk ontbreekt. In deze periode zijn de bedragen, de huurstelling en de planbeoordeling wel aan verandering onderhevig geweest. Het maximale investeringsbedrag waarvoor het Rijk bereid was een bijdrage te verlenen wordt aanzienlijk verhoogd van f 3.000,- voor 1963 tot f 20.000,- na 1968. De wijze van plantoetsing door het Rijk rond 1971/1972 verandert; in plaats van toetsing op de hoogte van de investeringen, wordt voortaan getoetst op de exploitatiegegevens, waardoor ook de huurverhoging en bijdragen uit fondsen en reserves bij de beoordeling betrokken worden. Omstreeks 1971 wordt de richtlijn ingevoerd dat het Rijk 75% van het exploitatietekort betaalt en de gemeente 25%.¹⁸

Beschikking geldelijke steun voor verbetering van complexen van toegelaten instellingen en gemeenten 1973

Deze regeling (BGSVCTIG 1973), die in 1974 van kracht wordt, bood corporaties en gemeenten de mogelijkheid, de verbetering van vooroorlogse woningwetwoningen

¹⁵ Van der Schaar, 1987, p. 111.

¹⁶ Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, 1960, **Bestemming gelden Grootboek voor woningverbetering en baten huurverhoging**, MG 60-11 van 8 juli 1960, CDVB; Commissie van Advies voor versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties (Commissie-De Roos), 1964, **De positie van de woningbouwcorporaties**, 's-Gravenhage (Staatsuitgeverij), hierin bijlage 3: Interim-rapport van de Commissie-De Roos, 18 januari 1960.

¹⁷ Houben, 1989, p. 52.

¹⁸ Baayen en Van der Schaar, 1974, pp. 33-34.

volledig met rijksleningen te financieren. Bovendien konden zij het exploitatietekort van de verbeteringreep voor 100% gedekt krijgen door jaarlijkse bijdragen van het rijk, zij het na aftrek van bijdragen uit het b.o.w.-fonds.¹⁹ Al snel ontstond echter de regel dat de huur met minimaal 2,5% van de kosten van de ingreep verhoogd moest worden.²⁰

De regeling geldt ook voor naoorlogse gemeentewoningen, maar niet voor naoorlogse corporatiewoningen. In 1974 en 1975 wordt de regeling verruimd via opname van naoorlogse systeemwoningen met gebreken (1974) naar alle naoorlogse corporatiewoningen (1975).²¹ Verbeteringrepen voor naoorlogse woningwetwoningen komen in aanmerking voor financiering met rijksleningen, een bijdrage van 50% in exploitatietekorten en renteloze leningen voor resterende exploitatietekorten.

De regeling blijft in deze vorm tot 1981 bestaan.

Regeling 1981

In 1981 wordt een nieuwe regeling ingevoerd (MG 81-13). De regeling is strenger in verband met de toegenomen druk op de overheidsuitgaven. Onder de oude regeling waren de investeringsbedragen en daarmee de subsidiebedragen van verbeteringen van woningwetwoningen aanzienlijk gestegen.

Regeling 1984

Per 1984 treedt een nieuwe regeling in werking (MG 83-57). Van der Schaar vermeldt dat in 1983 de rijksleningen voor naoorlogse woningen en de garanties op kapitaalmarktleningen zijn afgeschaft, waardoor geld vrijkwam voor meer gesubsidieerde verbeteringen.

3.4 Verbetering van aangekocht bezit

In de jaren zeventig gingen verschillende gemeenten over tot de aankoop van particuliere woningen om de stadsvernieuwing daadwerkelijk van de grond te krijgen. In Rotterdam ging de nieuw aangetreden PvdA-wethouder Van der Ploeg over tot een grootscheepse aankoopactie: in korte tijd werd de gemeente eigenaar van een groot aantal slechte, particuliere woningen.

Van der Ploeg wilde dit aangekochte bezit grotendeels verbeteren met de verbeter-subsidies voor woningwetwoningen. Het verbeterregime voor woningwetwoningen bood immers de mogelijkheid van financiering met rijksleningen en een jaarlijkse bijdrage ter grootte van het exploitatietekort, terwijl het regime voor particuliere woningen slechts een subsidie - een bijdrage in de verbeterkosten - gaf.

¹⁹ Houben, 1989, p. 72.

²⁰ Van der Schaar, 1991.

²¹ MG 74-15 en MG 74-40, genoemd in: Houben, 1989, p. 73. Van der Schaar spreekt in het laatste geval van gesubsidieerd groot onderhoud.

Tabel 3.1 Aankoop van woningen

Jaar	Particulierehuurwoningen		Eigen woningen		Totaal
	voor verbetering	voor sloop	voor verbetering	voor sloop	
1976	8.100	1.200	900		10.200
1977	3.000	1.100	200		4.300
1978	1.400	1.100	200		2.700
1979	1.400	1.400	100		2.900
1980	3.300	1.900	400		5.600
1981	2.300	2.800	300		5.400
1982	7.300	2.800	800		10.900
1983	4.900	2.300	500		7.700
1984	8.600	800	1.000	200	10.600
1985	7.800	800	900	200	9.700
1986	6.300	1.800	700	200	9.000
1987	6.300	1.800	700	200	9.000
1988 t/m 1992*	6.300	1.800	700	200	9.000

* Raming.

Bron: MVRM, 1987, Behoefteraming Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1987-1991 (OTB-bewerking).²²

Tot december 1976 gold inderdaad de regeling dat voor het door de gemeente aangekochte bezit dezelfde subsidies werden verstrekt als bij woningwetwoningen, maar daarna geldt voor aangekochte woningen dat een jaarlijkse bijdrage wordt verstrekt in de jaarlijkse kosten die voortvloeien uit het verbeteren van de woningen (annuïteit minus huurverhoging). De kosten van aankoop bleven voor rekening van de gemeente.

Het aangekochte bezit wordt ook uitdrukkelijk uitgesloten van de nieuwe regeling voor particuliere woningen, de BGSVPW 1977.

In het Meerjarenplan Stadsvernieuwing van 1983 wordt een verhoging van de subsidies voor de aankoop van woningen aangekondigd (f 10.000,- per woning). Over de omvang van de aankoopprogramma's worden met de gemeenten afzonderlijke afspraken gemaakt. Aangekochte woningen kwamen tevens te vallen onder het verbetersubsiestelsel voor de sociale huursector, zij het dat de financiering via de kapitaalmarkt dient plaats te vinden (met contragarantie door het rijk).

²² Nagaan of het hier inderdaad aankopen betreft die met rijkssubsidie zijn gedaan.

Een tweesporenbeleid wordt in het MPS 1983-1987 aangekondigd:

1. verbetering door particuliere eigenaren; dit zou het hoofdspoor moeten zijn;
2. verbetering via aankoop; in de grote steden is dit het belangrijkste spoor geweest.²³ Daarbuiten wordt deze weg nauwelijks bewandeld.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van het aantal aangekochte woningen.

4. Stelselwijziging in 1985: het stadsvernieuwingsfonds

In 1985 werd de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing van kracht en werd het stadsvernieuwingsfonds ingesteld. Het stadsvernieuwingsfonds is een brede doeluitkering van het Rijk aan de gemeenten. Voor gemeenten kleiner met een aandeel van 1 promille of minder uit het fonds verloopt de toedeling van de gelden via de provincie. In het stadsvernieuwingsfonds zijn de gelden uit achttien subsidieregelingen gestort, waaronder het BBRS 1969, de ISR en het deel van de locatiesubsidies bestemd voor de stadsvernieuwing. Het ging om de volgende regelingen (met tussen haakjes het bedrag dat voor 1985 in de meerjarenramingen was opgenomen):

In het stadsvernieuwingsfonds vloeiden de volgende subsidieregelingen samen (met tussen haakjes het bedrag dat voor 1985 in de meerjarenramingen was opgenomen)²⁴:

- Interim saldo regeling 1977 (372 miljoen).
- 80-procent-regeling (208 miljoen).
- Voorbeeldplannen (33 miljoen).
- Locatiesubsidies, stadsvernieuwingsdeel (70 miljoen).
- Woonhuisrestauratie (WVC; 28 miljoen).
- Verbetering eigen woningen; aankoop particuliere huurwoningen; verbetering woonomgeving (217 miljoen).
- Verbetering van woonschepen.
- Verbouw van panden.
- Voorbereidingskosten; contactpersonen stadsvernieuwing; tijdelijke huisvesting van bewoners tijdens de stadsvernieuwing; projectleider, voorbeeldwoningen; voorlichting aan huurders (33 miljoen).
- Sanering milieuhinderlijke bedrijven (14 miljoen).
- Rioleringswerken in stadsvernieuwingsgebieden (10 miljoen).
- Welzijnsvoorzieningen in stadsvernieuwingsgebieden (WVC; 8 miljoen).
- Kaderregeling Steun bedrijven stadsvernieuwing (EZ; 35 miljoen).

²³ Van der Schaar, 1991; Houben, 1989, p. 93.

²⁴ Van der Schaar, 1991, p. 437.

De beschikbare gelden worden over de gemeenten verdeeld via een 'stadsvernieuwingsleutel'. In 1985 werd de volgende sleutel van kracht²⁵:

$$\frac{s*a + b + h}{c^2} = \frac{s*a + b + (1/2p + 2m)}{c^2}$$

s = verstedelijkingsfactor

a = aantal woningen gebouwd vóór 1945

b = aantal particuliere meergezins-huurwoningen, gebouwd vóór 1931

h = $1/2p + 2m$ = historische factor; p = aantal panden in een aangewezen of nog aan te wijzen beschermd stads- of dorpsgezicht; m = aantal monumenten in de hele gemeente, indien die gemeente een 'gezicht' is of als zodanig zal worden aangewezen

c = verhouding tussen het gemiddeld inkomen in de gemeente en in Nederland als geheel.

In 1990 werd de sleutel geactualiseerd en werd een bedrijvenfactor toegevoegd:

$$\frac{s(a + i) + b + h}{c^2} = \frac{s[a + (s * B10 * f * w) + b + (1/2p + 2m)]}{c^2}$$

s = verstedelijkingsfactor

a = aantal woningen, gebouwd vóór 1945, nog aanwezig in 1988

b = aantal meergezinswoningen van vóór 1931, nog aanwezig in 1988

h = zie oude sleutel (wel geactualiseerd)

i = bedrijvenfactor; s = verstedelijkingsfactor; B10 het aantal bedrijven in de industrie met meer dan tien werkzame personen; f = tweemaal voor de vier grote steden en eenmaal voor overige gemeenten; w = verhouding tussen het aantal woningen van vóór 1945 en het totaal aantal woningen

c = zie oude sleutel.

De gemeenten zijn bijzonder vrij in de besteding van de stadsvernieuwingsgeldens, het Rijk stuurt inhoudelijk nauwelijks meer. De gedachte is, dat gemeenten nu een integraal stadsvernieuwingsbeleid kunnen voeren.

5. Enkele financiële cijfers

De tabellen III.1 en III.2 presenteren de totaal toegezegde subsidiebedragen voor stadsvernieuwing op grond van de 80%-regeling en de ISR gedaan.

²⁵ Van der Schaar, 1991, pp. 437-438.

Tabel 3.2 Totaal toegezegde subsidies per jaar in het kader van de Beschikking bijdragen saneringsplannen 1963 (BBS), Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen 1969 (BBS), 1963-1984

Jaar	BBS 1963	BBS 1969	waarvan sanering	waarvan reconstructie
1963	12.414.000			
1964	20.144.000			
1965	38.570.000			
1966	45.064.000			
1967	55.670.000			
1968	79.687.000			
1969		134.800.000	114.800.000	20.000.000
1970		199.800.000	149.700.000	40.100.000
1971		193.000.000	125.200.000	67.800.000
1972		151.300.000	115.000.000	36.300.000
1973		175.300.000	93.500.000	82.400.000
1974		186.500.000	93.500.000	93.000.000
1975		184.200.000	105.000.000	79.200.000
1976		251.161.000*	124.493.528	115.164.735
1977		163.067.000	67.483.000	95.584.000
1978		127.443.000		
1979		130.663.000		
1980		243.987.000		
1981		199.809.000		
1982		239.210.000		
1983		272.265.000		
1984		204.884.000		
Totaal	251.549.000	3.057.389.000	988.676.528	629.548.735

* In 1976 zijn in de BBS twee posten apart geboekt.

Bron: Schuiling, Pflug en Straub, 1990, gebaseerd op archiefonderzoek bij de Rijksplanologische Dienst en uit de Jaarverslagen van dezelfde dienst.

Tabel 3.3 Totaal toegezegde bedragen in het kader van de Interim Saldo Regeling (ISR), 1977-1984. Alle bedragen x f 1.000,-. En totale ISR-subsidie uitgedrukt per hoofd van de bevolking (bevolkingscijfers 1984).

Steden	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Totaal	ISR/hoofd
Alkmaar	-	17.600	14.182	13.995	3.273	0	1.556	-/ 119*	50.492	602
Amsterdam	4.400	64.800	19.084	32.833	27.068	114.456	139.530	139.674	541.855	801
Arnhem	-	-	21.719	7.229	582	0	350	13.806	43.685	340
Delft	-	-	4.068	8.645	12.915	0	1.800	15.985	43.413	501
Dordrecht	-	-	17.700	25.246	15.080	0	0	5.921	63.947	595
's-Gravenhage	12.500	0	5.410	58.059	40.757	46.249	54.080	67.169	285.204	641
Groningen	9.400	0	920	12.614	15.748	5.677	19.032	798	64.189	382
Haarlem	-	0	0	21.080	13.880	1.897	20.454	11.380	68.671	450
Hilversum	-	-	3.384	0	5.353	4.009	10.035	11.503	34.284	388
Leeuwarden	-	-	8.377	26.876	8.268	5.923	8.209	11.783	69.436	813
Leiden	10.900	40.300	29.983	7.970	10.921	3.287	10.262	-/ 113*	113.510	1.089
Rotterdam	18.300	67.500	38.884	26.899	31.911	60.291	124.305	79.338	44.428	806
Schiedam	-	-	6.558	5.500	1.495	12.848	12.183	11.011	49.595	710
Utrecht	12.600	18.900	9.939	17.448	0	26.583	24.424	24.911	134.785	585
Totaal	68.100	209.100	180.207	265.394	187.236	281.200	426.200	393.027	2.010.464	674

* Ten overvloede; deze bedragen worden afgetrokken.

Bron: Jaarverslagen van de Coördinatie Commissie Stadsvernieuwing (CCSV).

BIJLAGE 4

SAMENSTELLING COMMISSIE-SCHOUTEN

Samenstelling van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten)

mr. W.A. Schouten (*voorzitter*)

Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid

E. Doorn (*secretaris*)

Oud-Hoofdingenieur-Directeur van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid in de provincie Gelderland

S. Spaa (*adjunct-secretaris*)

Administrateur bij de CDV

Overige leden:

dr. L. Bak

Directeur van de Stichting Centraal Instituut voor het Midden- en Klein Bedrijf te Amsterdam

mr. C.J.G. Becht

Burgemeester van de gemeente Tilburg

mr. F.J. Beunke

Hoofd der afdeling Juridische Zaken en plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van VRO

T. de Bruijn

Oud-wethouder van Stadsontwikkeling der gemeente Vlaardingen

ir. H.M. Buskens

Adviseur voor stedenbouwkundige vraagstukken bij het Ministerie van VRO

ir. C. de Cler

Directeur Stedebouw en Sanering bij de CDV

mr. J.W.G. Floor

Directeur Volkshuisvesting bij de CDV

drs. J. Grooters¹

Hoofd van de Directie Binnenlands Geldwezen van het Ministerie van Financiën

dr. M.A.M. van Helvoort

Oud-burgemeester van de gemeente Boxtel

mevrouw drs. C. de Leve-Haagman

Hoofd van de afdeling Sanering der CDV

¹ Is mr. E.A. Lieftrinck opgevolgd.

- ir. G.H. Meijer
Directeur van de Dienst der Publieke Werken van de gemeente Amsterdam
- ir. P.G. Meijer
Directeur Infrastructuur en Stadsreconstructie bij de Rijksplanologische Dienst
- J. Mulder²
Directeur Financiën Binnenlands Bestuur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken
- mr. H.E. Phaff
Lid der directie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- mr. K. van Rijkevorsel
Directeur van J.L. Lassen N.V. te 's-Gravenhage
- D. Rijnders
Oud-burgemeester van de gemeente Amstelveen
- prof. mr. D. Simons
Hoogleraar in de Juridische Faculteit van de Economische Hogeschool te Rotterdam
- dr. F.L.G. Slooff
Hoofd der afdeling Economische Zaken van het Ministerie van VRO
- J. Tiekstra
Wethouder van Ruimtelijke Ordening der gemeente Leeuwarden
- dr. J. de vries
President-Directeur van de Verenigde Bedrijven Bredero N.V. te Utrecht
- prof. ir. H. Wiggerts
Hoogleraar aan de Technische Hogeschool te Delft, afdeling Weg- en Waterbouwkunde
- C.J.M. Zaayer
Inspecteur van Financiën bij het Ministerie van Financiën
- F. Zandstra
Hoofd van het bureau Openbare financiën der Directie Sociale en Economische Ontwikkeling van de Rijksplanologische Dienst.

Samenstelling van de Werkgroep-Becht

- mr. C.J.G. Becht, *voorzitter*
ir. C. de Cler
E. Doorn, *secretaris*
mr. F.W.G. Floor
mr. E.A. Lieftrinck
ir. G.H. Meijer
J. Mulder₂
mr. H.E. Phaff
S. Spaa, *adjunct-secretaris*
C.J.M. Zaayer
F. Zandstra

Samenstelling van de Werkgroep-De Vries

- dr. J. de Vries, *voorzitter*
dr. J. Bak
mr. F.J. Beunke
ir. C. de Cler
E. Doorn, *secretaris*
ir. P.G. Meijer
J. Mulder
D. Rijnders
S. Spaa, *adjunct-secretaris*

Bron: Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie (Commissie-Schouten), 1971, **Stadsvernieuwing. Eerste rapport van de Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructie**, Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 11 634.

² Heeft de plaats ingenomen van wijlen drs. F.H. Winterwerp, die drs. J. Kars was opgevolgd. Plaatsvervanger is N. Vink, hoofd van de afdeling Algemene Zaken der Directie Financiën Binnenlands Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

VERSCHENEN IN DE SERIE OTB-WERKDOCUMENTEN

- 97-01 A.W. Faber, In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties
1997/107 blz./ISBN 90-407-1508-4
- 97-02 J.J. Koffijberg, Kwaliteit met beleid: Voorschriften en Wenken ter discussie
1997/130 blz./ISBN 90-407-1509-2
- 97-03 J.J. Koffijberg, Niet zonder slag of stoot: keerpunt in de stadsvernieuwing
1997/186 blz./ISBN 90-407-1510-6
- 97-04 A.W. Faber, Werk in uitvoering: het groeikernenbeleid
1997/128 blz./ISBN 90-407-1511-4
- 97-05 J.J. Koffijberg, Tussen sturen en schipperen: decentralisatie van de volkshuis-
vesting
1997/120 blz./ISBN 90-407-1512-2
- 97-06 A.W. Faber, Van de nood een deugd gemaakt: de Tussenbalans 1991
1997/93 blz./ISBN 90-407-1513-0
- 97-07 P.J. Boelhouwer, Concentratie, segregatie en probleemcumulatie in Den Haag:
naar een ruimtelijke driedeling
1997/86 blz./ISBN 90-407-1439-8/f 20,-
- 97-08 H. Boumeester, ...Met de doorstroombemiddelaar. Een tussentijdse evaluatie
van het project 'De doorstroombemiddelaar Alkmaar'
1997/47 blz./ISBN 90-407-1425-8/f 10,-
- 97-09 J. Kullberg en B. van Rosmalen, Aanbodgerichte woonruimteverdeling en
segregatie op de woningmarkt. Ervaringen en strategieën in grotere gemeenten
1997/51 blz./ISBN 90-407-1441-X/f 10,-
- 97-10 B. van Rosmalen en J. Kullberg, Evaluatie woonruimteverdeling Walcheren
1997/97 blz./ISBN 90-407-1434-7/f 20,-

- 97-11 G.L.M. Hilkhuisen, E. Louw en C. Maat, Waardering van woningen in Arnhem-Noord
1997/31 blz./ISBN 90-407-1436-3/f 10,-
- 97-12 H. Priemus en E. Philipsen (red.), Postmodern lokaal volkshuisvestingsbeleid. Balanceren tussen doelgroep, kernvoorraad en herdifferentiatie
1997/57 blz./ISBN 90-407-1443-6/f 20,-
- 97-13 R. Raat, Regionalisering van de volkshuisvesting
1997/112 blz./ISBN 90-407-1458-4/f 30,-
- 97-14 A. Straub, G. Vijverberg en E. Philipsen (red.), Onderhoudsbeleid woningcorporaties. Strategisch voorraadbeleid - stuurinstrumenten - onderhoudscontracten
1997/73 blz./ISBN 90-407-1447-9/f 20,-
- 97-15 H. Priemus en E. Philipsen (red.), Herziene huisvestingswet, expansief en restrictief ruimtelijk beleid: afschermen of openbreken van woningmarkten?
1997/56 blz./ISBN 90-407-1477-0/f 10,-
- 97-16 C. Maat, E. Louw en G.L.M. Hilkhuisen, Waardering van woningen in Goes, Vlissingen en Middelburg
1997/43 blz./ISBN 90-407-1496-7/f 10,-



2321 685

ISBN 90-407-1510-6



9 789040 715105



ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
Sectie Volkshuisvesting en Woningmarkt

Postbus 5030
2600 GA Delft

Thijsseweg 11
2629 JA Delft
Telefoon (015) 278 30 05
Telefax (015) 278 44 22