

Vergaderjaar 1994–1995

24 054

Nationaal ruimtelijk beleid

Nr. 22

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-
BEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 september 1995

Nu de **VINEX-uitvoeringscontracten** (vrijwel) alle getekend zijn is het een goed moment om de lessen te trekken uit het traject dat achter ons ligt. In het voorjaar van 1994 waren in de vier grote stadsgewesten de VINEX-onderhandelingsaccorden op hoofdlijnen en in Arnhem/Nijmegen het startconvenant getekend. Hiermee werd een mijlpaal bereikt in de uitvoering van het VINEX-verstedelijkingsbeleid. Rijk en regio's hadden een langdurig en gecompliceerd beleidsproces achter de rug dat tal van nieuwe elementen bevatte. Op dat moment is een extern oordeel gevraagd in de vorm van een evaluatieonderzoek over de merites en de knelpunten van dit beleidsproces en het perspectief voor verdere uitvoering van het verstedelijkingsbeleid.

Dit onderzoek is opgedragen aan prof. dr. Barrie Needham, Katholieke Universiteit Nijmegen, Vakgroep Planologie in samenwerking met prof. dr. Andreas Faludi, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

Deze brief is bedoeld om u te informeren over de resultaten van het onderzoek en over de beleidsmatige consequenties die wij daaraan verbinden.

De evaluatievraag

De evaluatie bevat twee elementen:

- voldoet het verstedelijkingspatroon dat is vastgelegd in de accorden aan de kwaliteitscriteria van het rijk?
- voldoet de aanpak die het rijk heeft gevolgd om deze accorden te bereiken?

Aan de onderzoekers is nadrukkelijk gevraagd om het beleidsproces te analyseren met het oog op de verdere voortgang van het verstedelijkingsbeleid. De rapporten¹ bevatten enerzijds een uitvoerige beschrijving van een (uniek) beleidsproces, anderzijds een inschatting van toekomstige

¹ De rapporten «Verstedelijking, de stand van zaken» en «verstedelijking, analyse» zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

ontwikkelingen en aanbevelingen voor een wenselijke aanpak door het rijk van het vervolgtraject. Het onderzoek beperkte zich tot evaluatie van de woningbouwlokaties.

Het oordeel van de onderzoekers

In het algemeen zijn de onderzoekers lovend over hetgeen door het rijk en de regio's tot stand is gebracht: «De (overheids-)neuzen wijzen thans dezelfde kant op. Dit is verheugend en dwingt respect af. Bovendien betreft de consensus een aantal woningbouwlokaties die in potentie een hoge kwaliteit hebben».

*** Voldaan aan kwaliteitseisen**

Het verstedelijkingspatroon in de accoorden op hoofdlijnen voldoet naar het oordeel van de onderzoekers aan de kwaliteitseisen van het rijk. In de onderzochte stadsgewesten zal tweederde van de woningbouw in of aan de stad gerealiseerd worden. De meeste afwijkingen vallen binnen de ontwikkelingsrichtingen respectievelijk de marges voor nadere afweging op stadsgewestelijk niveau. Het aantal lokaties dat op meer dan één toetsingscriterium opmerkelijk slecht scoort is klein. Er zijn afspraken gemaakt met de provincies voor een aanzienlijke reductie van de woningbouw in gebieden die onder het restrictief beleid vallen.

*** Gecoördineerd optreden van het rijk**

De aanpak van het rijk was nieuw: gecoördineerd optreden van het rijk tijdens de onderhandelingen, afspraken met de regio's en het vastleggen van de afspraken in onderhandelingsaccorden met een geldigheid van tien jaar. Het gecoördineerde optreden van de betrokken departementen vormt naar het oordeel van de onderzoekers een indrukwekkende prestatie. De beslissing van het rijk om de stadsgewesten als onderhandelingspartners te kiezen en zo het verstedelijkingsbeleid te koppelen aan de regiovorming was gedurfd, maar wordt door de onderzoekers als een verantwoorde keuze gezien.

*** Aard van de uitvoeringsconvenanten**

De financiële verplichtingen van het rijk ten aanzien van de grondkosten subsidies en de woningbouwprestatie die de regio's daartegenover moeten stellen zijn voor een periode van tien jaar (1995–2005) bindend vastgelegd. De onderzoekers zouden voor zo'n lange periode, waarin zich allerlei onverwachte ontwikkelingen kunnen voordoen, de contracten liever zien als inspanningsverplichting dan als resultaatverplichting. Natuurlijk ligt de eerste verantwoordelijkheid nu bij de regio's. Maar er kunnen in die tien jaar reële vragen komen waar het rijksbelang mee is gemoeid. Dan kan de noodzaak zich voordoen om de uitvoeringsconvenanten te herinterpreteren, aldus de onderzoekers. Het rijk doet er goed aan om rekening houdend met deze mogelijkheid een afstemmingsorganisatie in stand te houden.

*** Besluit Locatiegebonden Subsidies**

De rijksoverheid wilde dat een groter aandeel van de financiering van de woningbouw voor rekening van de lokale overheden zou komen en dat een groter deel van de financiële risico's door de lokale overheden en particulieren gedragen zou worden. Daar moest meerjarige zekerheid over de subsidies tegenover komen te staan. Dit heeft geleid tot het nieuwe Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS).

Voor Arnhem/Nijmegen is de subsidie kostenafhankelijk volgens de BLS normering. Voor de vier grote stadsgewesten heeft de rijksoverheid de totale grondkosten subsidie echter verdeeld volgens een sleutel die met de werkelijke kosten bewust geen rekening hield. Dit heeft veel vragen en

wrevel opgeroepen. Dat de vier stadsgewesten toch accoord zijn gegaan relativeert het belang van de grondkostensubsidies in de totale financiering, aldus de onderzoekers.

*** Samenwerking met marktpartijen**

Voor de realisering van het verstedelijkingspatroon vormen de marktpartijen de meest onzekere factor. In het beleid wordt verondersteld dat project-ontwikkelaars willen samenwerken met de lokale overheid en bereid zullen zijn de Vinex-lokaties te ontwikkelen en eventueel een groter deel van de investeringskosten voor hun rekening te nemen. Samenwerking is tot nu toe gebruikelijk, maar de onderzoekers wijzen erop dat de spelregels op de grond- en woningmarkt zijn gewijzigd: 70% van de woningbouw zal worden gerealiseerd in de marktsector, het restrictief beleid is aangescherpt, de ontwikkelingsrichtingen zijn vooraf bekend gemaakt. Dit zou naar de onderzoekers vreezen de samenwerking onder druk kunnen zetten.

De woningvraag is evenmin goed te voorspellen. Het is moeilijk te zeggen wat het effect zal zijn van het tegelijk beschikbaar komen van grote aantallen woningen op de woningmarkt. Dat zou kunnen leiden tot leegstand.

Aanbevelingen door de onderzoekers

Nadat de onderzoekers aldus hebben teruggekeken op het beleidsproces tot aan de onderhandelingsaccorden (voorjaar 1994), doen zij een aantal aanbevelingen voor het vervolgtraject. Zij bevelen aan om:

- bij wijziging van omstandigheden zonodig de rol van de uitvoeringsconvenanten te relativeren;
- indien door omstandigheden de grond- en woningmarkt ruimer wordt, de voorkeur te geven aan rustig en goed bouwen, boven snel bouwen met het gevaar van kwaliteitsverlies door leegstand;
- een organisatie in stand te houden voor interdepartementale afstemming;
- een andere systematiek voor subsidiëring van de grondkosten dan die van het BLS te kiezen;
- binnen een paar jaar te beginnen met de voorbereiding van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 2005–2015.

Beleidsconsequenties

De onderzoekers dringen erop aan van het begin af aan rekening te houden met mogelijke aanpassing van de afspraken die in de convenanten zijn neergelegd.

Wij denken daar anders over. Nu de VINEX-uitvoeringsconvenanten vrijwel allemaal getekend zijn hebben rijk en regio elk hun eigen verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering. Heropening van de (financiële) onderhandeling over de voorliggende convenanten voor de periode 1995–2005 is niet aan de orde. In de convenanten is een voorziening getroffen voor eventueel optredende onvoorziene omstandigheden.

*** Gewijzigde samenwerking met marktpartijen**

De onderzoekers stellen vragen bij toekomstige samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen.

Wat wij zien is dat ondanks wijziging van de subsidies en daardoor vergroting van de risico's van de marktpartijen deze zich aanzienlijke eigendomsposities hebben verworven op de Vinex-bouwlocaties.

Uiteraard is wel het karakter van de samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen – en op vergelijkbare wijze tussen gemeenten en woningbouwcorporaties – gewijzigd van een afhankelijke situatie naar een meer gelijkwaardige situatie met de daarbij behorende risico's en verantwoordelijkheden.

* Geen risico van leegstand

De onderzoekers wijzen er voorts op dat het in grote aantallen beschikbaar komen van woningen op de woningmarkt het risico van leegstand en kwaliteitsverlies inhoudt. In een situatie waar de volkshuisvesting meer marktgeoriënteerd is zal leegstand niet zo gauw optreden. Even belangrijk als het voorkomen van leegstand is het dat de benodigde en overeengekomen woningaantallen worden gehaald. De verantwoordelijkheid voor een goede afstemming van bouwtempo en bouwproductie op de woningaantallen die in de uitvoeringsconvenanten zijn afgesproken ligt nu bij de regio's, de gemeenten en de marktprijzen. Dit zal niet eenvoudig zijn, maar wij zijn ervan overtuigd dat het kan.

* Rapportage over de voortgang

Naast de jaarlijkse rapportage (met ingang van 1996) over de voortgang op de VINEX-locaties op basis van het BLS, zal de Werkcommissie Uitvoering Verstedelijking Vinex van de Rijksplanologische Commissie rapporteren over het verloop van de planprocedures, de uitvoering van de woningbouw en eventuele bijzondere ontwikkelingen die het tempo beïnvloeden. Belangrijke afwijkingen van de fasering zullen zonodig in de Rijksplanologische Commissie worden besproken. In dit verband willen wij ook nog eens wijzen op het grote belang van het restrictief beleid en de afspraken die hieromtrent met de provincies zijn gemaakt.

Handhaving van de kwaliteit is nu eveneens de primaire verantwoordelijkheid van de lagere overheden en marktpartijen. De rijksoverheid zal zijn steentje bijdragen met behulp van voorbeelden en het stimuleren van de discussie in de vorm van het project «Kwaliteit op lokatie».

* Werkcommissie van de Rijksplanologische Commissie ingesteld

De onderzoekers pleiten voor het instandhouden van een organisatie voor interdepartementale afstemming. Met de instelling van de Werkcommissie Uitvoering Verstedelijking Vinex van de Rijksplanologische Commissie is daarin voorzien. De werkcommissie heeft als taak – voor zover hier van belang – : het systematisch volgen hoe de uitvoering van de in het VINEX-beleid voorziene verstedelijking verloopt; daarbij wordt enerzijds gezien dat de verplichtingen die het rijk in de uitvoeringsconvenanten op zich heeft genomen daadwerkelijk tot uitvoering (kunnen) komen; anderzijds wordt in het oog gehouden of op regionaal niveau de uitvoering zich metterdaad volgens plan voltrekt.

* Subsidiëring van woningbouwlokaties

De onderzoekers onderschrijven dat het oude systeem van subsidiëring van woningbouwlokaties onhoudbaar was, maar stellen dat het creëren van interdependentie bij de verdeling van niet kostengerelateerde subsidies volgens het BLS bij de vier grote stadsgewesten een ongrijpbare situatie kan creëren. Zij dringen aan op herziening van de BLS systematiek.

Wij wijzen erop dat voor de overige BON-gebieden en de provincies in het BLS al is voorzien in een kostengerelateerde subsidieverlening op basis van een normstelsel, uitmondend in prestatie-eisen in de vorm van woningaantallen. Bij toekomstige subsidiëring van bouwlokaties streven wij ernaar het geldende normeringssysteem verder uit te bouwen.

Voor de periode 2005–2010 zoeken wij naar wegen om het hele financiële instrumentarium aan te passen. Deze aanpassing van de financiële

regelingen is als apart project ondergebracht bij de Werkcommissie Uitvoering Verstedelijkingsbeleid van de Rijksplanologische Commissie. In het Plan van Aanpak Actualisering VINEX dat inmiddels aan de Kamer is aangeboden, wordt daar uitvoeriger op ingegaan.

*** Actualisering VINEX**

De onderzoekers dringen er op aan tijdig te beginnen met de voorbereiding voor het verstedelijkingsbeleid voor de periode 2005–2015, gezien de lange duur van de voorbereiding voor de periode 1995–2005. Aan deze aanbeveling wordt reeds uitvoering gegeven: om tijdig beslissingen te kunnen nemen over aanvullende woon- en werklokaties voor de periode 2005–2010 (met een doorkijk naar 2015) is het proces dat tot actualisering van de PKB-VINEX voor die periode moet leiden reeds gestart. Volgens het hier geldende Plan van aanpak zal deel I van de betreffende PKB in december 1996 uitkomen.

Onderzoek

De onderhavige evaluatie is onderdeel van het onderzoekprogramma Evaluatie Vierde Nota/Extra. In dat programma worden ook andere aspecten van het verstedelijkingsbeleid geëvalueerd. Op dit moment wordt eveneens onderzoek gedaan naar de doorwerking van het aangescherpte rijksrestrictief beleid in het provinciale beleid. De resultaten daarvan zijn na de zomer beschikbaar. Na de zomer start er een evaluatie van het ABC-locatiebeleid voor bedrijven.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
D. K. J. Tommel