

Zitting 1980–1981

13 924

Regelen ter bevordering van de stadsvernieuwing (Wet op de stadsvernieuwing)

Nr. 17

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1975–1976, 1976–1977, 1977–1978, 1978–1979 en 1979–1980

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 2 oktober 1980

Op het eindverslag ben ik reeds voorlopig ingegaan in mijn brief van 18 september 1978 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (zitting 1977–1978, 13 924, nr. 13). Ik schreef daarin onder meer het volgende:

«In het eindverslag betreffende het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing wordt ernstige kritiek op dat wetsontwerp uitgeoefend. Deze kritiek richt zich in de eerste plaats op de in het wetsontwerp vervatte planfiguren met de daaraan verbonden procedures.

Zo vragen de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zich af of het niet denkbaar is het aanwijzingsbesluit formeel te doen vaststellen als een globaal bestemmingsplan, zij het onder toevoeging van de uitgebreide geformaliseerde inspraakvoorschriften. De nadere uitwerking van een dergelijk globaal bestemmingsplan zou dan plaats kunnen vinden in uitwerkingsplannen waarbij de procedure van artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou dienen te worden gevolgd.

Ook de leden van de C.D.A.-fractie stellen de vraag of niet in hoofdzaak volstaan kan worden met een structuurplan, voorbereidingsbesluit, globaal bestemmingsplan en uitwerkingsplannen overeenkomstig artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals uitgewerkt in de plannen van de Nationale Woningraad.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen zich al evenzeer af waarom voor een wettelijke regeling van de stadsvernieuwing niet zou kunnen worden volstaan met de aanpassing en uitbreiding van een aantal bestaande wetten. Zo er al een aparte wet nodig zou zijn, hebben zij echter bezwaren tegen wat zij noemen de ingewikkeldheid en onoverzichtelijkheid van op zich zelf noodzakelijke procedures.

Voorts kwam er kritiek op het ontwerp van de Nationale Woningraad en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting, waarbij met name de procedures het moesten ontgelden. Van gemeentelijke zijde – met name van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – werd eveneens kritiek vernomen. Deze betrof onder meer de zwaarte van de in het ontwerp opgenomen planfiguren en de lange duur van de daarbij voorgeschreven procedures. De aanvankelijke voorkeur van de VNG voor een afzonderlijk verbeteringsplan naast het – ingrijpendere – herindelingsplan is dan ook inmiddels teruggenomen.

De geuite kritiek alsmede de met de toepassing van de Interim-saldoregeling opgedane ervaring is aanleiding geweest mij nog eens diepgaand over

de inhoud van het wetsontwerp te beraden. Ik ben daarbij tot de voorlopige slotsom gekomen dat verkorting en vereenvoudiging van de procedure, bestaande uit

- a. handhaving van het structuurplan als grondslag,
- b. aanwijzing van vernieuwingsgebied in de vorm van een globaal bestemmingsplan,
- c. vervanging van verbeteringsplan en herindelingsplan door één plan als uitwerking volgens artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van het globale bestemmingsplan, niet alleen tegemoet zou komen aan verlangens, welke in de Kamer zijn geuit, maar ook beter aansluit bij het stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ten minste even belangrijk is daarbij ook dat het proces van de stadsvernieuwing ermee gediend zou worden. Het ligt dan ook in mijn voornemen deze opzet aan een wettelijke regeling ten grondslag te leggen. Ik hoop daarmee tevens te bereiken, dat zij – vanwege het vereenvoudigde instrumentarium – van (meer) betekenis zal zijn voor alle gemeenten.

Met betrekking tot de extra financiële middelen die aan de in het wetsontwerp vervatte planfiguren zijn gekoppeld, spreken de leden van de C.D.A.-fractie hun twijfel uit of de in het wetsontwerp gekozen financieringsmethode wel strookt met het uitgangspunt van gemeentelijke autonomie en de wenselijkheid van optimale delegatie. Zij vragen zich af of het aanbeveling zou verdienen – na enkele jaren ervaring en een daarop gebaseerde kostenanalyse – te gaan werken met vaste forfaitaire bedragen waarover de gemeenten vrijelijk kunnen beschikken na goedkeuring van een stadsvernieuwingplan en een daarop gebaseerde globale begroting.

Ook de leden behorende tot de V.V.D.-fractie achten centralistische tendensen niet vreemd aan het wetsontwerp. Mede om die reden zouden zij de voorkeur geven aan invoering van een stelsel dat vergelijkbaar is met de – in het verleden gehanteerde – verdeling van middelen voor nieuwbouw via contingering voor meerdere jaren.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft eveneens sterk aangedrongen op ontkoppeling van het voorgestelde extra juridisch en financieel instrumentarium. De Vereniging ziet in deze koppeling een aantasting van de autonome beslissingsbevoegdheid van de gemeente om ook zonder dat een beroep wordt gedaan op rijkssteun de nodige in het wetsontwerp aangedragen juridische middelen te kunnen hanteren.»

De brief vervolgt met:

«Naast de hierboven omschreven punten van kritiek zijn in het eindverslag bovendien van verschillende zijden nogmaals de overige in het wetsontwerp aangedragen juridische instrumenten ter discussie gesteld. Zo pleit bij voorbeeld de P.v.d.A. bij de leefmilieuverordening voor automatische verlenging, acht het C.D.A. de verordening een nuttige zaak, maar wenst het meer duidelijkheid over de rechtszekerheid voor het individu, en wijst de V.V.D. deze verordening in beginsel af.

Zo heeft bij de aanschrijving tot verbetering de P.v.d.A. kritiek op de aankoopplicht en mist de V.V.D. nadere informatie inzake de rechtsbescherming aan eigenaren of inzake de haars inziens noodzakelijk verplichte overheidssteun.

Zo zijn omtrent het instituut van de stadsvernieuwingcorporatie als zodanig zowel positieve geluiden geuit door de P.v.d.A. als negatieve van de kant van de V.V.D., terwijl de aanbevelingen van het BUPAS-rapport over deze corporatie algemeen worden afgewezen.»

De brief besluit:

«Uiteraard zal het aanbrenge van wijzigingen als hierboven aangegeven ingrijpende gevolgen hebben voor de structuur van het onderhavige wetsontwerp. Er zal immers niet met enige aanpassingen kunnen worden volstaan, doch er zal een nieuwe structuur moeten worden aangebracht.»

De hierbedoelde nieuwe structuur heb ik neergelegd in een (tweede) nota van wijzigingen. Ik heb echter gemeend deze structuur, alvorens de nota aan de Tweede Kamer aan te bieden, om advies te moeten voorleggen aan de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, de Raad voor de Volkshuisvesting, de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, de Voorlopige Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, het Interprovinciaal Overleg voor Ruimtelijke Ordening en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In mijn adviesaanvraag schreef ik onder meer het volgende:

«Het is mijn bedoeling bij de beantwoording van het eindverslag van de Tweede Kamer omtrent het ontwerp van Wet op de stadsvernieuwing (zitting 1977–1978, 13 924, nr. 12) een nota van wijzigingen te voegen, waarin aan het ontwerp een nieuwe structuur wordt gegeven. Ik ben van mening dat over deze nieuwe structuur de door de wet voorgeschreven adviesorganen alsmede de instanties die in de regel over maatregelen op het gebied van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening worden gehoord, opnieuw moeten worden geraadpleegd. Een ingrijpende nota van wijzigingen geeft echter geen duidelijk beeld van wat ten slotte als resultaat wordt beoogd. Men moet daartoe de nota steeds bezien in samenhang met het wetsontwerp. Bij de behandeling in de Tweede Kamer wordt daarom in zodanig geval bij de nota van wijzigingen een stuk gevoegd, waarin de wijzigingen in het wetsontwerp zijn verwerkt, een zogenaamd gewijzigd ontwerp van wet. Ik heb gemeend ter vergemakkelijking van de advisering niet de voorgenomen nota van wijzigingen te moeten voorleggen, maar een (concept voor een) gewijzigd ontwerp van wet met toelichting. Bij de indiening van de nota zal dan een daaraan aangepaste toelichting worden bijgevoegd, die echter – behoudens voor zover de adviezen daartoe aanleiding zullen hebben gegeven – niet wezenlijk zal verschillen van de onderhavige toelichting.»

Vervolgens merkte ik op:

«Het gewijzigd ontwerp van wet is niet bedoeld een voorontwerp te zijn. Mede de ontvangen adviezen in beschouwing nemende, zal de Ministerraad zijn standpunt bepalen, waarna de Raad van State om advies zal worden gevraagd. Vervolgens kan dan een gewijzigd ontwerp van wet aan de Tweede Kamer worden aangeboden.»

Ten slotte schreef ik:

«Gezien de dringende behoefte die er bestaat aan een wettelijke regeling op het gebied van de stadsvernieuwing zal ik het op prijs stellen indien u uw advies zo spoedig mogelijk zou kunnen uitbrengen, indien enigzins mogelijk vóór 15 december 1979.»

De naar aanleiding van mijn brief ontvangen adviezen leg ik hierbij over¹. Ik wil op deze plaats de hierboven genoemde adviesorganen en instanties dankzeggen voor het vele werk, dat zij in korte tijd hebben verricht. Waar nodig zal ik op de adviezen in de toelichting op de nota van wijzigingen ingaan. Ook van verschillende andere instanties ontving ik reacties en commentaar. Ik ben daarvoor dankbaar en heb hun suggesties in mijn overwegingen betrokken. Het zou echter te ver voeren daarop in deze stukken expliciet in te gaan.

Ik wil thans, na nog even op het bestaande wetsontwerp te zijn ingegaan, een uiteenzetting geven van de mij voor ogen staande wettelijke regeling.

1. DE STRUCTUUR VAN HET OORSPRONKELIJKE WETSONTWERP

Zoals hierboven bleek, spitste de kritiek zich toe op het centralistische karakter van het wetsontwerp en op de ingewikkeldheid en de zwaarte van de in het ontwerp voorziene procedures. Beide punten hangen met elkaar samen. Zij zijn de neerslag in het wetsontwerp van de tot dusverre bestaande

¹ Nedergelegd op de bibliotheek.

gang van zaken. Bij financiering door het Rijk van de door de gemeenten uit te voeren stadsvernieuwing aan de hand van gemeentelijke uitvoeringsplannen is nu eenmaal een systeem, waarbij het Rijk eerst geldmiddelen verstrekt bij de goedkeuring van kant-en-klare plannen, niet werkbaar. De gemeenten hebben er behoefte aan reeds bij de voorbereiding van de plannen te weten dat zij, als zij aan bepaalde door het Rijk gestelde voorwaarden voldoen, op toekenning van een bepaalde hoeveelheid geldmiddelen kunnen rekenen. Ten einde daaromtrent toezeggingen te kunnen doen, dient het Rijk echter inzicht te hebben in de voornemens op langere termijn van de gemeenten. Zo ontstond het procedurebousel van structuurplan-aanwijzing tot vernieuwingsgebied-uitvoeringsplannen. Een en ander leidde bovendien tot ingrijpende en diepgaande bemoeienis van het Rijk met de gemeentelijke stadsvernieuwing. Het Rijk begeeft zich in een gedetailleerde beoordeling van de inhoud en de kosten van de gemeentelijke plannen met alle gevolgen van dien, zoals onnodige vertraging, irritatie en teleurstelling.

2. DE NIEUWE STRUCTUUR EN DE UITGANGSPUNTEN VAN DE WETTELIJKE REGELING

De in het eindverslag tot uitdrukking gebrachte kritiek en de ervaring, opgedaan bij de toepassing van de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977, de zogenaamde Interim-saldoregeling – met name op bestuurlijk en administratief gebied – hebben mij ertoe gebracht een geheel andere weg in te slaan en dus af te zien van een systeem, waarbij het Rijk uiteindelijk bepaalt in welke gemeenten in welke mate, op welke wijze en tegen welke kosten stadsvernieuwing tot stand komt. Het zijn de gemeenten, die – uiteraard binnen de door Rijk en provincie gestelde randvoorwaarden, o.a. op het gebied van de ruimtelijke ordening, de sociaal-culturele planning, de economische planning, de milieuhygiënische kwaliteit en de financiën – in eerste instantie de noodzaak en de urgentie van de stadsvernieuwing bepalen en de plannen en projecten vaststellen en (doen) uitvoeren. Zij hebben de meeste kennis van de plaatselijke omstandigheden. Zij staan het dichtst bij de bevolking. Zij zijn het beste op de hoogte van de behoeften aan woonvoorzieningen, aan sociaal-culturele voorzieningen en aan distributieve voorzieningen. De gemeenten dienen dan ook naar mijn mening en in eerste instantie en integraal verantwoordelijk te zijn voor het te voeren stadsvernieuwingbeleid. Kortom, één van de uitgangspunten van de mij voor ogen staande wettelijke regeling is het bevorderen van de decentralisatie op het gebied van de stadsvernieuwing.

Door het ontnemen van het centralistische karakter aan de regeling vervalt al aanstonds de daarmee – zoals hierboven geschetst – samenhangende zware en ingewikkelde procedure.

Ook overigens sta ik op het standpunt dat de procedures en instrumenten voor de stadsvernieuwing zo eenvoudig en doeltreffend als mogelijk en verantwoord is, moeten zijn. Zij moeten zo snel mogelijk tot het beoogde resultaat kunnen leiden, doch tevens recht doen aan de gerechtvaardigde behoefte van de bevolking aan inspraak en de rechtszekerheid waarborgen.

Derde uitgangspunt is dat de stadsvernieuwing moet worden gezien als onderdeel van de stadsinrichting als geheel. De inrichting van het bestaande stedelijke gebied kan niet los worden gezien van de inrichting van nieuw stedelijk gebied. Op haar beurt kan de stadsinrichting niet worden losgemaakt van de ontwikkeling van de gemeente als geheel en als onderdeel van de regio, waartoe zij behoort. Dit brengt mee dat de stadsvernieuwing moet plaatsvinden in het kader van het ruimtelijk beleid. Zij dient zich derhalve mede af te spelen onder de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Voorts behoeft hier vermelding dat in de memorie van toelichting van het bij de Tweede Kamer ingediende ontwerp Landinrichtingswet een relatie wordt gelegd tussen landinrichting en procedures van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. De in het kader van de Landinrichtingswet ter hand te

nemen projecten zullen, naar mag worden verwacht, in zeer overwegende mate betrekking hebben op hetgeen in de ruimtelijke ordening de buitengebieden wordt genoemd. In delen van het landelijk gebied met een gespreide bebouwing zal het evenwel kunnen voorkomen, dat de meest wenselijke behartiging van de betrokken belangen leidt tot een project, dat meer omvat dan uitsluitend het buitengebied. De praktijk van de ruilverkaveling heeft uitgewezen dat een dergelijke aanpak in bepaalde gevallen leidt tot een grotere doelmatigheid. Voor zover evenwel de verwezenlijking en de financiering van dorpsvernieuwing aan de orde is, zullen daarvoor de procedures gaan gelden van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Wanneer zich een zodanige situatie voordoet, dient naar onderlinge afstemming van de procedures van stadsvernieuwing en die van landinrichting te worden gestreefd.

Ten slotte dient aandacht te worden besteed aan de relatie tussen de stadsvernieuwing en de monumentenzorg. Daarbij kan erop worden gewezen dat de Ministeries van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in juni 1975 richtlijnen hebben uitgevaardigd voor een geïntegreerde aanpak van stadsvernieuwing in historische kernen. Deze richtlijnen zijn vervat in de brochure «Hersteld verleden van dorpen en steden». Voorts zijn door de tweede genoemde departementen begrotingsposten gereserveerd voor de verbetering van woonhuizen met waarde als monument, indien deze zijn opgenomen in goedgekeurde gemeentelijke meerjarenrestauratieprogramma's. De regeling hiervoor is te vinden in de Beschikking geldelijke steun verbetering particuliere woningen 1979/II. Een overeenkomstige regeling voor subsidiëring door de twee ministeries van bijzondere openbare werken in beschermde of te beschermen stads- en dorpsgezichten is in voorbereiding. In het kader van het voorgestane decentralisatiebeleid wordt gezien op de regelingen die zijn gericht op de verbetering van woonhuizen met waarde als monument, te zamen kunnen worden ondergebracht in een interdepartementale rijksbijdrageregeling voor het herstel van woonhuismonumenten.

3. UITWERKING VAN DE UITGANGSPUNTEN

Hierboven zijn de volgende drie uitgangspunten aangegeven:

- a. decentralisatie van de stadsvernieuwing;
- b. procedures en instrumenten zo eenvoudig en doeltreffend als mogelijk en verantwoord is;
- c. stadsvernieuwing in het kader van het ruimtelijk beleid en mede onder de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Deze uitgangspunten staan niet los van elkaar. Dat die onder a en b met elkaar samenhangen, zagen wij hierboven reeds. De samenhang tussen die onder b en c is klaarblijkelijk evenals – gezien het karakter van de Wet op de Ruimtelijke Ordening – de samenhang tussen die onder a en c. Hieronder zal nu eerst worden ingegaan op het onder a geformuleerde uitgangspunt en in het bijzonder op de gevolgen daarvan voor het financiële kader. Vervolgens zal op de onder b en c opgenomen uitgangspunten gezamenlijk worden ingegaan, waarbij in het bijzonder aandacht zal worden besteed aan het stadsvernieuwingsplan. Ten slotte zal dan nog worden nagegaan wat bij doorvoering van de decentralisatie de taak van Rijk en provincie zal zijn.

3.1. De decentralisatie van de stadsvernieuwing; het financiële kader

3.1.1. De decentralisatie

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, zijn het de gemeenten die in eerste instantie de noodzaak en de urgentie van de stadsvernieuwing bepalen en de plannen en projecten vaststellen en doen uitvoeren. Stadsvernieuwing is dus in de eerste plaats een beleidstaak van de gemeente.

Naar mijn opvatting is het een eis van goede bestuurlijke organisatie dat een orgaan voor een aan hem toevertrouwde beleidstaak – uiteraard binnen het kader van die bestuurlijke organisatie – de integrale verantwoordelijkheid draagt. Met andere woorden, het orgaan dient verantwoordelijk te zijn voor de voorbereiding en bepaling van het beleid, voor de uitvoering daarvan en voor de financiering van een en ander. Verbreekt men die eenheid, dan ontstaat er gevaar voor verlies van belangstelling, voor onzorgvuldigheid of voor frustratie. Het op eigen terrein alleen mogen uitvoeren van door anderen bepaald beleid is in de regel weinig belangwekkend. Het voor de uitvoering van zijn beleid afhankelijk zijn van goedkeuring op niet op dat beleid betrekking hebbende gronden werkt frustrerend. Het niet voor de financiering van de uitvoering van het beleid verantwoordelijk zijn stimuleert niet tot zorgvuldige beleidsbepaling.

Een en ander toepassend op de beleidstaak stadsvernieuwing, moet men constateren dat noch in de bestaande situatie, noch in het wetsontwerp van een integrale verantwoordelijkheid van de gemeenten sprake is. In het bijzonder ontbreekt de verantwoordelijkheid voor de financiering. Die verantwoordelijkheid zullen de gemeenten alsnog moeten krijgen. Dat zij voor het verkrijgen van de nodige geldmiddelen (in belangrijke mate) afhankelijk zijn – en blijven – van steun van buitenaf, doet daaraan niet af. Het zal derhalve niet meer zo moeten zijn dat het Rijk door middel van zijn financieringsbeleid bepaalt of stadsvernieuwingsplannen al dan niet of nog niet kunnen worden uitgevoerd, maar dat de gemeenten deze beslissingen zelf binnen de grenzen van hun (door het Rijk verschaft) geldmiddelen nemen.

Daarnaast blijft uiteraard de (mede-)verantwoordelijkheid van het Rijk bestaan. Het Rijk zal in de eerste plaats voldoende middelen beschikbaar moeten stellen.

3.1.2. *Het financiële kader*

3.1.2.1. Het stelsel van toedeling

Dat het bovenstaande belangrijke gevolgen heeft voor het stelsel van toedeling door het Rijk van de voor de stadsvernieuwing nodige geldmiddelen aan de gemeenten, behoeft geen betoog. Verdwijnen zal de geldtoedeling per concreet door het Rijk goed te keuren stadsvernieuwingsplan. Verdwijnen zal ook de voorafgaande principetoezegging van geldelijke steun voor stadsvernieuwing in aangewezen gebieden. Ervoor in de plaats zal moeten komen een stelsel van geldtoedeling, waarin recht wordt gedaan aan het beginsel van de decentralisatie, waarbij de gemeenten, al dan niet door tussenkomst van de provincie, de verantwoordelijkheden voor de gemeentelijke stadsvernieuwing dragen. Daarbij moet worden bedacht dat de gemeenten in uiteenlopende mate met stadvernieuwingsvraagstukken worden geconfronteerd. Een aantal gemeenten staat voor grote taken, een aantal andere gemeenten staat voor kleine(re) of incidentele taken. In het bijzonder voor die grotere taken geldt dat het stadsvernieuwingsproces naar zijn aard een op continuïteit gericht proces is. Het toedelingsstelsel zal derhalve de voor de stadsvernieuwing beschikbare gelden, verdeeld naar de zeer uiteenlopende behoeften, met de nodige continuïteit aan de gemeenten moeten toedelen.

Zodanig stelsel, waarvoor de verdelingsmaatstaven nog moeten worden bepaald, kan in beginsel langs drieërlei weg worden bereikt. Men kan denken aan een algemene uitkering uit het Gemeentefonds of aan een doeluitkering waarbij op basis van maatstaven middelen aan gemeenten worden verstrekt (al dan niet door toedoen van de provincie) of aan een convenantsysteem, waarbij aan de gemeenten (voor een reeks jaren) een declaratieplafond wordt verschaft, waarbinnen zij op een nader te bepalen wijze declaraties kunnen indienen. Aan alle drie genoemde methoden zijn voor- en nadelen verbonden. De voorkeur voor één van deze verdeelsystemen kan worden aangegeven aan de hand van een aantal uitgangspunten.

Eén van die uitgangspunten is dat aan de stadsvernieuwing zeer hoge prioriteit wordt gegeven, hetgeen ook op de rijksbegroting zo goed mogelijk zichtbaar moet worden gemaakt. Daarbij dient een duidelijke koppeling gelegd te worden tussen voor de stadsvernieuwing beschikbaar gestelde middelen en door de gemeenten te ondernemen stadsvernieuwingsactiviteiten. Daarnaast is het van groot belang dat de verantwoordelijkheid voor de plannen en de uitvoering daarvan gekoppeld is aan de verantwoordelijkheid voor de financiering. Voor de individuele gemeente is het van belang dat – althans voor een reeks jaren – duidelijk is, welke bedragen beschikbaar zijn. Geheel in het licht van de decentralisatie past ook het achterwege blijven van de beoordeling van plannen op rijksniveau. Om een zekere controle op de besteding van de beschikbaar gestelde middelen te hebben is het noodzakelijk een systeem te creëren waarbij eventuele correcties kunnen worden toegepast indien gemeenten in gebreke blijven. Alles afwegend, kan geconstateerd worden dat een verdeling van de voor de stadsvernieuwing beschikbare financiële middelen over de gemeenten langs de weg van een aparte op de stadsvernieuwing gerichte uitkering volgens nog nader te bepalen objectieve maatstaven de voorkeur verdient.

Overigens kan volledigheidshalve hier reeds worden aangetekend, dat zeker gedurende de eerstkomende tien jaren en wellicht nog langer, een achterstand op het terrein van de stadsvernieuwing ten opzichte van andere door de gemeenten te behartigen taken zal moeten worden ingehaald. Pas wanneer uitzicht bestaat op opheffing van die achterstand en wanneer stadsvernieuwing geacht kan worden te behoren tot het normale takenpakket van de gemeente, zal deze, thans met zoveel recht vooropgestelde, taak van de gemeenten, evenals andere taken, uit de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds moeten worden bekostigd.

3.1.2.2. De maatstaven voor de verdeling

Ten einde de gemeenten gelden voor stadsvernieuwing te kunnen toedelen in de vorm van een doeluitkering, dient te worden bepaald hoe de uitkering per gemeente zal worden vastgesteld. Er zullen daartoe objectieve verdeelingsmaatstaven moeten worden ontwikkeld, aan de hand waarvan de behoeften per gemeente op het stuk van de stadsvernieuwing kunnen worden gemeten.

Bezieet men de omschrijving van het begrip stadsvernieuwing in het eerste lid van artikel 1 van het gewijzigd ontwerp van wet, dan is daar sprake van activiteiten op velerlei gebied – stedenbouwkundig, sociaal, cultureel, economisch, milieuhygiënisch – doch alle gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van door dichte bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk grondgebied. Gericht dus op verbetering van de kwaliteit van de gebouwde massa.

In die kwaliteit van de gebouwde massa zullen naar mijn mening de gegevens moeten worden gezocht, aan de hand waarvan de objectieve verdeelingsmaatstaven kunnen worden ontwikkeld. De in dit verband belangrijkste componenten van de gebouwde massa zijn de oude woningen en de bedrijven in de bebouwde kom. Zij bepalen in hoge mate de leefbaarheid – of misschien beter gezegd juist de afwezigheid daarvan – van een bepaald gebied. De woningen door hun slechte staat, hun gebrek aan comfort, hun slechte ligging, hun gebruiksintensiteit. De bedrijven door de hinder die zij veroorzaken in de vorm van lawaai, stank, verkeersintensiteit. Op welke wijze en in welke mate het bestand aan oude woningen en aan bedrijven een rol zal spelen bij de formulering van de verdeelingsmaatstaven, zal nog nader moeten worden uitgewerkt en te zijner tijd in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.

3.1.2.3. De wijze van uitvoering van het toedelingsstelsel

Met behulp van de – zoals gezegd nog nader uit te werken – verdeelingsmaatstaven kan worden uitgerekend welk gedeelte van de voor de stadsver-

nieuwing op de rijksbegroting beschikbare middelen aan de onderscheidene gemeenten kan worden toegedeeld. Het meest in overeenstemming met het beginsel van de decentralisatie zou zijn deze gedeelten ook – jaarlijks – aan de gemeenten uit te keren. Resultaat daarvan zou echter zijn dat een zeer groot aantal gemeenten een gering tot zeer gering bedrag zou ontvangen. Voor sommige gemeenten zou dit bedrag te weinig zijn om de nodige stadsvernieuwingsactiviteiten te ondernemen. Andere gemeenten zouden het bedrag (nog) niet nodig hebben, in verband waarmee die gelden niet doelmatig zouden worden uitgekeerd.

Ik heb daarom gekozen voor een wijze van toedeling, die naar mijn mening het minst afbreuk doet aan de decentralisatiegedachte. Aan de gemeenten, waarbij de hantering van de waarderingsmaatstaven een resultaat oplevert, dat een bepaalde grens te boven gaat, worden de voor hen berekende gedeelten van de beschikbare stadsvernieuwingsgeldten rechtstreeks uitgekeerd in de vorm van een jaarlijkse bijdrage. De voor de overige gemeenten berekende gedeelten worden provinciegewijs bijeengevoegd en aan de provincies ter beschikking gesteld. De provincies kunnen dan voor een doelmatige verdeling van de beschikbare geldten over die overige gemeenten zorg dragen.

Op deze wijze wordt een versnippering van de stadsvernieuwingsgeldten voorkomen. De gemeenten «boven de grens» zijn verzekerd van de jaarlijkse ontvangst van een bedrag, waarmee zij een eigen stadsvernieuwingsbeleid kunnen bepalen en uitvoeren. De gemeenten «onder de grens» krijgen niet rechtstreeks de beschikking over eigen middelen, maar dienen aanvragen in bij de provincie om hun stadsvernieuwingsbeleid vorm te geven.

De grens, waarboven de gemeenten rechtstreeks jaarlijkse bijdragen ontvangen, moet nog nader worden bepaald en zal in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd.

3.1.2.4. Nadere bijzonderheden van het financiële kader

In elk geval zullen de begrotingsposten die voor de toepassing van de z.g. 80%-regeling en de ISR beschikbaar zijn, voor de jaarlijkse toedeling, als aangeduid in de vorige paragraaf, in aanmerking worden gebracht. Onderzocht wordt of nog meer posten kunnen worden ingebracht. Gedacht kan worden aan de voor woningverbetering bestemde geldten.

Voor de begrotingspost, beschikbaar voor maatregelen ten behoeve van bedrijven, wordt gedacht – verderop wordt dat nader uiteengezet – aan een systeem dat zeer nauw aansluit op het hiervoor uiteengezette systeem van de jaarlijkse toedeling. Er zal nader worden gestreefd voor de gemeenten en provincies gelijke maatstaven aan te leggen.

Uit die posten gezamenlijk wordt verreweg het belangrijkste aandeel geleverd in de geldstroom die jaarlijks met als doel «stadsvernieuwing» van Rijk naar gemeente vloeit. In samenhang met het feit dat dit deel van die geldstroom in de nieuwe situatie zonder beoordeling vooraf aan gemeenten respectievelijk provincies wordt verstrekt, is er alle aanleiding te stellen dat ook het vraagstuk van de coördinatie van de geldstroom alleen al daardoor aanzienlijk in omvang zal afnemen. Dit geldt te meer nu de middelen die langs die weg naar gemeenten respectievelijk provincies toevloeien, binnen bepaalde grenzen, kunnen worden gebruikt voor alle activiteiten die binnen de bandbreedte van het in artikel 1 van het wetsontwerp omschreven begrip stadsvernieuwing vallen. Daarnaast zullen echter de gemeenten, zolang niet alle voor de stadsvernieuwing relevante bijdrageregelingen in de doeluitkering zijn ondergebracht, zoveel mogelijk tevens een beroep op die regelingen moeten (blijven) doen. Inmiddels zal in de algemene maatregel van bestuur, voorzien in artikel 42, een praktische afbakening worden gegeven tussen de doeluitkering en de bedoelde regelingen.

Onderkend wordt dat daarmee het probleem van de coördinatie niet in zijn geheel is opgelost. Zolang immers niet alle geldstromen die voor de stadsvernieuwing relevant zijn, via de weg van de algemene uitkering of van de

onderhavige doeluitkering in de richting van gemeenten en provincies vloeien, zal er coördinatie van die geldstromen nodig zijn. Onder meer daarvoor blijven de coördinatiecommissies dan ook beschikbaar; op het provinciale niveau in de vorm van de provinciale stadsvernieuwingscommissie (PSC), op het rijksniveau in de vorm van de CCSV. Laatstgenoemde commissie zal daarbij tot taak blijven houden het tot oplossing brengen van coördinatievraagstukken die op het provinciale niveau niet opgelost konden respectievelijk kunnen worden. In die commissie zal tevens kunnen worden onderzocht of en in hoeverre ook andere begrotingsposten in de financierings-systematiek van dit wetsontwerp kunnen worden ingepast.

Volledigheidshalve zij hierbij nog aangetekend dat de departementen die in de CCSV samenwerken merendeels ook in de PSC vertegenwoordigd zijn. De communicatielijnen waarlangs in het bestaand stelsel een beroep op gecoördineerde toepassing van beschikbare subsidieregelingen kan worden gedaan, kunnen dus ook in de gedecentraliseerde opzet worden benut. Een overzicht van de voor het stadsvernieuwingsbeleid relevante subsidieregelingen is onder meer te vinden in de uitgave Vernieuwde stad van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Zoals hierboven is uiteengezet, worden de gelden aan de gemeenten uitgekeerd als een doeluitkering. Zij zullen uitsluitend voor doeleinden in het belang van de stadsvernieuwing mogen worden gebruikt, doch niet voor het betalen van aflossingen en rente van geleende kapitalen.

De gemeenten die jaarlijkse bijdragen ontvangen, zullen de aldus ontvangen gelden moeten storten in een gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds. Het zal niet altijd mogelijk zijn de gelden nog in het jaar van ontvangst te besteden. De voorbereiding en vaststelling van stadsvernieuwingsplannen vergen in de regel veel tijd. Ook is het denkbaar dat een gemeente de bijdragen van een aantal jaren wil bijeenvoegen om de uitvoering van een zeer groot project mogelijk te maken. Het lijkt daarom wenselijk de mogelijkheid te openen dat de gemeenten gelden in het fonds «opsparen».

Aan de andere kant dienen de gelden ook daadwerkelijk voor stadsvernieuwing te worden besteed. Daarop moet een zekere controle mogelijk zijn met een daaraan verbonden correctie. Zou een gemeente – moeilijk denkbaar – een aantal jaren, bij voorbeeld vijf, geen stadsvernieuwingsactiviteiten ontplooiën of – nog moeilijker denkbaar – de stadsvernieuwing voltooid hebben, dan dient de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de bevoegdheid te hebben de jaarlijkse uitkering te verminderen of te staken. Nochtans lijkt tevens een vrijstellingsmogelijkheid wenselijk. Het is immers denkbaar dat een gemeente door nog enkele jaren te sparen een bepaald plan of project zal kunnen uitvoeren.

Een belangrijke rol bij een en ander is weggelegd voor gedeputeerde staten. Zij zullen de Minister moeten rapporteren over de voortgang van de stadsvernieuwing en over de besteding van de gelden. Zij zullen voorts moeten adviseren over eventuele vermindering of stopzetting van de jaarlijkse bijdragen en over het verlenen van vrijstelling van het maximumaantal bijdragen, dat in het gemeentelijk stadsvernieuwingsfonds mag worden gespaard.

Ook de provincies zullen een stadsvernieuwingsfonds moeten hebben. Daarin zullen de gelden worden gestort die niet rechtstreeks aan gemeenten worden uitgekeerd. Gedeputeerde staten zullen uit dat fonds voor stadsvernieuwing bestemde bijdragen ineens kunnen verstrekken aan gemeenten die daaraan behoefte hebben. Het gaat hierbij uitsluitend om gemeenten, die niet voor rechtstreekse toedeling in aanmerking komen.

3.2. Vereenvoudiging van de procedures en instrumenten; stadsvernieuwing in het kader van de ruimtelijke ordening; het stadsvernieuwingsplan .

3.2.1. Vereenvoudiging van de procedures en de instrumenten

3.2.1.1. Vereenvoudiging van de procedures

Hierboven is reeds gewezen op de samenhang tussen het centralisme in de stadsvernieuwing en de zwaarte en ingewikkeldheid van de thans geldende en in het wetsontwerp voorziene procedures. Doorvoering van de decentralisatie in de stadsvernieuwing moet dan ook gevolgen hebben voor de procedures. Dat valt in het bijzonder te constateren bij de decentralisatie van de toedeling van de geldmiddelen. De door het Rijk beschikbaar gestelde geldmiddelen zullen hetzij rechtstreeks in de vorm van jaarlijkse bijdragen, hetzij via de provincies naar behoefte, naar de gemeenten worden geleid. Aan de afzonderlijke figuur van de aanwijzing tot vernieuwingsgebied als aanknopingspunt voor de toezegging van onderling afgestemde financiële steun van de bij de stadsvernieuwing betrokken departementen bestaat daardoor geen behoefte meer. Deze figuur komt dan ook niet meer in de gewijzigde opzet voor. Daarmee is overigens niet gezegd dat er in het geheel geen gebiedsaanwijzing nodig is. Bedoeld is slechts aan te geven dat de in het wetsontwerp voorziene gebiedsaanwijzing haar functie van aanknopingspunt voor de toezegging van de financiële steun zoals hierboven is aangegeven verloren heeft.

3.2.1.2. Vereenvoudiging van de instrumenten

In het wetsontwerp zijn na de aanwijzing tot vernieuwingsgebied twee uitvoeringsplannen ontworpen. Het ene plan voor gebieden, waar in hoofdzaak, met behoud van de structuur van het gebied, verbetering van de gebouwen en van hun omgeving moet plaatsvinden. Het andere plan voor gebieden, waar juist verandering van de structuur van het gebied voorop staat. Het verbeteringsplan is zelf geen bestemmingsplan, maar moet wel door een bestemmingsplan worden gevolgd. Het herindelingsplan is een bestemmingsplan.

Er zijn tegen deze oplossing van twee uitvoeringsplannen verschillende bezwaren aan te voeren. Hoewel het verbeteringsplan als een «lichter» plan dan het herindelingsplan is bedoeld, is de totstandkomingsprocedure ervan nauwelijks lichter dan die van het herindelingsplan. Ook in tijdsduur bestaat weinig verschil tussen de beide procedures. Een ander bezwaar geeft de memorie van toelichting (blz. 76, artikelen 35 en 36) zelf al aan. Het is niet doenlijk gebieden aan te wijzen, waar in het belang van de stadsvernieuwing uitsluitend verbetering of uitsluitend reconstructie zal moeten plaatsvinden. In het verbeteringsplan is daarom de mogelijkheid van structuurwijziging opgenomen en in het herindelingsplan de mogelijkheid van verbetering. Dat maakt het verschil tussen beide plannen nog kleiner. Ik ben dan ook van deze tweedeling afgestapt en heb de beide plannen samengevoegd tot één plan, het stadsvernieuwingsplan.

3.2.2. Stadsvernieuwing in het kader van de ruimtelijke ordening; het stadsvernieuwingsplan

3.2.2.1. Stadsvernieuwing in het kader van de ruimtelijke ordening

Hierboven heb ik reeds betoogd dat de inrichting van het bestaande stedelijke gebied niet los kan worden gezien van de inrichting van nieuw stedelijk gebied. Men behoeft daarbij slechts te denken aan het feit dat een belangrijk deel van de bevolking van bestaand stedelijk gebied daar in geval van stadsvernieuwing niet zal kunnen blijven wonen en voor haar huisvesting zal zijn aangewezen op nieuwe woongebieden elders. Het tot stand brengen van

nieuwe woongebieden is derhalve van wezenlijk belang voor het tot stand brengen van vernieuwing van bestaande stedelijke gebieden. Op haar beurt kan de stadsinrichting – de inrichting van bestaand en van nieuw stedelijk gebied – niet worden losgemaakt van de ontwikkeling van de gemeente als geheel en als onderdeel van de regio, waartoe zij behoort. Stadsvernieuwing vindt derhalve plaats in het kader van het ruimtelijk beleid. Zij dient zich mede af te spelen onder de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Op grond van het hier geformuleerde uitgangspunt acht ik het niet langer nodig een uitdrukkelijke bepaling omtrent het structuurplan in de wet op te nemen.

Dat het structuurplan niet meer wordt vermeld betekent echter niet dat het voor de stadsvernieuwing niet meer van belang wordt geacht. Integendeel! Juist omdat de stadsvernieuwing plaatsvindt in het kader van het ruimtelijk beleid, neemt het structuurplan een belangrijke plaats in. Ten einde het belang daarvan nog eens duidelijk naar voren te brengen, geef ik hier een aantal passages uit de memorie van toelichting in extenso weer.

«De grondslag voor de stadsvernieuwing wordt gevormd door het structuurplan. Volgens de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening is dit een in nota's, toelichting en kaarten uitgewerkt plan, dat de ruimtelijke gevolgen van het gemeentelijke beleid op middellange termijn aangeeft, voor het gehele gemeentelijke grondgebied of ten minste voor de bebouwde kom. Ook de sociale aspecten van het stadsvernieuwingsbeleid kunnen als een eigen onderdeel in het structuurplan worden opgenomen; uit de onderdelen III, b–d, en IV, g, van deze memorie blijkt wat daaronder kan worden verstaan. De plannen voor de stadsvernieuwing moeten passen in het geheel van de ruimtelijke ontwikkeling van een stad of dorp, zoals deze in het structuurplan is vastgelegd. Zou men daarop geen acht slaan en zouden de maatregelen ter vernieuwing of verbetering geheel op zich zelf staan, dan is de kans groot dat dingen gebeuren die aan de goede ontwikkeling van de stad of het dorp als geheel ernstig in de weg staan. Men kan hier bij voorbeeld denken aan een kostbare vernieuwing of verbetering van een woninggroep of buurt, die gelegen is op een punt dat zich bij uitstek leent voor het scheppen van ruimte in een wijk of stadsdeel, ten behoeve van de recreatie, het parkeren of het stichten van voorzieningen. Ook zouden gevallen kunnen voorkomen, waarin nieuwe wegverbindingen worden geschapen, zonder dat men zich rekenschap geeft van de gevolgen voor het centrum of voor andere stadsdelen.

Een tweede factor van belang is dat men een globaal overzicht moet hebben van de stand van zaken – met betrekking tot de woningkwaliteit, kwaliteit van de omgeving, peil van de voorzieningen, etc. – van ieder van de delen van de stad of het dorp, vóór men een werkprogramma kan opstellen, waarin de aard van de te treffen maatregelen, hun volgorde en hun kosten zijn verantwoord. Kortom, zonder overzicht van het geheel kan men geen prioriteiten stellen».

In hoofdstuk IV, bij de beschouwingen over de uitgangspunten van de wettelijke regeling, is reeds gewezen op de betekenis van de in 1965 van kracht geworden Wet op de Ruimtelijke Ordening, die een plan invoerde dat voor de ontwikkeling op gemeentelijk niveau van grote betekenis zou moeten worden: het structuurplan. Zoals in genoemd hoofdstuk reeds is gezegd, is dat structuurplan een in nota's, toelichtingen en kaarten uitgewerkt plan, dat met name de ruimtelijke consequenties van het gemeentelijke beleid op middellange termijn aangeeft, voor het gehele gemeentelijke grondgebied of ten minste voor de bebouwde kom. Met het gemeentelijk beleid wordt in deze samenhang het beleid bedoeld dat de gemeente voor de toekomst denkt te voeren ten aanzien van al die maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op of hun neerslag vinden in het fysieke milieu. Bij het opstellen van het structuurplan zal een afweging moeten plaatsvinden tussen hetgeen mogelijk is, uitgaande van het bestaande natuurlijke en gebouwde milieu, en de wensen en de eisen, die aan dat milieu gesteld worden vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit zal zodanig moeten gebeuren dat hoofdlijnen worden vastgelegd en dat de ruimte wordt aangegeven waar-

binnen de uitwerking daarvan in detailplannen moet plaatsvinden. Men bedenke hierbij dat de gerichtheid en de diepgang van het te verrichten onderzoek evenzeer een politieke keuze is als de uiteindelijke beleidsbeslissing die het structuurplan zelf is.

Het structuurplan als grondslag voor het stadsvernieuwingsproces vertoont enige karakteristieken, die nadere aandacht verdienen. In de eerste plaats brengt de erkenning, dat stadsvernieuwing een maatschappelijk proces is mede, dat het structuurplan als grondslag voor de stadsvernieuwing zich niet kan beperken tot technische en ruimtelijke gezichtspunten maar de samenhang moet aangeven tussen deze en de economische, sociale en culturele aspecten van de stadsvernieuwing. Daarbij is van belang, dat het structuurplan duidelijk het karakter draagt van een beleidsplan, dat gekenmerkt wordt door programma, prioriteitsbepaling, voornemens omtrent inzet van instrumenten enz.

Ik wijs er voorts op dat de colleges van gedeputeerde staten in het kader van hun (goedkeurings)beleid op het voorhanden zijn van een structuurplan kunnen toezien. Het is mij bekend dat zij dit ten aanzien van de gewone bestemmingsplannen ook doen.

3.2.2.2. Het stadsvernieuwingsplan

In het eindverslag is de wens naar voren gekomen een planfiguur in te voeren, die de functies van de aanwijzing tot vernieuwingsgebied, het verbeteringsplan en het herindelingsplan in zich verenigt en aldus een op uitvoering gericht globaal bestemmingsplan oplevert, dat door burgemeester en wethouders kan worden uitgewerkt. Deze planfiguur zou dan de naam stadsvernieuwingsplan kunnen dragen.

Bij de bespreking van de vereenvoudiging van de instrumenten is reeds aangegeven dat is afgestapt van de twee uitvoeringsplannen, waarin het wetsontwerp voorziet. Voorts is bij de bespreking van de vereenvoudiging van de procedures gesteld dat de aanwijzing tot vernieuwingsgebied, zoals die in het wetsontwerp is voorzien, haar functie van aanknopingspunt voor de toezegging van geldmiddelen heeft verloren en in die vorm uit het wettelijk stelsel is verdwenen.

Wanneer men het stadsvernieuwingsplan omschrijft als een op uitvoering gericht bestemmingsplan, strekkende tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied, dan lijkt aan de in het eindverslag geuite wens te zijn voldaan. Het plan op zich zelf houdt – evenals elk bestemmingsplan – een gebiedsaanwijzing in. Het is voorts op uitvoering gericht en omvat zowel verbetering als herindeling. Ten slotte kan de raad in het plan bepalen dat burgemeester en wethouders het zullen uitwerken. Met alleen een omschrijving is men er echter niet. Er dienen dan nog twee zaken te worden geregeld. In de eerste plaats is een bestemmingsplan niet «van nature» op uitvoering gericht, in die zin, dat het niet tot uitvoering verplicht. In de tweede plaats is, om het kort te zeggen, verbetering geen bestemming.

Een en ander kan het beste aan de hand van de desbetreffende wettelijke bepalingen worden aangetoond.

– Artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening spreekt van een bestemmingsplan waarbij de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en in verband met die bestemming voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van die grond en de opstallen.

– Artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening bepaalt in het derde lid dat de bestemming de doeleinden omschrijft, waarvoor de grond mag worden gebruikt en in het vierde lid, dat de voorschriften betrekking hebben op bebouwing, op ander gebruik van de grond en op gebruik van de opstallen.

– Artikel 13 van het Besluit noemt een aantal doeleinden, waarvoor de grond kan worden bestemd: woondoeleinden, doeleinden van handel en bedrijf, recreatieve doeleinden, verkeersdoeleinden, andere doeleinden van openbaar nut.

– Artikel 14 van het Besluit ten slotte bepaalt dat een uitgewerkt bestemmingsplan ten aanzien van gebieden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen, uitgewerkte aanwijzingen bevat van de bestemming van gronden, die in aanmerking komen voor bebouwing en voorts een volledig straten- en wegenplan, uitgewerkte aanwijzingen van de bestemmingen van de overige gronden die niet of slechts in geringe mate voor bebouwing in aanmerking komen en voorschriften omtrent de toelaatbaarheid van bouwwerken, die geen gebouwen zijn.

Uit het beeld, dat het samenstel van de hier weergegeven wettelijke bepalingen oplevert, zal duidelijk zijn enerzijds dat een bestemmingsplan alleen aangeeft wat mag (en wat niet mag) en niet tevens dat datgene, wat mag, ook wordt uitgevoerd en anderzijds dat (behoud, herstel en) verbetering niet kan worden aangemerkt als een van de doeleinden, waarvoor de grond kan worden bestemd. Er zullen dus twee nieuwe elementen aan het (bestemmings)plan moeten worden toegevoegd, het ene om aan te geven in welke gedeelten van het in het plan begrepen gebied de stadsvernieuwing (in hoofdzaak) uit verbetering zal bestaan, het andere om aan te geven hoe het plan tot uitvoering zal komen. Het ene betreft een gebiedsaanwijzing en zal derhalve tot uitdrukking komen op de plankaart. Het andere betreft een programmering en zal tot uitdrukking komen in een uitvoeringsschema.

Naar mijn oordeel krijgt het plan, waarom het hier gaat door de bedoelde toevoegingen zozeer een eigen karakter, dat ik er de voorkeur aan geef het niet een op uitvoering gericht bestemmingsplan te noemen, maar een stadsvernieuwingsplan, dat wordt gelijkgesteld met een bestemmingsplan.

Het stadsvernieuwingsplan komt er dan in grote lijnen als volgt uit te zien. Het is een plan dat strekt tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het in het plan begrepen gebied. Het wordt gelijkgesteld met een bestemmingsplan. De hoofdstukken IV (gemeentelijke planologische maatregelen), V (voorschriften van hoger gezag), VII (aanlegvergunningen) en VIII (schadevergoeding) van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede hoofdstuk III (gemeentelijke planologische maatregelen) van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening zijn erop van overeenkomstige toepassing. Het komt tot stand volgens de procedure van totstandkoming van een bestemmingsplan, met dien verstande dat de goedkeuring van gedeputeerde staten van die gedeelten van het stadsvernieuwingsplan, waartegen bij hen geen bezwaren zijn ingediend, onherroepelijk zal zijn en dat het beroep op de Kroon tegen goedkeuring van het plan in beginsel geen schorsende werking zal hebben. Het stadsvernieuwingsplan heeft voorts de rechtsgevolgen van een bestemmingsplan. Het geeft, evenals een bestemmingsplan, bestemmingen aan – die in een stadsvernieuwingsplan uiteraard behalve op handhaving van de bestaande situatie gericht kunnen zijn op herindeling en sanering – maar geeft daarnaast aan welke gedeelten van het bij het plan voor handhaving van de bestaande situatie aangewezen gebied overwegend bebouwing bevatten, die moet worden gemoderniseerd (behoud, herstel en verbetering). Bij het plan behoort een uitvoeringsschema, dat duidelijk dient te maken hoe de gemeente zich voorstelt een eenmaal tot stand gekomen stadsvernieuwingsplan tot uitvoering te brengen. Het schema zal wezenlijke gegevens moeten bevatten, zoals de voornemens met betrekking tot de volgorde van uitvoering van de verschillende onderdelen van het plan, de denkbeelden omtrent het uiterste tijdstip van voltooiing, raming van kosten en opbrengsten, wijze van tijdelijke huisvesting elders en van herhuisvesting, hulp aan het bedrijfsleven en maatregelen op maatschappelijk en cultureel gebied. Voorts moet, indien en voor zover het plan strekt tot behoud, herstel en verbetering, het schema een beschrijving geven van de voor modernisering of vervanging in aanmerking komende gebouwen met vermelding van de aard en de volgorde van de uit te voeren werkzaamheden en van de voorzieningen die van gemeentewege zullen worden getroffen ter verbetering van de omgeving.

De gemeenteraad kan (voorshands) volstaan met het vaststellen van een globaal plan en de uitwerking daarvan aan burgemeester en wethouders op-

dragen. Ook de vaststelling van het uitvoeringsschema kan aan burgemeester en wethouders worden opgedragen. De gemeenteraad kan ook zelf delen van het schema vaststellen en de vaststelling van de overige delen aan burgemeester en wethouders opdragen. Dit laatste ligt in het bijzonder voor de hand in gevallen van voorgenomen modernisering en vervanging. Burgemeester en wethouders kunnen dan de daarop betrekking hebbende delen van het schema voor hun rekening nemen.

4. DE TAAK VAN HET RIJK EN VAN DE PROVINCIES

Hierboven is uitvoerig aangegeven, dat in de gewijzigde opzet vooral de versterking van de rol van de gemeenten voorop staat. Men kan zich afvragen wat dan de taak van het Rijk en van de provincies zal zijn. Het is daarom zinvol de taak en positie van het Rijk en de provincies, zoals die tot uitdrukking komen in de gewijzigde opzet, te belichten.

Het Rijk blijft allereerst verantwoordelijk voor het juridisch en financieel instrumentarium dat de gemeenten gebruiken. In het wetsontwerp wordt een aantal algemene maatregelen van bestuur aangekondigd, waarin dit nader gestalte moet krijgen, zoals over het stadsvernieuwingsplan, de leefmilieuverordening, de financiering, etc. Ten aanzien van het financiële instrumentarium heeft deze verantwoordelijkheid zowel betrekking op de omvang van het budget voor de stadsvernieuwing, de criteria voor de verdeling over gemeenten resp. provincies alsook op de coördinatie tussen de verschillende geldstromen, welke van belang zijn voor de stadsvernieuwing. In dit verband is de verplichting van de Regering opgenomen van een jaarlijkse rapportage, niet alleen over het gevoerde regeringsbeleid, maar ook over het nog te voeren beleid. Hierbij zal dan moeten worden aangegeven welke behoeften er zijn op het stuk van de stadsvernieuwing en welk beleid de daarbij betrokken departementen in de naaste toekomst denken te voeren. Verder kan gewezen worden op de taak van de Coördinatiecommissie stadsvernieuwing.

De rijksverantwoordelijkheid voor de stadsvernieuwing beperkt zich niet tot het verschaffen van de instrumenten, maar komt ook tot uitdrukking in het formuleren van de algemene denkbeelden over de meest gewenste stedelijke ontwikkeling, zoals die onder meer zijn neergelegd in de Verstedelijkingsnota

Ten slotte kan nog gewezen worden op de stimulerende rol van het Rijk, welke onder meer tot uitdrukking komt door het (laten) verrichten van onderzoek.

De rol van de provincies heeft vooral betrekking op coördinatie, toezicht en stimulering. Zij bevorderen in het bijzonder de verticale coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus. De coördinatietaak wordt mede voorbereid door de provinciale stadsvernieuwingscommissie, waarin ook rijksvertegenwoordigers zitting hebben.

De toezichthoudende en stimulerende taak vloeit voort uit de positie van de provincies op de terreinen van ruimtelijke ordening en financiën. Wat de ruimtelijke ordening betreft, dienen de provincies toe te zien op een afstemming tussen stadsvernieuwing en de regionale ontwikkeling. Hun ideeën daaromtrent komen tot uitdrukking in de streekplannen en andere beleidsplannen.

Aansluitend op het financiële toezicht is de verplichting voor gedeputeerde staten opgenomen jaarlijks verslag te doen aan de Minister.

De provincies hebben tevens tot taak de in het provinciaal stadsvernieuwingsfonds gestorte gelden te verdelen over een aantal gemeenten. Om bovenstaande taken goed te kunnen vervullen is het gewenst dat de provincies duidelijk in de streekplannen aangeven welk beleid zij ten aanzien van de stadsvernieuwing denken te voeren. Uitgangspunt hierbij is dat niet verder in de planontwikkeling van de gemeente wordt ingegrepen dan uit het oogpunt van regulering van externe effecten en het stellen van prioriteiten voor steunverlening noodzakelijk is.

5. VERVALLEN HOOFDSTUKKEN

In de gewijzigde opzet vindt men een drietal hoofdstukken uit het oorspronkelijke ontwerp niet terug. Het zijn de hoofdstukken V Onteigening, VI Voorkeursrecht en VIII Organisatorische bepalingen.

Aan een afzonderlijk hoofdstuk over onteigening in het belang van de stadsvernieuwing bestaat geen behoefte meer. Er is nu één uitvoeringsplan, het stadsvernieuwingsplan, dat voor de toepassing van de Wet op de stadsvernieuwing en van andere wetten – dus ook van de onteigeningswet – is gelijkgesteld met een bestemmingsplan. De mogelijkheid om ter uitvoering van een stadsvernieuwingsplan te onteigenen is dus al in titel IV van de onteigeningswet gegeven. Wel is er aanleiding om in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van genoemde wet de woorden «in het belang van de reconstructie van een bebouwde kom» te vervangen door: in het belang van de vernieuwing van een bebouwde kom. Voorts dient in genoemd artikel 77 de mogelijkheid te worden ingevoegd te onteigenen ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan, waarvoor een bouwvergunning is verleend met een termijn, waarbinnen met de uitvoering van de werkzaamheden moet zijn begonnen alsmede voor de uitvoering van een bouwplan, dat strekt tot oprichting van een vervangend bouwwerk na sloop zonder sloopvergunning. Dit voor het geval dat de bouw achterwege blijft en het algemeen belang eist dat het bouwplan wordt uitgevoerd. Een en ander is thans in een slotbepaling verwerkt.

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het hoofdstuk over het voorkeursrecht. Het voorkeursrecht was in het oorspronkelijke ontwerp gekoppeld aan de aanwijzing tot vernieuwingsgebied. Nu deze is ingebouwd in het stadsvernieuwingsplan en dit is gelijkgesteld met een bestemmingsplan, is de mogelijkheid tot vestiging van een voorkeursrecht reeds gegeven in (het ontwerp van) de Wet voorkeursrecht gemeenten. Wel dient nog te worden bepaald dat ten aanzien van in een stadsvernieuwingsplan opgenomen gronden niet geldt dat zij slechts voor aanwijzing in aanmerking komen indien het gebruik daarvan afwijkt van het plan. Ook dit is in een slotbepaling verwerkt.

Na ampele overweging heb ik gemeend het hoofdstuk over de organisatorische bepalingen – mede in verband met het streven naar decentralisatie – te moeten laten vervallen. Aangezien de verantwoordelijkheid voor het stadsvernieuwingsbeleid geheel is gelegd bij de gemeenten, is het niet langer nodig algemene regels voor samenwerkingsvormen op lokaal niveau te stellen. Deze zijn, zoals de praktijk uitwijst, op verschillende wijzen te regelen, onder andere op grond van artikel 61 van de gemeentewet. Financiering van deze stadsvernieuwingsactiviteiten is mogelijk uit het gemeentelijk of provinciaal stadsvernieuwingsfonds, zodat afzonderlijke bepalingen achterwege kunnen blijven.

Tot zover de uiteenzetting van de nieuwe opzet van de wettelijke regeling. Gezien de ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het (oorspronkelijke) wetsontwerp is een groot deel van het eindverslag niet meer actueel. Het komt mij dan ook weinig zinvol voor daar thans nog (diep) op in te gaan. Waar daartoe wel aanleiding bestaat, zal ik dat doen in de toelichting op de bijgaande tweede nota van wijzigingen.

Wellicht ten overvloede wijs ik er nog op dat het oorspronkelijke wetsontwerp met de daarbij behorende memorie van toelichting van kracht blijft, voor zover daarvan in de bij deze nota gevoegde (tweede) nota van wijzigingen met bijbehorende toelichting niet wordt afgeweken.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
P. A. C. Beelaerts van Blokland