

Vergulde daken

Citation for published version (APA):

Kalle, E. (1983). *Vergulde daken: inventarisatie van het stadsvernieuwingsbeleid in Zweden*. Technische Hogeschool Eindhoven.

Document status and date:

Gepubliceerd: 01/01/1983

Document Version:

Uitgevers PDF, ook bekend als Version of Record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.tue.nl/taverne

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

openaccess@tue.nl

providing details and we will investigate your claim.

IVS

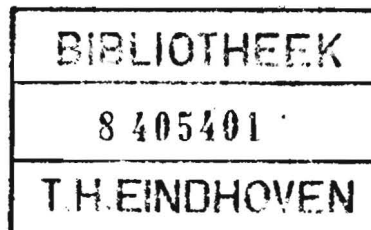
INTERNATIONALE VERGELIJKING STADSVERNIEUWING
VAKGROEP STADSVERNIEUWING
TECHNISCHE HOOGESCHOOL EINDHOVEN

prof. dr. H. Fassbinder:
projectleiding

ir. E. Kalle: verslaggeving

VERGULDE DAKEN

INVENTARISATIE VAN HET STADSVERNIEUWINGS- BELEID IN ZWEDEN



Het onderzoek werd gesubsidieerd door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (codenummer 130.208) in het kader van het project "Internationale Vergelijking Stadsvernieuwing" (IVS) van de Vakgroep Stadsvernieuwing, Technische Hogeschool Eindhoven en werd afgerond in samenwerking met de Stichting Vergelijkend Stedelijk Onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het project "Strategien der Stadterneuerung - Materialien zum internationalen Vergleich", projectleiding dipl. ing. J. Rosemann, Internationale Bauausstellung Berlin.

STICHTING

VSO

VERGELIJKEND STEDELIJK ONDERZOEK

Eindhoven 1983

Inhoud

	blz.
Voorwoord	3
Samenvatting	I
1. Het woningbestand	5
1.1. Bevolking en ontwikkeling	5
1.2. Woningbouwproductie	6
1.3. Het woningbestand kwalitatief	8
1.4. Beheersvorm	10
1.5. Huurhoogte	11
1.6. Toegankelijkheid op de woningmarkt	14
1.7. Knelpunten samengevat	15
2. Het algemene kader voor de stadsvernieuwing	17
2.1. Het bestuurlijke en administratieve kader	17
2.1.1. Het nationale nivo	17
2.1.2. Het regionale nivo	18
2.1.3. Het lokale nivo	18
2.1.4. De huurdersvereniging	20
2.2. Het financieel economische kader	21
2.3. Het algemene juridische kader	24
2.3.1. De wetgeving t.a.v. de ruimtelijke ordening	24
2.3.1.1. "Regionplan"	24
2.3.1.2. "Generalplan"	24
2.3.1.3. "Stadplan"	25
2.3.1.4. "Byggnadsplan"	26
2.3.2. Wetgeving t.a.v. de volkshuisvesting	26
2.3.3. Huurwetgeving	27
2.4. De financiering van de woningbouw	28
2.4.1. De financiering van de nieuwbouw	28
2.4.2. De financiering van het beheer	29
3. Stadsvernieuwing	31
3.1. Doelstellingen	31
3.1.1. De woning	31
3.1.2. Woonomgeving	33
3.2. Maatregelen en financiering	34
3.3. De rechten van de betrokken bewoners	40
3.4. Enige resultaten van de maatregelen en de financiering	42
4. Stockholm	50
4.1. De woningmarkt	51
4.2. Het stadsvernieuwingsbeleid in Stockholm	56
4.3. Enige konkrete resultaten	58
4.4. Problematiek en knelpunten	59
4.5. Beschrijving van een drietal stadsvernieuwingsprojecten	61
4.5.1. Ostra Mariaberget	62
4.5.2. Centrala Aspudden	67
4.5.3. Birkastaden	71
5. Slot	76
Voetnoten	78

	blz.
Bijlage 1 Begrippenlijst	79
Bijlage 2 Spreiding van de vervangende woonruimte in Stockholm	80
Bijlage 3 Lijst van informanten	81
Literatuurlijst	82

VOORWOORD

Ruim tien jaar heeft de stadsvernieuwing nodig gehad om van een op de binnenstad gericht onderdeel van de stadsontwikkeling uit te groeien tot een apart beleidsterrein met een eigen plannings- en beleidsinstrumentarium. Nadat men eenmaal afgestapt was van de conceptie van kaalslag en stedelijke herstructurering is een langdurig proces begonnen, waarin werd gezocht naar de adequate aanpak. Een proces, dat telkens weer gekonfronteerd werd met veranderingen in de economische en politieke randvoorwaarden, die noodzaakten tot verdere nuanceringen en aanpassingen van de gevonden oplossingen.

Desondanks kan men inmiddels vaststellen, dat m.b.t. procedures, financiering, subsidiëring, uitvoering e.d. bepaalde vastomlijnde structuren zijn gerealiseerd, die de ruggegraat vormen voor de aanpassingen aan de specifieke omstandigheden.

Eén en ander komt bijzonder duidelijk naar voren wanneer men de situatie over de grenzen beziet: het terrein van de stadsvernieuwing vertoont in de verschillende landen in grote lijnen verrassende overeenkomsten. In het bijzonder betreft dit de problematiek die met name in de grote steden - zij het met enkele nuances - een gelijk karakter vertoont. Maar ook de oplossingen bewegen zich over het algemeen in dezelfde richting als in Nederland, ook al zijn ze getekend door de specifieke kulturele en politieke randvoorwaarden.

Nader beschouwd liggen de aksenten in elk land en zelfs in elke plaatselijke situatie toch verschillend - in het ene geval ligt de nadruk op de juridische vastlegging van de procedures, in het andere geval wordt getracht het stadsvernieuwingsproces inhoud te geven middels verregaand geïnstitutionaliseerde organisatievormen van bewoners, terwijl juist in Nederland meer ruimte voor spontane akties worden opengelaten. Bovendien verschillen de juridische, financiële en bestuurlijke kaders m.b.t. bouwproductie, onderhoudswerkzaamheden e.d. Tal van experimenten zijn ontwikkeld en getoetst om de stadsvernieuwing konkreet inhoud te geven - alternatieven, die in Nederland ten dele tot nu toe slechts als vage ideeën zijn geopperd.

De vraag is of het zinvol of misschien zelfs belangrijk is van deze ervaringen kennis te nemen. Welnu, de geëikte patronen van ons stadsvernieuwingsbeleid worden tegenwoordig opnieuw en in scherpere mate dan in het verleden gekonfronteerd met snelle en hevige veranderingen in de randvoorwaarden. Wat gisteren als mogelijke oplossing zonder meer van tafel geveegd werd, lijkt nu onder ogen genomen te moeten worden. Het spektrum van de oplossingen verschuift en de onzekerheid over het verstandige en wenselijke neemt toe. In deze situatie kan het zinnig zijn het scala aan beproefde mogelijkheden te verbreden door elders gehanteerde oplossingen in ogenschouw te nemen. Een dergelijke handelwijze zal bovendien kunnen verduidelijken, welke die onwrikbare bestanddelen van het stadsvernieuwingsbeleid en

-instrumentarium zijn, die boven elke kulturele en situatieve verscheidenheid uit geldigheid blijken te behouden en welke bestanddelen voor een flexibele aanpassing aan de zich veranderende omstandigheden blijkbaar beschikbaar zijn.

De voor u liggende monografie maakt deel uit van een reeks inventarisaties in vier verschillende Westeuropese landen die onder dit oogpunt een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse discussie. Zij zijn resultaat van het projekt "Internationale Vergelijking Stadsvernieuwing" (IVS) dat onderdeel vormt van het onderzoeksprogramma van de vakgroep stadsvernieuwing van de TH Eindhoven. Ze werden afgerond in samenwerking met de Stichting Vergelijkend Stedelijk Onderzoek. Aanleiding voor subsidiëring van dit deelonderzoek door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening was de Europese campagne voor de stadsvernieuwing.

De monografieën zijn samengevat in de onderzoeksrapportage "Stadsvernieuwing in Europees Perspektief" die uitgegeven is door het Nationaal Comité voor de Europese Campagne voor de Stadsvernieuwing. Reden, dat deze monografieën, in wezen elementen van een vergelijkende studie, zelfstandig gepubliceerd worden, is het feit, dat een samenvattende rapportage alleen afbreuk doet aan de veelzijdigheid van oplossingen en strategieën, die in de landen om ons heen in de praktijk zijn gebracht.

Uiteraard zou de veelheid en verscheidenheid van de in het voorliggende rapport weergegeven informatie niet tot stand zijn gekomen, wanneer niet informanten uit alle hoeken van de stadsvernieuwings- en volkshuisvestingswereld ons bereidwillig met raad en daad terzijde hadden gestaan en onvermoeibaar de hen welbekende, maar ons slechts moeizaam toegankelijke aspecten van de plaatselijke stadsvernieuwingskarakteristieken uitgelegd zouden hebben. Hen geldt dan ook onze grootste dank.

SAMENVATTING

Omvangrijke woningbouwprogramma's in de afgelopen twee decennia hebben tot gevolg gehad, dat het Zweedse woningbestand één van de jongste van Europa is geworden. Het gemiddelde kwaliteitsniveau is dan ook uitzonderlijk hoog. Woontechnische voorzieningen, die elders in West-Europa als min of meer luxe worden beschouwd, behoren in Zweden tot het standaardpakket, dat in '73 wettelijk is vastgelegd.

Het in Zweden gehanteerde planningsinstrumentarium kent een aan het Nederlandse vergelijkbare opbouw: van regionale plannen via structuurplannen naar bestemmings- en bouwplannen. Opvallend zijn echter de veel grotere bevoegdheden van de gemeenten m.b.t. de greep op het grondgebruik. Uit oogpunt van een anti-spekulatiebeleid kan de Zweedse gemeente overgaan tot onteigening t.b.v. een toekomstige ontwikkeling, die nog niet in een wettelijk bindend bestemmingsplan is neergelegd. De waarde waartegen de onteigening plaatsvindt is de waarde die het onroerend goed tien jaar voor de operatie had, gekorrigeerd naar de inflatie over die tien jaar, zodat spekulatieve winst vrijwel uitgesloten is.

De laatste decennia is ruim 90% van de totale woningbouwproductie in Zweden met overheidssteun tot stand gekomen. De belangrijkste elementen van het financieringssysteem zijn het uitgebreide leningenstelsel en de rentesubsidies. Voor alle beheerssectoren geldt, dat 70% van de benodigde investeringen op de kapitaalmarkt gefinancierd moet worden. Daarboven verleent de overheid een tophypotheek, afhankelijk van het type eigenaar oplopend van 22% (partikuliere verhuurders) tot 30% (woningcorporatie) van de totale investering. Over beide leningen garandeert de overheid een sterk verlaagd rentepercentage, dat jaarlijks stijgt, totdat de nominale rentevoet is bereikt.

Behalve deze vorm van overheidssteun worden ook andere vormen van subsidie beschikbaar gesteld. Afhankelijk van inkomen, gezinsgrootte en woninggrootte kan aanspraak gemaakt worden op individuele huursubsidie. Qua volumen doet deze niet onder voor de Nederlandse variant.

Eigenaar-bewoners hebben bovendien fiskale voordelen. Deze vorm van subsidie is intussen tot grote hoogte opgelopen: de hierdoor gedorven belastinginkomsten zijn bijna even hoog als het totale bedrag, dat aan rentesubsidies wordt uitgegeven.

Ten behoeve van de voortgang van de stadsvernieuwing bood het bestaande volkshuisvestings- en planningsinstrumentarium reeds belangrijke aangrijpingspunten. Te denken valt daarbij aan de traditioneel grote greep, die de gemeente op het grondgebruik heeft.

Maar ook een kader voor de participatie van de betrokken bewoners bestond in Zweden in de vorm van de huurdersvereniging reeds lange tijd. Deze grootste Zweedse maatschappelijke organisatie vormt al vanaf haar oprichting aan het begin van deze eeuw een belangrijke peiler van het volkshuisvestingsbeleid en heeft in hoge mate bijgedragen aan het hoge kwaliteitsniveau van de huisvesting.

Wettelijk verplicht wordt ze ook bij alle aspecten van de woning- en woonomgevingverbetering ingeschakeld. De huurdersvereniging organiseert daarvoor informatieve bijeenkomsten voor de bewoners van de te verbeteren panden of buurten. Het doel daarvan is, dat de bewoners de al dan niet gewijzigde plannen in overleg met de huurdersvereniging uiteindelijk goedkeuren. Om tot uitvoering van de plannen over te kunnen gaan moeten zowel gemeente als huurdersvereniging officieel te kennen geven, dat daartegen geen bezwaar (meer) bestaat. Deze rol van de huurdersvereniging geldt niet alleen bij gemeentelijk ingrepen maar ook bij activiteiten van woningcorporaties en particuliere verhuurders.

De invloed van de huurdersvereniging reikt zelfs verder en betreft tevens de bewaking van het onderhoud en het kwaliteitsnivo van de woningvoorraad. Aktief kan ze optreden in die zin, dat ze de eigenaar-verhuurder, eventueel op verzoek van de huurder, kan verplichten tot het wegwerken van achterstallig onderhoud of het aanbrenge van verbeteringen t.a.v. de woontechnische standaard. Essentieel bij de verbeteringsingrepen, zowel die op initiatief van de huurdersvereniging als die van de eigenaar, is het feit, dat de huurder verplicht is die tot aan de minimumstandaard te gedogen.

De subsidiëring van de verbeteringsingrepen vindt plaats volgens hetzelfde principe als de subsidiëring van de nieuwbouw, d.w.z. op basis van tophypotheke en gegarandeerde rentepercentages. Bij de exploitatie van de woning na verbetering geldt niet de oorspronkelijke huur, verhoogd met de exploitatiekosten van de ingreep, maar wordt de restwaarde van de woning ten tijde van de ingreep, verhoogd met verbeteringsinvestering als basis gehanteerd.

Het financieringsstelsel is t.b.v. de stadsvernieuwing uitgebreid met een aantal financieringsmaatregelen voor aanpassing van de woning aan gehandicapten, voor instandhouding, voor het aanbrenge van energiebesparende maatregelen voor woonomgevingverbetering e.d.

De stadsvernieuwing heeft in de jaren '70 een grote vlucht genomen en een belangrijk gedeelte van het Zweedse woningbestand is op het wettelijk vastgelegde peil gebracht, een relatief evenwichtig kwaliteitsnivo over de gehele woningvoorraad is bereikt. Maar ook de knelpunten op de woningmarkt zijn verscherpt. Door de omvangrijke verbeteringsoperaties is in snel tempo de huur van het goedkope woningbestand opgetrokken en zijn veel oude woningen door sloop of samenvoeging aan het bestand onttrokken. De toegankelijkheid op de woningmarkt is daardoor voor de economisch zwakkere groepen sterk afgenomen. Het tekort aan betaalbare passende huisvesting weerspiegelt zich in een met name de laatste jaren sterk toenemende vraag. Zo staan b.v. in Stockholm 40.000 woningzoekenden geregistreerd.

De maatregelen, die juist de daardoor getroffen bevolkingsgroepen zouden moeten bereiken, functioneren blijkbaar niet voldoende. Eén van de verklaringen hiervoor ligt in het liberale karakter van het Zweedse subsidiëringssysteem, dat tot uitdrukking komt in de toename van het aantal

verbeteringen in ééngezinshuizen (eigenaar-bewoners) en de toename van het aandeel van de verbeteringen in meergezins-huizen en flats door partikuliere verhuurders. Gedoogplicht en de mogelijkheden om via een verbeteringsingreep achterstallig onderhoud met een huurverhoging te financieren vormen ter kompensatie van de wettelijke verplichtingen relatief gunstige investeringsvoorwaarden. Op die manier bekeken werken de maatregelen echter sociaal selektief uit: ze komen met name de midden- en hogere inkomensgroepen ten goede maar verscherpen de problematiek voor de ekonomisch zwakkere groepen.

Evenals elders in West-Europa zijn er vooral op lokaal nivo alternatieve oplossingen gevonden voor de knelpunten, die het op nationaal nivo gevoerde beleid met zich mee brengt: in het bijzonder hebben deze betrekking op de gebiedswijze integrale verbeteringsaanpak waarbij de positie van de betrokken bevolking beduidend sterker is geworden. Daarnaast worden tal van activiteiten aangemoedigd, die een huurverlagend karakter hebben: stimuleren van zelfwerkzaamheid, extra gemeentelijke subsidiëring, lagere verbeteringsnivo's etc.

1. HET WONINGBESTAND

De in Zweden laat ingezette industrialisatie had, zoals in andere Westeuropese landen, enorme problemen op het gebied van de volkshuisvesting tot gevolg. De trek naar de grote steden, vooral Stockholm, Göteborg en Malmö, heeft geleid tot een toenemende verslechtering van de woonomstandigheden aldaar. Het belangrijkste kenmerk daarvan was de overbezetting van de woningen, en dan veelal van woningen waarvan bovendien de woontechnische uitrusting achterbleef bij een algemeen als wenselijk bepaalde norm; ook bleek de volkshuisvestingsproblematiek zich steeds meer in de buurt van de grote industriële centra te lokaliseren.

Maar zelfs nu nog, ondanks het imago van het Zweedse volkshuisvestingsbeleid, blijken er talrijke knelpunten op de woningmarkt te bestaan. Ook het 40 jaar durende sociaal-democratische beleid heeft niet geleid tot een overbrugging van de diskrepantie tussen wonen als sociale en maatschappelijke noodzaak en tussen het wonen als aspect van de vrije markteconomie.

1.1. Bevolking en ontwikkeling

Alvorens over te gaan tot een beschrijving van de woningvoorraad is het zinvol enige kenmerken van de bevolking in Zweden weer te geven.

In 1979 had Zweden ruim 8,3 miljoen inwoners. Op een totale landoppervlakte van ruim 400.000 km² betekent dit een bevolkingsdichtheid van ongeveer 20 inwoners per km². Daarmee is Zweden een uitgesproken dun bevolkt land en hoewel de regionale verschillen zeer groot zijn (3 inwoners per km² in de drie noordelijke provincies tegenover ruim 100 inwoners per km² in de regio's met de grote stedelijke centra) blijft de bevolkingsdichtheid overal in Zweden zeer laag vergeleken met die van Nederland. De verstedelijking is in de afgelopen 100 jaar enorm toegenomen: in 1860 woonde slechts 14% van de bevolking in plaatsen van 200 inwoners en meer, in 1940 was dit 45% en in 1975 85%. De bevolkingstoename in Zweden is slechts zeer bescheiden. De laatste jaren was de jaarlijkse groei ongeveer 0,25% ofwel 20.000 inwoners per jaar.

Een wezenlijk kenmerk van de Zweedse bevolking is de grote omvang van het aantal één- en tweepersoonshuishoudens. In 1976 bestond 66% van het aantal huishoudens uit één- en tweepersoonshuishoudens; een percentage dat in de loop der tijd gestaag is toegenomen (in 1960 was het nog 61%). Ook in Zweden heeft zich in de jaren 60 een toename van het aantal buitenlanders voorgedaan, hoewel vergeleken met Nederland de situatie niet helemaal dezelfde is. In 1979 waren er ruim 400.000 buitenlanders (5,1% van de totale bevolking). Het grootste gedeelte daarvan komt echter van elders uit Skandinavië (bijna 60%; alleen uit Finland al 44%) en slechts ongeveer 16% uit landen als Turkije, Italië, Spanje enz. Dit aantal is vanaf 1970 vrij konstant.

1.2. Woningbouwproductie

Tabel 1:1

Woningproductie over de periode 1951-1977

Jaar	Gereedgekomen wooneenheden		
	Gemiddelde per jaar	Hoeveelheid per jaar per 1000 personen	Percentage eengezinswoningen
1951-55	50.300	7.0	23
1956-60	64.200	8.6	27
1961-65	82.800	10.8	29
1966-70	102.900	12.9	29
1971-75	93.800	11.5	44
1972	104.000	12.8	36
1973	97.500	12.0	45
1974	85.300	10.4	55
1975	74.500	9.1	63
1976	55.800	6.8	72
1977	54.900	6.7	75

Bron: Housing, planning and building in Sweden, Stockholm 1978.

Tabel 1:2

Woninggrootte¹ en overbezetting

	Jaar				
	1936	1945	1960	1965	1970
1 kamer + keuken of minder	38.7%	48.4%	26.3%	22.1%	17.9%
2 kamers + keuken	28.8%	29.2%	31.6%	28.8%	26.7%
3 kamers + keuken	25.8%	12.2%	22.9%	25.1%	26.5%
4 kamers + keuken	7.9%	5.2%	11.2%	14.3%	16.3%
5 kamers of meer + keuken	8.6%	4.9%	7.6%	9.6%	12.2%
percentage (2) overbezetting	(1) 8.6%	(2) 20.9% (3) 51.2%	(2) 8.3% (3) 33.5%	(2) 4.5% (3) 32.5%	(2) 1.7% (3) 15.6%

-1- Alle waarden bij elkaar opgeteld, komt men niet aan de 100%, daar men een klein percentage van kamers met een onbekende grootte, niet heeft meegeteld.

-2- De kodes (1), (2), (3) staan voor norm 1, norm 2, norm 3.

Norm 1 = 2 personen per kamer incl. keuken.

Norm 2 = 2 personen per kamer excl. keuken.

Norm 3 = 2 personen per kamer excl. keuken en nog een andere ruimte.

Bron: Statistical Yearbook: Sweden, 1946-74 en Bostadsstyrelsen FOB 1970, SCB, deel 9, overgenomen uit: Heady, Housing policy in the developed economy, London 1978.

De woningnood in Zweden aan het begin van de twintigste eeuw weerspiegelde zich in een sterke overbezetting van het woningbestand.

Na de tweede wereldoorlog werd de oplossing van de woningnood gezocht in een enorme expansie van de woningbouwproductie door middel van imposante woningbouwprogramma's, waarvan vooral de voorgenomen bouw van 1 miljoen woningen in de periode '65-'75 bekendheid heeft gekregen. Een feit is, dat dit miljoen er ook gekomen is, enerzijds door een uitgebreide vorm van staatsfinanciering en anderzijds door een door de staat ondersteunde versnelde industrialisatie in de bouw.

Als resultaat van de sterke uitbreiding van het woningbestand is de woningnood in de naoorlogse jaren kwantitatief ver opgeheven: de overbezetting is ondanks de steeds hoger gestelde normen t.a.v. de woonruimte per persoon tot een steeds lager percentage teruggedrongen. Tabel 1.2. geeft daarvan een goed beeld.

Een ander gevolg van de omvangrijke naoorlogse bouwproductie is dat de woningvoorraad voor meer dan de helft bestaat uit woningen, die na de tweede wereldoorlog gebouwd zijn (vergelijk ook tabel 1.4.).

Tabel 1:3

Woningbouwproductie naar type beheersvorm vanaf 1950 uitgedrukt in percentage

Jaar	1-2 Gezinswoningen			Meergezinswoningen		
	A	B	C	A	B	C
1951-55	3	1	96	44	26	30
1956-60	4	5	91	39	37	24
1961-65	8	8	84	47	31	22
1966-70	9	4	86	57	24	18
1971-75	5	0	95	65	18	16
1976	5	1	94	65	21	14
1977	5	2	92	55	29	15

A = "Municipal Housing Companies" en staats- en gemeentebouw, Landslag-bouw.

B = "Cooperative Housing Companies".

C = Particuliere instellingen en eigenaar bewoners.

Bron: Housing Building en Planning, Stockholm 1978.

Vanaf 1970 neemt de bouwproductie echter sterk af van 106.000 woningen per jaar tot 53.950 woningen in 1977. Zoals uit tabel 1.1. blijkt, vindt deze daling vooral plaats in de productie van woningen in meergezinshuizen. Het zijn juist deze woningen die in de huursektor gebouwd worden. Bovendien blijkt het aandeel van de partikuliere verhuursektor in de nieuwbouwproductie steeds verder terug te lopen. Het aandeel daarvan viel van 30% in de periode '50-'55 op 15% in '77 en 12% in '79 (zie tabel 1.3.). Zoals al eerder gezegd, zijn de oppervlakenormen per persoon in Zweden aanzienlijk geste-

gen. Bovendien ligt het accent van de Zweedse volkshuisvestingsproblematiek op de bouw van grote woningen (dit overigens ondanks het feit, dat de woningnood zich vooral toespitst op één- en tweepersoonshuishoudens en jongeren). De laatste jaren maken de grotere woningen (4 of meer kamers) een belangrijk deel van de nieuwbouwproductie uit (1971 tot 1975 45%).²

Tabel 1:4

Woningen naar type en bouwjaar in aantallen in duizendtallen en in percentages

	Totaal	Daarvan gebouwd in de periode:						
		-1900	1901-1920	1921-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1975
Aantallen								
1-2 gezins-huizen	1.469	233	151	291	147	168	267	203
overigen	2.061	83	115	278	277	427	627	251
totaal	3.530	316	266	569	424	595	894	454
Percentages								
1-2 gezins-huizen	100%	16%	10%	20%	10%	11%	18%	14%
overigen	100%	4%	6%	14%	13%	21%	30%	12%
totaal	100%	9%	8%	16%	12%	17%	25%	13%

Bron: Bostader och Boende 1975, Stockholm 1979.

1.3. Het woningbestand kwalitatief

De in de jaren 60 sterk toegenomen bouwproductie heeft uiteraard een enorme toename van het aantal woningen en een sterke verjonging van het woningbestand als geheel tot gevolg gehad. Uit tabel 1.5. blijkt, dat slechts 35% van de woningvoorraad uit de periode voor de tweede wereldoorlog stamt.

Gegevens over de bouwtechnische kwaliteit zijn mij niet bekend. Over het algemeen leeft de indruk, dat het woningbestand gemiddeld genomen zowel qua constructie als qua onderhoud beter is dan in Nederland. Achterstallig onderhoud kent men in Zweden echter ook, hoewel het begrip daar een minder zware betekenis heeft dan in Nederland. (niet alleen lekkages, scheuren e.d. maar ook uitgesteld schilder- en pleisterwerk etc.). Uit niet gepubliceerd materiaal bleek dit in bijna de helft van het aantal meergezinshuizen en flats voor te komen. Deze laatste sektor bestaat voor het overgrote deel uit huurwoningen. Achterstallig onderhoud in woningen die door de eigenaar bewoond worden, wordt statistisch evenmin beschreven.

In de loop van de twintigste eeuw zijn de normen t.a.v. de woontechnische kwaliteit aanzienlijk verhoogd, niet alleen wat betreft de ruimte per persoon, maar ook wat betreft de uitrusting van de woning.

Een woning voldoet aan de minimumnorm wanneer de volgende voorzieningen aanwezig zijn:

- centrale verwarming
- warm en koud stromend water
- riolering
- toilet, wastafel(s) en bad of douche
- electriciteitsvoorziening voldoende voor normaal huishoudelijk gebruik
- kookgelegenheid in de vorm van een modern ingerichte keuken: aanrecht, werkruimte, koelkast en bergruimte.

Tabel 1:5

Woningen naar type en kwaliteitklasse in aantallen in duizendtallen en percentages

	Totaal	Daarvan gebouwd in de periode:			Gegevens onbekend
		1-2	3	4-7	
Aantallen					
1-2 gezins- huizen					
1960	1.258	479	129	622	28
1965	1.293	709	123	440	21
1970	1.337	952	121	250	15
1975	1.469	1.211	85	164	9
overige					
1960	1.417	898	201	306	12
1965	1.582	1.159	194	222	7
1970	1.844	1.504	202	137	0
1975	2.061	1.824	161	73	3
totale woningbestand					
1960	2.675	1.377	330	982	40
1965	2.875	1.868	317	662	28
1970	3.181	2.456	323	387	15
1975	3.530	3.035	246	237	12
Percentage					
1-2 gezins- huizen					
1960	100%	38%	10%	50%	2%
1965	100%	55%	10%	34%	1%
1970	100%	71%	9%	19%	1%
1975	100%	82%	6%	11%	1%
overige					
1960	100%	63%	14%	22%	1%
1965	100%	73%	12%	14%	1%
1970	100%	82%	11%	7%	0%
1975	100%	88%	8%	4%	0%
totale woningbestand					
1960	100%	51%	12%	35%	2%
1965	100%	65%	11%	23%	1%
1970	100%	77%	10%	12%	1%
1975	100%	86%	7%	7%	0%

Bron: Bostader och Boende 1975, Stockholm 1979.

Bovendien moet toegang aanwezig zijn tot berguimten en tot (gemeenschappelijke) wasruimte binnen het gebouw of binnen een redelijke afstand. Bij gebouwen met drie of meer verdiepingen moeten liften aangebracht zijn. In tabel 1.5. wordt de indeling van de woningvoorraad naar kwaliteitsklasse gegeven. Het aantal aanwezige voorzieningen per kwaliteitsklasse is als volgt:

- klasse 1: koud en warm stromend water, riolering, toilet binnen de woning, centrale verwarming, bad of douche en bouwjaar '56 of later;
- klasse 2: als 1, maar bouwjaar voor '56 of bouwjaar onbekend;
- klasse 3: koud en warm stromend water, toilet binnen de woning, riolering en centrale verwarming;
- klasse 4: koud en warm stromend water, riolering en centrale verwarming;
- klasse 5: koud en warm stromend water, riolering en centrale verwarming;
- klasse 6: koud en warm stromend water en riolering;
- klasse 7: geen aanwezigheid van koud en warm stromend water en/of riolering of aanwezigheid onbekend.³

1.4. **Beheersvorm**

In Zweden ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de woningbouwprogramma's vooral bij de gemeenten, die ook de taak hebben de toegewezen te bouwen contingenten over de verschillende typen opdrachtgevers te verdelen. Deze situatie heeft ertoe geleid, dat veel gemeenten in het verleden eigen bouw- en beheersmaatschappijen hebben opgericht om het gat tussen de geplande productie en het gedeelte daarvan dat door particulieren en de woningbouwmaatschappijen op coöperatieve grondslag verzorgd wordt, te vullen. De door de gemeente opgerichte bouw- en beheersmaatschappijen ofwel de non-profit sektor, wordt ook na de oprichting sterk door de gemeenten beïnvloed, omdat de gemeente het recht heeft de meerderheid van het bestuur van de maatschappijen aan te wijzen en omdat de gemeente de zorg draagt voor het te investeren kapitaal o.a. via de garanties en leningen.⁴

De coöperatieve maatschappijen, die de woningen op een soort huurkoopbasis beheren, verhuren die woningen voor onbepaalde periode, waarbij de huurder bij het betrekken van de woning voor een gedeelte voor de financiering ervan zorgt. Deze maatschappijen, met als twee belangrijkste HSB en Svenska Riksbyggen zijn over het algemeen ook nationaal georganiseerd.⁵

Zowel de maatschappijen in de non-profit sektor als die op coöperatieve grondslag zijn pas na de tweede wereldoorlog op de woningmarkt gaan opereren. De oudere woningen in de verhuursector zijn dan ook voornamelijk in handen van particulieren en particuliere instellingen. Na de tweede wereldoorlog is het particuliere deel in de woningmarkt aanzienlijk afgenomen, hetgeen reeds hiervoor ter sprake kwam. De verminderde belangstelling van particulieren wordt vaak

verklaard uit rendementsoverwegingen, een situatie die vergelijkbaar is met de Nederlandse. Het achterstallig onderhoud, dat vooral in de particuliere verhuursektor te vinden is, wordt veelal (evenals elders in West-Europa) geweten aan het feit, dat er jarenlang een huurstop is geweest waarbij particulieren hun huren moesten richten naar die in de non-profit sektor. Achterwege laten of uitstellen van onderhoud was dan ook de enige mogelijkheid tot het bereiken van een extra rendement.

Tabel 1:6

Woningen naar type beheersvorm in aantallen in duizendtallen

	Totaal 1-2 ge- zinswo- ningen	A	B	C	Totaal Overige	A	B	C
Aantal								
1960	1.258	50	2	1.206	1.417	306	297	814
1965	1.294	59	21	1.214	1.582	431	373	778
1970	1.338	64	22	1.251	1.844	624	436	784
1975	1.469	50	13	1.405	2.601	791	492	777

A = "Municipal Housing Companies" en staats- en gemeentebouw, "Landsting"-bouw.
B = "Cooperative Housing Companies".
C = Particuliere instellingen en eigenaar-bewoners.

Bron: Bostader och Boende 1975, Stockholm 1979.

De particuliere verhuursektor is bovendien bij de staatsfinancieringswijze relatief karig bedeed (zie hoofdstuk 2), hoewel in 1975 de situatie daaromtrent verbeterd is, en een groter aandeel van het te investeren kapitaal bij de staat geleend kon worden.

Zo'n 35% van de woningvoorraad (cijfers '75) wordt in beslag genomen door de eigenaar-bewoners. Dit percentage zal in de nabije toekomst waarschijnlijk aanzienlijk stijgen, gezien de tendens van het huidige beleid. Eigenaar-bewoners vindt men voor het overgrote deel in de categorie één- en tweezinswoningen.

Het bovenstaande komt wat betreft de procentuele indeling van de woningvoorraad neer op ongeveer 50% verhuur (zowel particulieren als toegelaten instellingen), 15% wordt in beslag genomen door de maatschappijen op coöperatieve grondslag en 35% van de woningvoorraad valt in de categorie eigenaar-bewoner. Deze cijfers worden in tabel 1.6. verduidelijkt.

1.5. Huurhoogte

De huurhoogte van de woningen wordt vastgesteld op basis van het gebruikswaardeprincipe (waarin gesteld wordt, dat er geen winst op verhuur gemaakt mag worden) door gebruik te maken van vergelijkingshuren (waarbij de huurhoogte van

partikuliere huurwoningen vergeleken wordt met de huurhoogte van vergelijkbare woningen in de non-profit sektor).⁶ In wezen geldt dit principe voor oud-en nieuwbouw. Eén van de belangrijkste vergelijkingsaspecten is de kwaliteit van de woning, zodat bijv. na renovatie grote huurverhogingen kunnen ontstaan. Ondanks het vergelijkingsstelsel blijft de sterke stijging van de bouwkosten in steeds hogere aanvangshuren doorwerken, getuige tabel 1.7.

Tabel 1:7

Gemiddelde huur in Skr. per jaar.

	Alle woningen in kwaliteitsklasse 1-2	Alle woningen in kwaliteitsklasse 1-2, gebouwd in de periode '71/'76
2 kamers + keuken	7.200	8.700
3 kamers + keuken	9.400	10.500
4 kamers + keuken	11.400	12.400

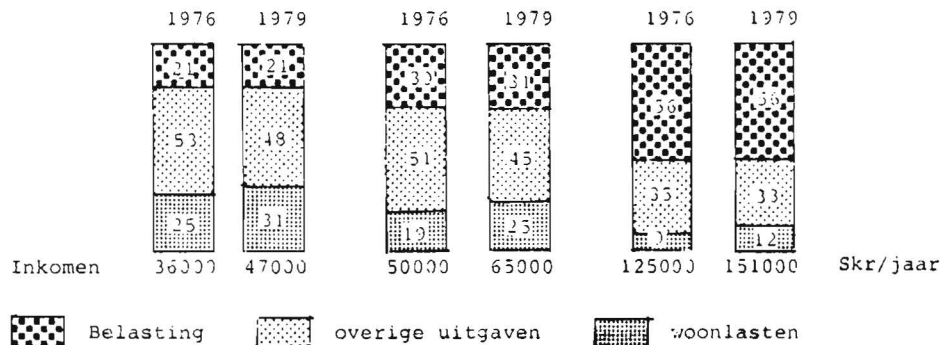
-1- Kwaliteitsklasse 1-2 zijn de woningen die volledige rusting moeten hebben, d.w.z. moderne keukens, bad, toilet, riolering, centrale verwarming etc.

Bron: Housing Building and Planning in Sweden, Stockholm 1978.

Nationaal worden de huurquotes vastgesteld, waarbij inkomen, huishoudensgrootte en woninggrootte als uitgangspunt dienen; het verschil tussen huurquote en reële huur wordt door de individuele huursubsidie (zowel van nationale als lokale overheid) gedekt. Op dit moment zijn rond de 500.000 huishoudens in Zweden van de huursubsidie afhankelijk.⁷ Om een beeld te geven van de verdeling van de lasten op het (besteedbaar) inkomen zijn schema's van de lasten voor de verschillende inkomenscategorieën opgesteld. (schema 1.1.). Ter vergelijking zijn ook schema's voor eigenaar-bewoners opgesteld: schema 1.2.

Schema 1.1.

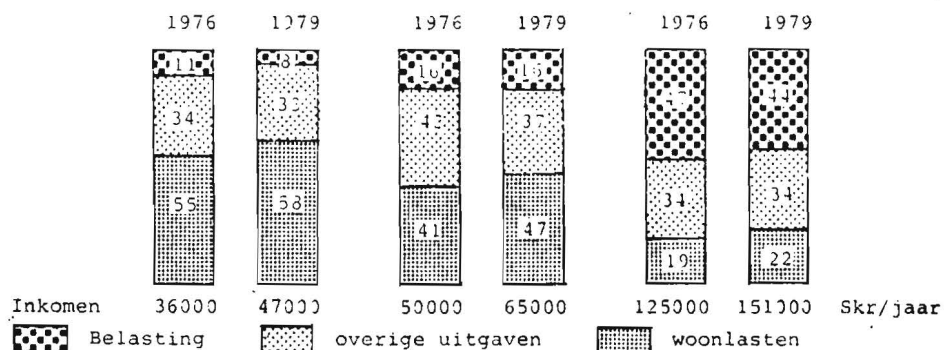
Woonlastenverdeling voor huurders in 1976 en 1979 naar inkomen



Bron: Fakta i Bostadsfragan, Stockholm 1980.

Schema 2.1.

Woonlastenverdeling voor eigenaar-bewoners in '76 en '79 naar inkomen



Bron: Fakta i Bostadsfragan, Stockholm 1980.

Tot voor kort bestond er in Zweden - zoals gezegd - een huurprijsstop. De laatste jaren echter stegen de huren erg sterk: zo steeg de huur gemiddeld over de hele woningvoorraad over het belastingjaar '75-'76 met 10,4%. Een overzicht over de jaarlijkse huurstijgingen, uitgesplitst naar de verschillende ouderdomsklassen, geeft tabel 1.8.

Tabel 1:8

Huurverhoging in de jaren '75-'78

Bouwperiode	Verhogingen van de maandhuren over december tot december van de resp. jaren		
	1975/76	1976/77	1977/78
1920	10.4	10.8	11.9
1921-1940	12.7	10.3	12.0
1941-1950	11.2	11.0	12.6
1951-1960	10.6	12.2	12.6
1961-1965	9.7	11.7	12.3
1966-1970	9.4	10.9	12.2
1971-1975	8.8	10.6	12.2
1971-1977	----	----	12.2
gemiddeld	10.4	11.2	12.3

Bron: Bostadsdepartementet, Stockholm 1980.

Bij bovenstaande moet overigens wel in acht genomen worden, dat de huurprijzen en stijgingen inclusief bijkomende kosten als verwarming, water, electriciteit, belasting e.d. zijn.

1.6. Toegankelijkheid op de woningmarkt

Tabel 1:9

Aandeel van huishoudens in woningen met een minimum standaard naar sociale categorieën in %

Jaar	Employe's	Arbeiders	Totaal
1958	68,7%	39,4%	44,5%
1968 a	93,0%	72,0%	78,0%
1968 b	85,0%		
1974	97,0%	92,2%	93,0%

a. zelfstandige
b. employe

Bron: B. Heady, Housing Policy in the developed economy, London 1978.

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Zweedse volkshuisvestingspolitiek is het tegengaan van de sociale segregatie, niet alleen ruimtelijk in de zin van concentraties van sociaal homogene groepen, maar ook wat betreft woonkwaliteit en toegang tot de woningmarktsectoren.

Zoals blijkt uit de tabellen 1.9. en 1.10. heeft de situatie zich voor wat betreft de toegankelijkheid tot de woningen met een standaarduitrusting sterk verbeterd, maar blijken er duidelijke verschillen aanwezig te zijn in de toegankelijkheid tot de verschillende beheersvormen.

Tabel 1:10

Eigendom/huur naar beroepsklasse

Sociaal-economische groepen	Soort van financiering			
	eigen bezit %	huren %	overige %	aantal geïnterviewden
arbeiders	39.1	57.0	3.9	2.215
administratief personeel	38.2	59.0	2.8	602
beroepspersoneel	48.0	45.8	6.2	839
zelfstandigen, incl. boeren	70.9	26.6	2.5	539
totaal ¹	44.5	51.4	4.1	4.833

-1- Studenten, werklozen, gepensioneerden en niet klassificeerbare personen zijn niet in de tabel opgenomen.

Bron: Levnadsförhållanden, Rapport Nr. 3, Boendeförhållanden, 1974, overgenomen uit Heady, Housing policy in the developed economy, London 1978.

Sprekender worden deze cijfers pas wanneer gekeken wordt naar de woningen die niet meer voldoen aan de kwaliteitseisen.

Dan blijkt dat:

- het aandeel van alleenstaanden en bejaarden in het oudere gedeelte van de woningvoorraad aanzienlijk hoger is dan gemiddeld over de hele voorraad;
- het aandeel van gezinnen met kinderen aanzienlijk lager is;
- inkomens- en opleidingsnivo aanzienlijk lager liggen;
- het aandeel van de actief in het arbeidsproces werkzame personen iets lager ligt, terwijl het aandeel werklozen hoger is;
- het ziekteverzuim onder bewoners van het oudere gedeelte van de woningvoorraad hoger ligt dan het gemiddelde;
- er meer gastarbeiders en immigranten wonen.

Met andere woorden, hoewel het oudere gedeelte van de woningvoorraad niet op één lijn gesteld kan worden met krottenwijken, treedt er toch een zekere segregatie in sociaal en economisch aspekt op in vergelijking met huishoudens, die in de woningen die aan de minimumstandaard voldoen, wonen. Bovendien treedt er, naarmate meer substandaardwoningen verbeterd worden, een nieuwe segregatiegolf op. Midden- en hogere inkomensgroepen trekken naar de relatief dure verbeterde woningen in de binnenstad en de economisch zwakkere groepen worden naar de gordel om de binnenstad en de suburbane gemeenten verdreven.

Een ander probleem wordt gevormd door de toenemende vraag naar woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens en dan in het bijzonder voor jongeren. Vanaf hun 16e jaar hebben jongeren recht op zelfstandige woonruimte. De toenemende vraag is echter binnen het bestaande bestand niet op te vangen terwijl de nieuwbouwproductie zich vooral op de grotere woningen richt.

1.7. Knelpunten samengevat

De voorgaande summier beschrijving van de woningmarkt heeft een aantal knelpunten aangegeven, die voor een beschrijving van het stadsvernieuwingsbeleid van belang zijn.

Zo blijkt een proces van sociale segregatie, ondanks een overheidsbeleid dat expliciet daartegen gericht is, toch terug te vinden in de bezetting van het slechtere gedeelte van de woningvoorraad.

Nog steeds blijkt een gedeelte van de woningvoorraad niet aan de huidige kwaliteitsnormen te voldoen en is er een, zij het geringe, overbevolking. Er is bovendien een voor Zweedse begrippen omvangrijk achterstallig onderhoud ontstaan. Zonder overheidssteun valt dit moeilijk weg te werken.

De bouw- en onderhoudskosten stijgen sterk en oefenen een dreiging op de huren uit. De recente en te verwachten huurverhogingen zijn fors: steeds meer huishoudens worden dan ook afhankelijk van de individuele huursubsidie. Zoals in de Nederlandse situatie bekend is slurpt de individuele huursubsidie elke individuele maatschappelijke verbetering op. Bovendien houdt de bezuinigingsdrift automatisch gevaar

voor de hoogte van de individuele huursubsidie in: stemmen voor verlaging daarvan gaan in Zweden namelijk al op en markeren de onzekerheid. In ieder geval is de dreiging van hogere woonlasten voor de lagere inkomensgroepen geen fiktieve.

De vraag naar kleinere goedkopere woningen neemt toe. Ook in Zweden bewegen zich meer groepen alleenstaanden en jongeren op de woningmarkt. Noch nieuwbouwproductie noch tot nu toe vernieuwbouw houden echter voldoende rekening met die vraag. De woningnood op de lagere deelmarkten, onder de economisch zwakkere groepen zoals jongeren, buitenlanders, bejaarden etc. neemt dan ook schrikbarend toe.



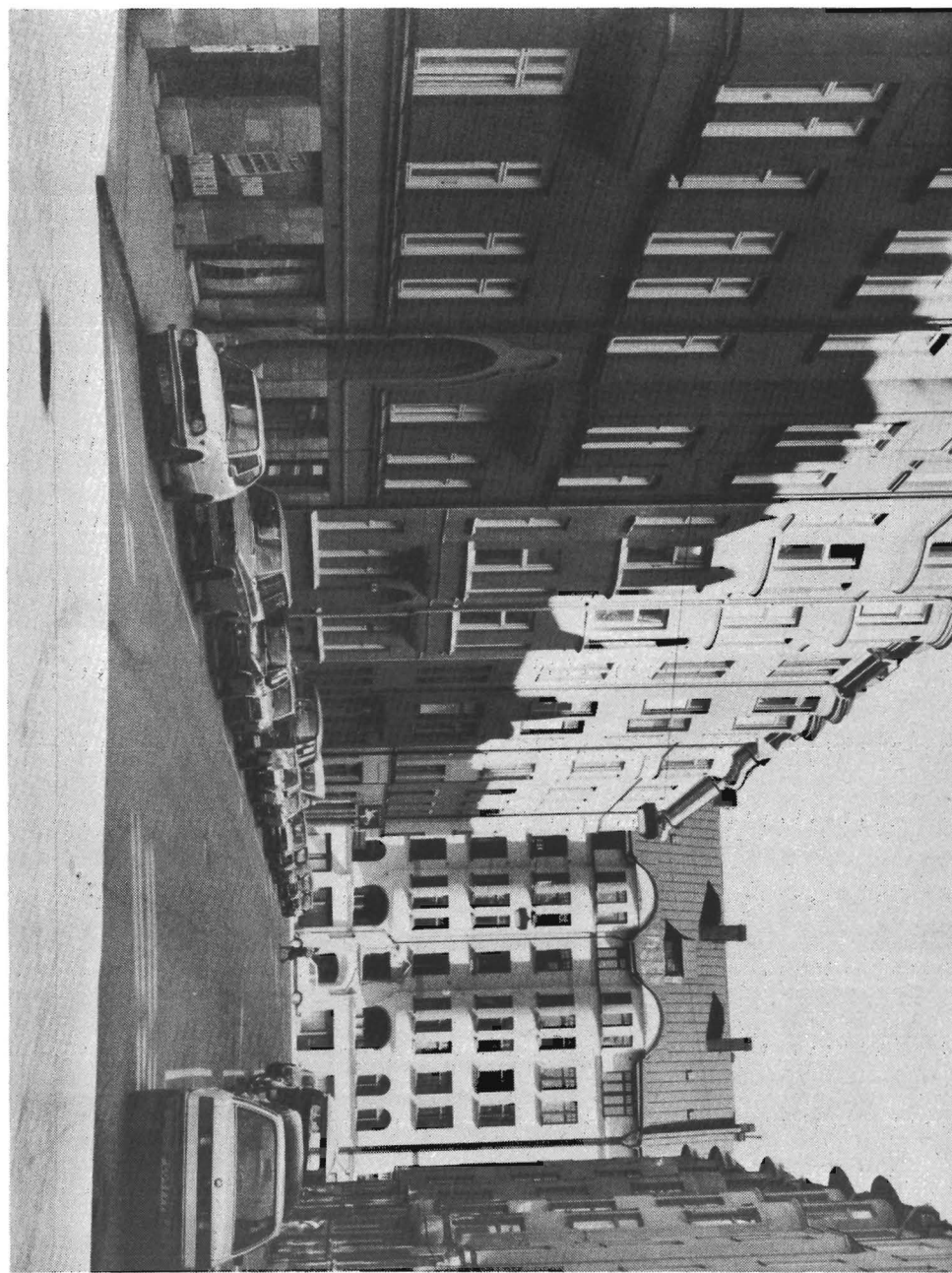
Stockholm



Stockholm



Stockholm, Birkastaden



Stockholm, Birkastaden

2. HET ALGEMENE KADER VOOR DE STADSVERNIEUWING

De onderdelen van dit hoofdstuk geven vooral aan hoe het bestuurlijke- en administratieve apparaat opgebouwd is, hoe de competenties daarin verdeeld zijn en op welke manier en via welke nivo's de financiering van de volkshuisvesting in zijn werk gaat.

Tenslotte wordt er in dit algemene kader nog kort aangegeven welk wettelijk instrumentarium er voor de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting is opgesteld.

Dit kader heeft als doel de beschrijving van de stadsvernieuwing in Zweden en het volgende hoofdstuk beter te kunnen plaatsen.

De concrete stadsvernieuwing blijft hierin echter vrijwel buiten beschouwing.

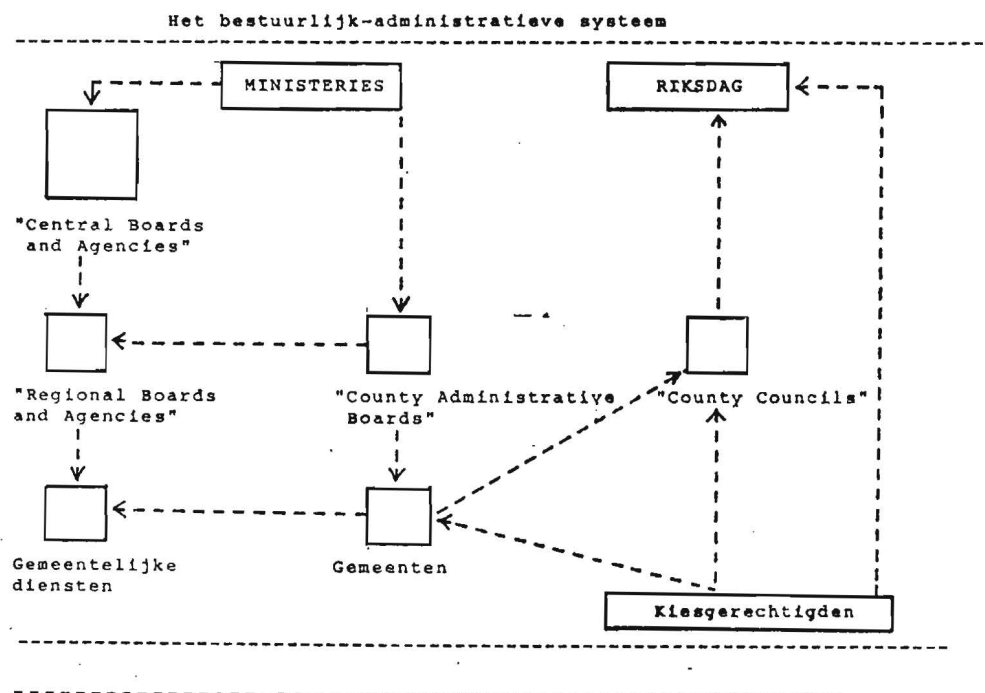
2.1. Het bestuurlijke en administratieve kader

Zoals algemeen in West-Europa is ook in Zweden de overheid op drie nivo's georganiseerd: nationaal, regionaal en lokaal.

2.1.1. Het nationaal nivo

Het meest in het oog springende element van het overheidsapparaat op nationaal nivo is de verdeling tussen "Boards" en Ministeries.

SCHEMA 2:1



De ministeries zijn voornamelijk verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid. Zij moeten wetsvoorstellen en de jaarlijkse begroting op de Rijksdag indienen. Vandaar dat de ministeries relatief klein zijn. De "Boards" of "Agencies" hebben de taak zorg te dragen voor de uitvoering van de door de ministeries opgestelde politiek, de belemmeringen daarvoor weg te werken en toezicht te houden op het naleven van de wet door regionale en lokale besturen. Ze hebben bovendien de taak de ontwikkelingen, die op hun terrein gaande zijn, bij te houden en daarvoor eventueel aanbevelingen voor wetsveranderingen e.d. te doen. Met andere woorden, ze zorgen ook voor het beleidsondersteunende onderzoek.

Deze gedeelde verantwoordelijkheid tussen ministeries en "Boards" is historisch gegroeid. In die relatie zijn "Boards" geen afdelingen van de ministeries, maar nemen een onafhankelijke positie in. Binnen het raamwerk van algemene regelingen en wetten kunnen de "Boards" hun eigen beslissingen op hun werkterrein nemen, zonder vooraf de mening van het kabinet gehoord te hebben en zonder dat het kabinet daar achteraf veranderingen in kan aanbrengen.

Naast het ministerie van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening opereren twee "Boards", te weten de "National Board of Housing" en de "National Board of Urban Planning".

2.1.2. Het regionale nivo

Op regionaal nivo vormen de "County Administrative Boards" de vertegenwoordigers van het overheidsbeleid. Zij houden toezicht op de ontwikkelingen van hun eigen regio, vertegenwoordigen de belangen op nationaal nivo en dragen zorg voor de ontwikkeling van de regio in relatie tot andere regio's.

De "Boards" op nationaal nivo hebben alle hun vertakkingen naar de regio. Zo is er bijv. naast de "Board of Housing" ook een "Regional Board of Housing". De "Regional Boards" kunnen gezien worden als een regionaal verlengstuk van de "National Boards" en nemen op regionaal nivo hun taak over.

Er is daarnaast een door de bevolking gekozen "County Council", maar de bevoegdheden daarvan gaan niet zover. De taak ervan beperkt zich meestal tot de gezondheidszorg e.d. De regionale overheid heeft geen bron van eigen inkomsten.

2.1.3. Het lokale nivo

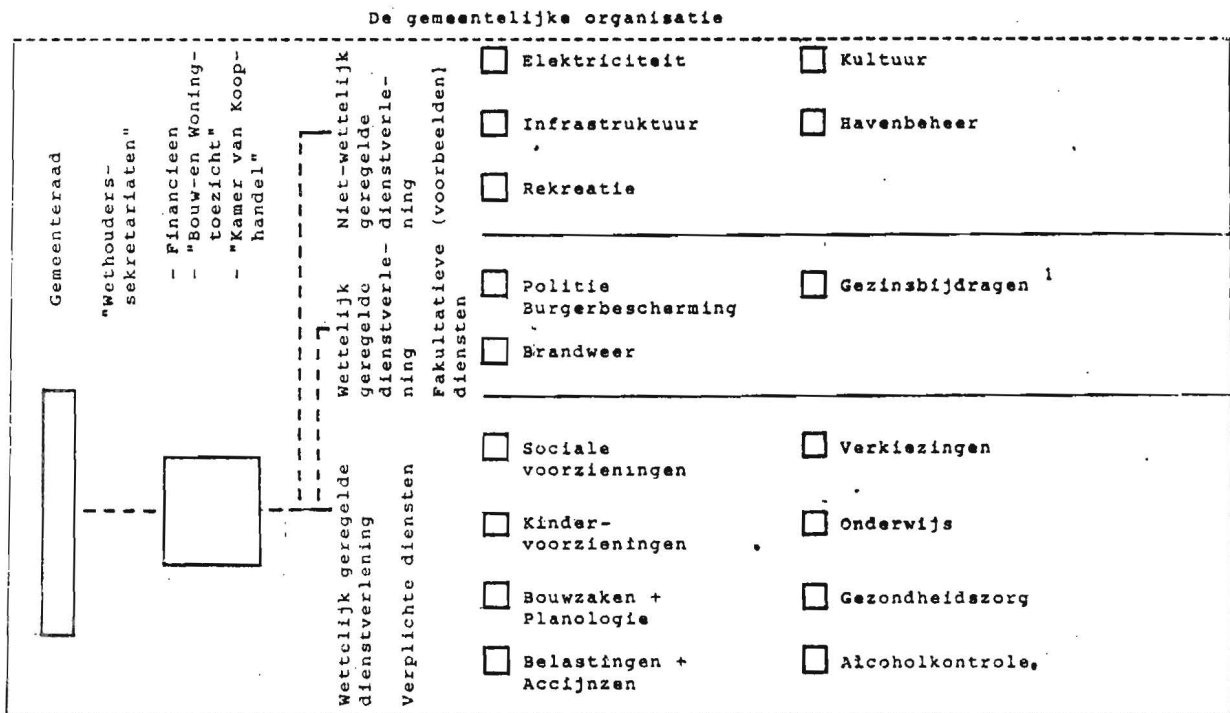
Het lokale nivo vormt het laagste nivo van de overheidsorganisatie. In vergelijking met de Nederlandse situatie kennen de lokale overheden echter een grote mate aan autonomie.

De rol van de gemeenten is de laatste decennia steeds zwaarder geworden door een verschuiving van het slechts regelen van interne aangelegenheden naar het toezicht houden over de gehele sociale ontwikkeling van de gemeente. De taken van de gemeente kunnen in tweeën gesplitst worden. Een gedeelte voert zij uit naar eigen inzicht en verantwoordelijkheid en op eigen initiatief. De overige taken vormen die, waartoe ze wettelijk verplicht is of waartoe ze door de nationale overheid via de regionale overheid verplicht gesteld wordt. Onder de toenemende groei van de publieke sektor is de tweede categorie van gemeentezaken steeds zwaarder gaan wegen.

De belangrijkste bron van inkomsten van waaruit de gemeente-activiteiten gefinancierd worden, is de gemeentelijke belastingheffing (die in totaal in '78 69 miljard Skr. opbracht ofwel 2/5 van de totale belastingopbrengst in Zweden).¹⁰

Het nivo van de gemeentelijke belastingen wordt op basis van de jaarlijkse begroting door de gemeente zelf bepaald en verschilt dan ook per gemeente. Vooral in de agglomeraties kan dit tot gevolg hebben, dat in randgemeenten met een relatief lage belastingvoet dit voordeel in de grondprijs tot uitdrukking komt en zo de hogere inkomens aantrekt. Op die manier ontstaat een sociale segregatie die zichzelf versterkt, doordat sociale problemen zich in toenemende mate in bepaalde randgemeenten concentreren en daar tot hogere kollektieve uitgaven leiden waardoor het verschil in belastingvoet tussen de ene en de andere gemeente toeneemt.

SCHEMA 2:2



(1) Deze "family allowances" zijn een combinatie van kinderbijslag, individuele huursubsidie en nog wat andere toeslagen.

De steeds uitvoerigere en zwaardere taken waarvoor de gemeenten gesteld worden, hebben genoodzaakt tot een nieuwe indeling van gemeenteblokken op basis van het minimum-aantal inwoners, dat nodig geacht werd om de gemeente efficiënt te besturen. In 1952 werd dat aantal op 3000 gesteld, hetgeen tot een daling van het aantal gemeenten van 2498 tot 1037 leidde. Later werd een minimum aantal inwoners van 8000 voorgesteld. Op basis van dit laatste getal is het aantal gemeentes teruggebracht tot 278 (cijfers '74).¹¹

De hierboven genoemde relatief grote autonomie van de gemeentelijke overheid komt sterk bij de volkshuisvesting tot uitdrukking. De uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid is

gebaseerd op een samenwerking en taakverdeling tussen de nationale, regionale en de lokale overheid. De nationale overheid is daarin voornamelijk verantwoordelijk voor de financiering en het uitzetten van nationale programma's. De gemeenten stellen plannen en programma's op (zie 2.3.) om het ruimtelijke- en het volkshuisvestingsbeleid op lokaal nivo concreet gestalte te geven. In schema 2.2. zijn de verschillende nivo's en de verbindingslijnen van het gemeentelijk apparaat weergegeven.

2.1.4. De huurdersvereniging

Een zeer belangrijk orgaan voor de behartiging van de belangen van de huurders vormt de huurdersvereniging, met ruim 600.000 leden één van de grootste organisaties van Zweden. De huurdersvereniging is op vier nivo's georganiseerd: het nationale, het regionale, het lokale en in een aantal gevallen ook op stadsdeel of wijknivo en zelfs op blok-nivo. Binnen de volkshuisvesting is ze verregaand geïnstitutionaliseerd; de structuur ervan doet enigszins denken aan die van de vakbonden in Nederland. Ze is dan ook door de vakbonden samen met de sociaal-demokraten opgericht. In het kort zal ik enkele karakteristieken van de organisatiestructuur weergeven.

Er is een jaarlijkse bijeenkomst van de plaatselijke afdelingen waar de leden van het bestuur van de huurdersvereniging op nationaal nivo gekozen worden. De voorzitter daarvan wordt telkens voor een periode van twee jaar gekozen.

Ook op regionaal nivo is er een soort "parlement" dat 2x per jaar bij elkaar komt.

Op basis van onderzoeken en politieke stellingname wordt een programma voor een nationaal beleid opgesteld, dat een half jaar lang in de lokale afdelingen wordt bediscussieerd. Daarna wordt door het bestuur een beslissing genomen.

De financiële middelen haalt de huurdersvereniging enerzijds uit de contributie van de leden (rond de 300 Skr. per jaar, voor iedereen gelijk). Anderzijds betaalt iedere huurder, ongeacht het feit of hij al dan niet lid is van de huurdersvereniging, 0,4% van de huur aan de huurdersvereniging. Met deze laatste genoemde inkomsten kunnen overigens alleen activiteiten van de huurdersvereniging, die betrekking hebben op het betreffende blok of huis, gefinancierd worden.

Dat de huurdersvereniging op nationaal nivo het één en ander in de pap te brokkelen heeft, blijkt wel uit het feit, dat ze in de afgelopen tien jaar, twee keer aanleiding is geweest voor een minister van volkshuisvesting zich terug te trekken. Het door de huurdersvereniging voorgestelde programma is in ieder geval iets, waar een regering maar moeilijk om heen kan.¹²

Het grote voordeel van een dergelijk georganiseerde en tot op lokaal- en wijknivo vertakte organisatie, is dat de bereikte aktieresultaten gemakkelijker in een geïnstitutionaliseerd kader kunnen worden gegoten, waardoor ze een veel blijvender karakter hebben. Bovendien krijgen de gevoerde akties een veel grotere continuïteit. Aan de ander kant laat een dergelijke structuur natuurlijk minder ruimte voor spontane akties en wordt het voor aktiegroepen veel moeilijker onafhankelijk van de organisatie te opereren. De huurdersvereniging blijkt dan ook vaak over de hoofden van de betrokke-

nen heen te onderhandelen. Daar ook de verhuurders in een soortgelijke organisatie verenigd zijn, worden conflicten tussen verhuurder en huurder op een hoger nivo, over de hoofden van de betrokkenen heen, afgehandeld. Een typisch voorbeeld van het vertegenwoordigings-principe van de Zweese samenleving.

2.2. Het financieel economische kader

Tot aan '79 was er een toename van de staatsuitgaven t.o.v. het bruto nationaal produkt te zien, maar in '79 is die onder de konservatieve regering omgeslagen in een daling. Bekijken we de verschillende posten van de staatsuitgaven (tabel 2.1.) dan blijkt, dat zich sinds 1976/1977 (in Zweden loopt het belastingjaar van zomer tot zomer) geen belangrijke wijzigingen hebben voorgedaan.

Tabel 2.1

De Staatsbegroting van de afgelopen jaren (in miljarden Skr)

	Werkelijke uitgaven			Begrote uitgaven		
	76/77	77/78	78/79	78/79	79/80	
	%	%	%	%	%	%
Koninklijk Huis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Justitie	4,2	4,3	5,0	4,3	5,4	4,0
Buitenlandse Zaken	3,3	3,4	3,9	3,4	4,1	3,0
Defensie	10,7	10,9	12,4	10,6	13,7	10,1
Sociale Zaken	32,3	32,9	38,2	32,7	42,7	31,6
Transport/Communicatie	4,8	4,9	5,5	4,7	6,5	4,8
Financiën	6,8	6,9	---	---	---	---
Economische Zaken	---	---	0,4	0,3	0,4	0,3
Budgettering	---	---	7,7	6,6	8,8	6,5
Onderwijs/cultuur	15,0	15,3	17,0	14,6	20,5	15,2
Landbouw	4,8	4,9	5,5	4,7	5,9	4,4
Handel	0,4	0,4	0,9	0,8	1,0	0,7
Arbeidszaken	7,2	7,3	9,0	7,7	10,0	7,4
Volkshuisvesting	4,5	4,6	3,6	4,8	6,2	4,6
Industrie	2,4	2,4	3,3	2,8	7,7	5,7
Lokaal Bestuur	1,6	1,6	2,0	1,7	2,2	1,6
Onvoorzien	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rijksdag	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Totaal	98,2	100,0	116,5	100,0	135,6	100,0
					142,8	100,0
						148,2
						100,0

Bron: Statistik Arsbok 1980, Statistiska Centralbyran, Stockholm 1980

Het zij hier opgemerkt, dat niet alle posten over en weer met de Nederlandse situatie te vergelijken zijn. Uit de tabel blijkt duidelijk, dat volkshuisvesting maar een relatief bescheiden plaats inneemt. Over het belastingjaar 1976/1977 was daarvoor slechts 4,8% uitgetrokken en in 1979/1980 was dit gegroeid tot 5,4%. Overigens was volkshuisvesting daarmee de enige post die vrijwel continu is blijven groeien. 5,4% lijkt in Nederlandse ogen erg weinig, maar tabel 2.2. brengt daarin

al enige opheldering. De begroting van volkshuisvesting aan de totale staatsuitgaven, blijkt voornamelijk uit rentesubsidies, d.w.z. de rente die de staat op zich neemt bij in de woningbouw geïnvesteerd kapitaal, en de individuele huursubsidie.

De staatsleningen (zie daarvoor verderop in dit hoofdstuk) blijven daar dus buiten. In Nederland maken de woningwetleningen meer dan 40% van de volkshuisvestingsbegroting uit. In Zweden is daarvoor over het belastingjaar 1979/1980 5,2 miljard Skr. uitgetrokken, hetgeen ongeveer 2/3 van de totale begrote post volkshuisvesting is.

Tabel 2.2

Begroting van het ministerie van volkshuisvesting (In duizenden SKr)

Jaar	Reelee uitgaven			Begrote uitgaven	
	76/77	77/78/	78/79	78/79	79/80
Departementskosten	13.044	17.122	23.245	18.662	29.901
Volkshuisvesting	4.385.114	5.466.463	6.082.155	6.859.168	7.812.401
daarvan rentesubsidie	2.255.235	2.851.059	3.126.340	3.345.000	4.025.000
individuele huursubsidie	1.472.733	1.610.480	1.710.222	1.785.000	1.907.000
woningaanpassing t.b.v. gehandikapt/bejaarden	215.496	234.313	135.326	190.000	120.000
energiebesparende maatregelen	300.013	559.018	890.532	1.310.000	1.464.000
Plankosten	24.367	30.484	31.172	28.281	30.296
Landmeting	84.416	116.963	120.707	115.082	121.050
Totaal	4.506.941	5.631.032	6.357.279	7.021.193	7.993.648

Bron: Statistisk Arsbok, Stockholm 1980.

Bovendien is de post individuele huursubsidie geraamd op "slechts" 1,9 miljard Skr. in 1979/1980. Dit is echter niet het totale bedrag dat aan individuele huursubsidie wordt uitgekeerd: een gedeelte van de individuele huursubsidie wordt namelijk door de lokale overheid gedragen.

Een andere kostenpost, die niet in tabel 2.2. is opgenomen, is de rente-aftrek t.b.v. eigenaar-bewoners. In 1980/1981 wordt in de inkomstenderving op basis van de aftrekmogelijkheid geraamd op ongeveer 7 miljard Skr. Daartegenover staat de onroerend-goedbelasting, die ca. 2,5 miljard Skr. oplevert, zodat de totale derving ca. 4,5 miljard Skr. bedraagt. In tabel 2.3. is dit opgenomen.

Om een indruk te geven van de investeringen in de bouw, het volgende.

In 1977 beliepen de bruto-investeringen in de bouw 42 miljard Skr., waarvan bijna 15 miljard Skr. geïnvesteerd werd in woningen voor permanent gebruik. In tabel 2.4. wordt dit nader beschreven.

Opvallend is, zoals uit tabel 2.4. blijkt, dat wat betreft de flats en meergezinshuizen meer geld aan onderhoud werd besteed, dan aan nieuwbouw.

Tabel 2.3

Enkele bedragen die met de volkshuisvesting gerelateerd zijn (begroting 80/81 in miljoenen SKr)

Rentesubsidie	5.200
Belastingderving op grond van aftrekbaarheid hypotheekrente *	4.500
Individuele huursubsidie families	1.620
Individuele huursubsidie gepensioneerden	2.200
Overige	480
Energiebesparende maatregelen	800
Totaal	14.800

* Eigenlijk bedraagt de belastingderving 7.000 miljoen SKr., maar via belasting op onroerend goed komt ca. 2.500 SKr. weer in de schatkist terug.

Bron: Fakta i Bostadsfragan, Stockholm 1980

Tabel 2.4

Investerings in nieuwbouw, modernisering en onderhoud in de woningbouwsector, 1977 (in mrd SKr., prijzen 1977)

	Nieuwbouw, uitbreidingen en modernisering	Reparaties
Woningen voor permanente bewoning, totaal	14,7	4,5
waarvan: nieuwbouw	12,1	
modernisering	2,6	
een en twee		
nieuwbouw een en twee-gezinshuizen	10,0	2,0
nieuwbouw meergezinshuizen en flats	2,1	2,5

Bron: ECE Report, National Monograph of Sweden, 1980

Wanneer we het aan onderhoud bestede volume indelen naar het type beheersvorm, dan blijkt dat 60% door particuliere verhuurders is besteed, slechts 30% door maatschappijen in de non-profit sector en de gemeenten en 8% door de maatschappijen in de coöperatieve sector.¹³ Er zijn verscheidene redenen waarom deze cijfers niet overeenkomen met de verdeling van de woningen in meergezinshuizen en flats naar type eigenaar. Een ervan is, dat de woningen van particuliere verhuurders vaak oud zijn en meer onderhoud nodig hebben, een tweede is, dat wat betreft de maatschappijen in de coöperatieve sector onderhoud alleen gedaan wordt aan de

buitenkant van de gebouwen. De rest doen de bewoners (mede-eigenaars) op eigen kosten.

Het blijkt trouwens, dat ook huurders op eigen kosten veel aan onderhoud doen. In de gehele coöperatieve sektor werd door de bewoners meer dan 500 miljoen Skr. in 1978 aan onderhoud uitgegeven. Gedurende hetzelfde jaar gaven huurders in de andere sectoren ongeveer 260 miljoen Skr. per jaar aan onderhoud uit. De zelfwerkzaamheid is in deze getallen niet weergegeven.

2.3. Het algemene juridische kader

Bij de behandeling van het algemene juridische kader zijn er drie onderdelen, waarbinnen ook de stadsvernieuwing valt, van belang, te weten:

- de wetgeving t.a.v. de ruimtelijke ordening
- de wetgeving t.a.v. de volkshuisvesting
- de huurbescherming en huurwetgeving.

2.3.1. De wetgeving t.a.v. de ruimtelijke ordening

De belangrijkste aspecten die in de wetgeving t.a.v. de ruimtelijke ordening ("Building Legislation", 1948) voorgescreven zijn, vormen de naar detaillering elkaar opvolgende plannen, "Regionplan", "Generalplan", "Stadplan" en "Byggnadsplan", die de gemeenten op kunnen stellen. De regionale overheid kan bovendien nog van het recht gebruik maken om een "Regional Plan" op te stellen.

2.3.1.1. "Region Plan"

Volgens de "Building Legislation" was het "Region Plan" oorspronkelijk bedoeld om grote openbare werken, die interkommunale samenwerking behoeften, te kunnen plannen. Als zodanig heeft deze planvorming echter alleen al vanwege de gemeentehervormingen van 1970 nooit goed gefunctioneerd. Aan de andere kant worden dergelijke plannen wel steeds meer gebruikt in de metropolitaine regio's. Zo werd bijv. in de regio Stockholm (27 gemeenten) een nieuwe planningsautoriteit opgericht die verantwoordelijk was voor het openbaar vervoer, regionale volkshuisvesting etc. Op een gelijk nivo opereren momenteel dergelijke "openbare lichamen" in Göteborg en Malmö. Het planningswerk wordt gedaan door een regionale planningscommissie waarvan de voorzitter wordt aangewezen door de centrale overheid en de overige leden door de betreffende gemeenteraden worden gekozen. Deze commissie kan haar beslissingen onafhankelijk van de betrokken gemeente nemen en is alleen van de nationale overheid afhankelijk voor wat betreft goedkeuring van de plannen. Het belang van de regionale plannen ligt vooral in het sturend effect wat ze op het "Generalplan" kunnen hebben.

2.3.1.2. "Generalplan"

Het "Generalplan" is in het leven geroepen als een instrument voor de zgn. "Comprehensive Planning". Het heeft als functie

een overzicht te geven van de ontwikkelingen en de toekomstige ontwikkelingslijnen uit te zetten, daarbij een koppeling tussen de verschillende activiteiten leggend. Daarmee lijkt het op het Nederlandse structuurplan.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het opstellen van de plannen en kan dit op eigen initiatief doen. Alleen wanneer nationale belangen op het spel staan, kan de centrale overheid opdracht geven tot het opstellen van een "Generalplan". Voordat het "Generalplan" door de gemeenteraad aangenomen kan worden, moet het ter controle en goedkeuring bij de "National Board of Urban Planning" en de betreffende "Regional Board" zijn voorgelegd. De gemeente kan de nationale overheid verzoeken, het plan rechtsgeldigheid te verlenen. Maar al uit de doelstelling van de plannen wordt duidelijk, dat ze in feite alleen waarde hebben als politieke plannen. Ze functioneren dan ook vaak alleen als zodanig en hoeven daarvoor niet officieel vastgesteld te zijn.

2.3.1.3. "Stadplan"

Om een "Generalplan" als comprehensive plan te kunnen uitvoeren, zijn de meer gedetailleerde plannen als "Stadplan" en "Byggnadsplan" noodzakelijk. Een "Stadplan" bestaat uit kaarten plus toelichting die in het exakte ontwerp plaats en voorschriften voor gebouwen, openbare voorzieningen, infrastructuur e.d. weergeven. Het dient als het juridische instrument om bindende voorschriften voor het grondgebruik weer te geven. Het hoeft zich daarvoor niet op een speciaal onderwerp te richten. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het plan. Voordat de gemeenteraad het plan aanneemt, moet het voor het publiek ter inzage gelegd worden. Het treedt in werking wanneer ook de "Regional Board" het plan goedkeurt. Wanneer deze een plan goedkeurt terwijl daartegen bezwaar is aangetekend door een of meerdere betrokkenen, dan kan de betrokkene daartegen in beroep gaan bij de centrale overheid. Dat kan overigens alleen dan, wanneer de betrokkene ten tijde van de behandeling van de aspecten waartegen bezwaar is aangetekend (een behandeling waarbij de betrokkenen overigens aanwezig moeten zijn, omdat het wettelijk geregeld is dat bij het opstellen van een plan alle betrokken partijen gehoord moeten worden), al bezwaar heeft aangetekend bij de lokale overheid die daaraan niet of te weinig tegemoet is gekomen.

Wanneer een plan eenmaal goedgekeurd is, is de gemeente ook verplicht zorg te dragen voor de uitvoering daarvan. Voor de totstandkoming van de in de plannen neergelegde ontwikkeling kan de gemeente via onteigening en voorkeursrecht de grond verwerven. De verwervingskosten mogen daarbij niet hoger zijn dan de marktwaarde van de grond 10 jaar daarvoor plus de herwaarderingen, die voor de veranderingen in de geldwaarde noodzakelijk zijn. Bij onteigening moet overigens de regering goedkeuring verlenen. De verwervingsmogelijkheden van de gemeente gaan echter nog verder. Om speculatie tegen te gaan, is het de gemeenten mogelijk gemaakt grond aan te werven waarvoor nog geen plannen zijn vastgesteld, alleen met het doel later de basis te leggen voor een soepeler uitvoering van eventuele toekomstige plannen.

2.3.1.4. "Byggnadsplan"

Het "Byggnadsplan" wordt gebruikt om de ontwikkeling van de bebouwing in rurale gebieden te controleren of daar, waar de planning zich tot één projekt beperkt (bijv. de planning van zomerkampen).

De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het plan wanneer daartoe de noodzaak bestaat, de uitvoering ervan valt onder verantwoording van de ontwikkelaar, die zowel een partikuliere instantie als een overheidsinstantie kan zijn. Voor die gebieden waar geen plan is vastgesteld gelden aparte regels waarbij de invloed van de centrale overheid, die daarvoor bepaalde basisregelingen vaststelt, groter is.

2.3.2. Wetgeving t.a.v. de volkshuisvesting

Het wettelijk kader t.a.v. de volkshuisvesting valt op te splitsen in een aantal onderdelen.

Ten eerste wordt de bouwproductie en vanaf '73 ook de vernieuwbouwproductie, centraal geregeld. Naar aanleiding van de begrotingsmogelijkheden enerzijds en de vraag naar woningen anderzijds, wordt door de nationale overheid elk jaar een driejarenprogramma opgesteld (met het doel de planning van de woningbouwproductie flexibel te laten verlopen door een "glijdende" productieplanning) waarin zowel het maximale aantal woningen dat met rijkssteun gebouwd kan worden als het maximale aantal, dat zonder die rijkssteun gebouwd kan worden. Op basis van de regionale vraag worden de quota over de verschillende regio's verdeeld. Via de regionale overheid krijgen uiteindelijk de verschillende gemeenten de produktielimieten opgelegd. De al eerder vermelde vijfjarenplannen, die door de gemeenten opgesteld moeten worden, spelen in de nationale productieplanning een belangrijke rol. De onderzoeken, die de gemeenten daarvoor moeten verrichten om de vraag kwantitatief en kwalitatief te kunnen beoordelen, vormen na goedkeuring door de regionale overheid de basis voor het centrale beleid.

Het systeem funktioneert momenteel dusdanig, dat de door de nationale en de regionale overheid voor de verschillende gemeenten bepaalde quota geen conflicten opleveren, vooral omdat de woningbouwproductie de laatste jaren sterk gedaald is. Een belangrijk element in het hierboven beschreven systeem is, dat de gemeente slechts met de absolute limieten te maken krijgt; hoe en voor welke bevolkingsgroepen die ingevuld worden, blijft de verantwoordelijkheid voor de gemeenten.

Een tweede belangrijk beleidsinstrument voor de volkshuisvesting in Zweden is het leningsstelsel, in eerste instantie voor de nieuwbouwproductie maar later ook voor instandhouding en vernieuwbouw ingesteld. Het leningsstelsel wordt in 2.4. uitvoerig behandeld. De quota voor het maximale aantal mede met behulp van staatsleningen te bouwen of te verbeteren woningen worden jaarlijks door de centrale overheid bepaald. Vanaf '52 werd met behulp van deze leningen rond 90% van de woningbouwproductie gefinancierd.

2.3.3. Huurwetgeving

Vanaf 1942 is over heel Zweden een huurprijskontrolle vastgesteld, waarbij de huren door de nationale overheid vastgesteld werden. Deze regeling is later daar, waar het woningtekort voldoende opgeheven was, weer ingetrokken. Op dit moment geldt een gebruikswaarde systeem op basis van vergelijkingshuren.

De huren in de non-profit sektor worden op basis van onderhandelingen tussen de maatschappijen en de lokale huurdersorganisatie vastgesteld. De laatstgenoemde heeft zich daarbij niet altijd evenveel aangetrokken van de op nationaal nivo georganiseerde huurdersorganisatie die de lokale afdelingen representeert en op het nationale volkshuisvestingsbeleid een zeer sterke rol speelt.

De basis waarop de huren in de non-profit sektor worden vastgesteld, vormen de reële kosten van het beheer en de exploitatie van het gehele woningbestand van de maatschappijen. Op die manier worden de huren van alle woningen in hun bezit, die in feite alle een verschillende exploitatiewaarde hebben, vastgesteld op basis van specifieke kwaliteiten als grootte, uitrusting en ligging. Zo worden de huren van woningen met dezelfde kwaliteit ondanks verschillende exploitatiekosten gelijk getrokken.

Volgens de huurwet vormen de huren in de non-profit sektor de norm voor de huren in de partikuliere sektor. Zodoende leiden de onderhandelingen tussen de huurdersvereniging en de partikuliere eigenaren eveneens tot huren, die in belangrijke mate onafhankelijk van de stichtingskosten worden bepaald. Overigens zij hier aan toe te voegen, dat de rechter beslist heeft, dat huren van partikuliere eigenaren onder deze regeling 10% hoger uit kunnen en mogen vallen dan de huren in de non-profit sektor.

De huurders genieten een sterke huurbescherming waardoor het huurkontraakt slechts bij officieel vastgestelde wanbetaling of wangedrag, opgezegd kan worden. Opzegging kan ook plaatsvinden indien de "Rent-Tribunal" beslist, dat de eigenaar aanspraak op de bewoning van de onderhavige woning kan doen.

De voortgang van de stadsvernieuwing heeft bij de huurwetgeving tot belangrijke aanpassingen geleid. Zo kan enerzijds de huiseigenaar (via de gemeente) verplicht worden tot het verrichten van achterstallig onderhoud en het op peil brengen van de woontechnische uitrusting van de woning, met als uiterste sanktie bij het achterwege blijven daarvan, vordering van het pand door de gemeente. Anderzijds kunnen huurders een voorgenomen verbetering weigeren, wanneer die de minimumnorm overschrijdt.

Wanneer de verbetering na overleg tussen de huurdersvereniging, de gemeente en de eigenaar goedgekeurd wordt, dan is de huurder verplicht de verbetering toe te laten.

2.4. De financiering van de woningbouw

2.4.1. De financiering van de nieuwbouw

In 2.2. zijn de staatsbegroting en de posten voor de volkshuisvesting nader toegelicht. Essentieel voor een begrip van de verschillende posten is echter te weten hoe het financieringssysteem t.a.v. de woningbouw in elkaar zit.

Het financieringssysteem geldt voor alle sectoren; de laatste decennia is zelfs ruim 90% van de totale woningbouwproductie in meer of mindere mate met overheidssteun tot stand gekomen. Het belangrijkste element van het staatsfinancieringssysteem is het uitgebreide leningensstelsel, dat als een soort toekenning van tophypotheek werkt en waarbij een gegarandeerde rentevoet vastgesteld wordt. De voorwaarden waaronder de overheidsleningen worden toegekend, worden na de behandeling van het leningensysteem aangegeven. De staatsleningen vormen een zogenaamde tophypotheek, wat zoveel wil zeggen als het feit, dat voor nieuwbouw (bij verbetering of modernisering is het systeem vergelijkbaar en kent alleen een aantal specifieke uitzonderingen, die verderop aan de orde komen) 70% van de door de gemeente goedgekeurde bouwkosten via de kapitaalmarkt moeten worden geleend tegen de daar geldende rente.

De staat garandeert daarvoor echter een vast rentepercentage en betaalt het verschil tussen marktrente en het gegarandeerde percentage in de vorm van een subsidie terug. Daarmee is 70% van de goedgekeurde bouwkosten gedekt. De resterende 30% vormen het bedrag waarover een staatslening kan worden toegekend, waarmee de staat het grootste risico voor zijn rekening neemt. De gegarandeerde rentepercentages gelden ook voor de lening, die door de staat wordt toegekend. De staatslening bedraagt echter niet voor alle typen eigenaren de volle 30%. Dit geldt alleen maar voor de non profit sektor. Voor woningen in de coöperatieve sektor geldt een percentage van 29%. Eigenaar-bewoners krijgen 25% van de goedgekeurde bouwkosten als lening en particuliere instellingen als bedrijfsbouwverenigingen en beleggers krijgen 22% waarbij gezegd moet worden, dat dit percentage onlangs van 15 tot 22% is opgetrokken. Het verschil tussen goedgekeurde bouwkosten en de hypotheek plus staatslening vormt het in te leggen kapitaal, dat daarmee over de verschillende eigenaren als volgt verdeeld is: 0% in de non-profit sektor, 1% in de coöperatieve sektor, 5% voor eigenaar-bewoners en 8% voor particuliere instellingen.

Voor woningen bestemd voor de verhuur, zowel in de non-profit als in de particuliere sektor en voor de huurkoop, dus van de coöperatieve sektor geldt dat de rente over het gehele geleende bedrag, dus ook van de hypotheek die op de kapitaalmarkt is geleend, gedurende het eerste jaar 3,4% is. De rente stijgt dan jaarlijks met 0,25% totdat het nominale nivo, dat voor staatsleningen in 1978 op 9,95% en voor de leningen op de vrije markt op 11% vastgesteld is, bereikt is.

Voor eigenaar-bewoners is de rente het eerste jaar 5,5% en stijgt daarna jaarlijks met 0,35% totdat de nominale rentevoeten bereikt worden.

De hypotheke die op de kapitaalmarkt worden opgenomen, moeten in de regel in 40 - 50 jaar worden afgelost. De staatsleningen moeten pas afgelost worden nadat er geen rentesubsidies meer worden verleend, dus als de rentevoet van 9,95% bereikt is. De afbetaling van de lening duurt 30 jaar. Dit laatste geldt voor woningen die voor verhuur of huurkoop bestemd zijn. Eigenaar-bewoners moeten de gehele periode afbetalen. De voorwaarden als rentesubsidie en looptijd van de leningen zijn in 1978 veranderd tot de hierboven vermelde gegevens. Voor die tijd waren de voorwaarden gunstiger. Ten eerste lag het rentepercentage toen op 9,95% voor staatsleningen en 10,2% voor leningen op de vrije markt, maar vooral de jaarlijkse rentestijgingen waren veel lager: voor verhuurde woningen de eerste vijf jaar 0,15% en daarna 0,20% en voor eigenaar-bewoners 0,25% over de hele periode. De looptijd bedroeg voor de leningen op de vrije markt zelfs 60 jaar.

Behalve deze vorm van financiering bestaat voor eigenaar-bewoners natuurlijk ook de mogelijkheid tot renteaftrek die, zoals in 2.2. is aangetoond, verreweg de grootste post van de volkshuisvestingsuitgaven vormt.

2.4.2. De financiering van het beheer

In Zweden zijn de kosten voor het beheer van het huurwoningenbestand de laatste jaren zeer sterk gestegen. De stijging komt daarbij vooral op naam van onderhouds- en beheerskosten. De stijging van de kapitaalkosten is relatief gering gebleven. In tabel 2.5. wordt geïllustreerd, hoe zich in de loop der tijd de verhouding van de kosten gewijzigd heeft.

Tabel 2.5

De verhouding van de verschillende beheerskostensoorten.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Kapitaalkosten	57	56	55	53	48	45	44	41
Beheerskosten	31	33	33	36	39	40	40	41
Onderhoudskosten	12	11	12	11	13	15	16	18
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Housing Building and planning, Stockholm 1980

De gemiddelde kosten van het woningbestand in de non-profit sektor, stegen van 86 Skr. per jaar per m² in 1971 tot 159 Skr. per m² in 1978.¹⁴ De onderhoudskosten stegen, over die periode van 9.80 Skr. tot 25.24 Skr. per jaar per m². De kosten voor het periodieke onderhoud, liepen op van 4.17 Skr. per m² in 1971 tot 12.91 Skr. per m² in 1978.¹⁵

Deze kostenstijgingen zijn dermate hoog opgelopen, dat in veel gevallen het beheer van het woningbestand daardoor in de knel raakt. In afwachting van een concreet beleid heeft de nationale overheid een onderhoudssubsidie beschikbaar

gesteld voor het onderhoud in flats en meergezinshuizen, gebouwd in de periode van '65-'75. De subsidie kan maximaal oplopen tot 15 Skr. per m² per jaar. In '78 en '79 werd in totaal 1 miljard Skr. aan subsidie uitgekeerd.¹⁶

Zowel in de non-profit sektor als in de particuliere verhuurders sektor is het verplicht een onderhoudsfonds aan te leggen.



Stockholm, Gamla Stan



Stockholm, Birkastaden



Stockholm, Birkastaden

3. STADSVERNIEUWING

3.1. Doelstellingen

De algemene doelstelling in het Zweedse volkshuisvestingsbeleid is zorg te dragen voor goede, passende en betaalbare huisvesting voor de gehele bevolking. Ook het gevoerde stadsvernieuwingsbeleid valt binnen die doelstelling en wordt daarin speciaal gekonfronteerd met de zorg voor een goed uitgerust en op de vraag afgestemd woningaanbod, een verbeteren van de woonomgeving, door die op de gegroeide eisen van de bevolking af te stemmen, en door een poging de sociale segregatie zo veel mogelijk tegen te gaan en terug te dringen, waarvoor overigens woning en woonomgeving verbeterd moeten worden en het woningbestand moet worden aangepast.

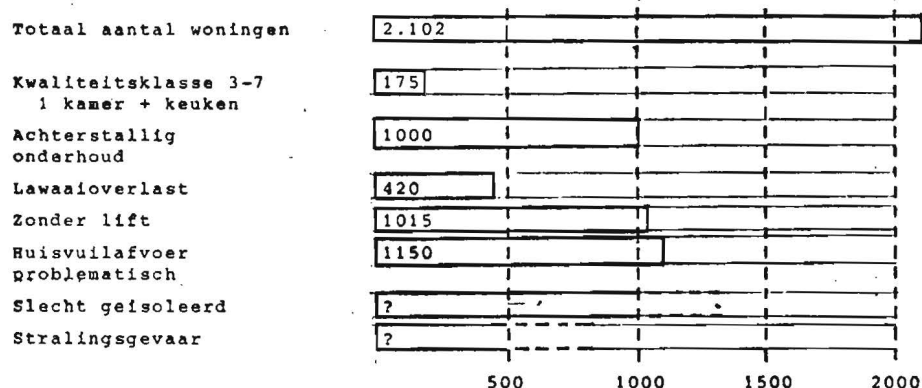
3.1.1. De woning

Een aantal van de concrete probleemvelden waarop het stadsvernieuwingsbeleid gericht is, zijn in hoofdstuk 1, de beschrijving van de woningmarkt, al naar voren gekomen. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

In schema 3.1. is een detaillering gegeven van de verbeteringsbehoefte van de woningen in meergezinshuizen en flats.

SCHEMA 3:1

Cijfers '80



Bron: National Committee on Urban Renewal.

Uit het schema blijkt, dat er naar Zweedse maatstaven nog heel wat te verbeteren valt. Hoewel in de beleidsrapporten vrijwel uitsluitend gesproken wordt over het op peil brengen van de uitrusting van de woning (het aanbrengen van de vereiste voorzieningen plus bergruimte, moderne keukenuitrusting etc.) zijn er ook duidelijk andere problemen te onderkennen.

175.000 woningen in meergezinshuizen en flats voldoen niet aan de minimum standaard. Het gaat daarbij vooral om oudere, kleinere woningen (veel één-kamerwoningen). Het probleem bij de eisen die aan modernisering gesteld worden, is niet alleen het feit, dat modernisering tot het bereiken van de minimum standaard moet leiden (bad, w.c., riolering, etc) maar vooral dat er ook ruimte-eisen gesteld worden aan keuken, bergruimte, en centrale wasruimtes.

Deze laatste eisen houden vrijwel altijd in, dat daarvoor woningen moeten verdwijnen en dat de ingrepen een rigoreus karakter krijgen (het is bijv. verplicht om een aanrecht van 2 meter met daarbij nog een meter werkruimte in de keuken aan te leggen. Bij de vaak voorkomende kleine keukens in de oudbouw betekent dit automatisch, dat muren moeten worden weggebroken).

Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen, dat stadsvernieuwing niet alleen een instrument is om het woningbestand te verbeteren en sociale segregatie te lijf te gaan.

Gedurende de jaren 60 heeft de Zweedse bouwindustrie een enorme expansie gekend en is tot een sterke schaalvergroting overgegaan. Toen de ineensstorting van de binnenlandse nieuwbouwmarkt zich aftekende en de internationalisering van de bouwcapaciteit op gang kwam en de massa-ontslagen in de binnenlandse bouw dreigden, is van overheidswege een poging ondernomen de bouwcapaciteit op de stadsvernieuwing te richten via een aanmoedigingspremie voor projecten die voor eind '75 gestart werden. Een kortstondig effect hebben deze premies wel gehad, maar na '75 liep de stadsvernieuwingsactiviteit sterk terug.¹⁷

Ook het steeds verhogen van de normen t.a.v. de woninguitrusting, die weliswaar tot een betere kwaliteit maar ook tot een grotere onbetaalbaarheid van het woningbestand leiden moet gedeeltelijk in het kader van de economische invloed van het stadsvernieuwingsbeleid gezien worden.

In hoofdstuk 1 en 2 is er al op gewezen, dat er in Zweden een vrij omvangrijk achterstallig onderhoud is ontstaan. Het blijkt, dat dit bij ongeveer de helft van het aantal woningen in meergezinshuizen en flats het geval is. Het achterstallig onderhoud wordt vaak geweten aan de vroegere huurstop en de huidige regelingen t.a.v de huurprijsvaststelling, waarbij vooral voor particulieren het rendement op het geïnvesteerde kapitaal te gering zou zijn. Door af te zien van onderhoud of het onderhoud een aantal jaren uit te stellen, kan het rendement op korte termijn verhoogd worden. Niet gerepareerde gebreken kunnen echter in korte tijd tot een aanzienlijk verval leiden, waardoor ingrijpende verbeteringen noodzakelijk worden. Vandaar dat overheidsingrijpen ook op dit vlak een pure noodzaak geworden is (vergelijk hoofdstuk 2.4.2.).

Ongeveer een kwart van het aantal woningen in meergezinshuizen en flats heeft te kampen met geluidsoverlast, hetzij door verkeer, hetzij door hinderende bedrijvigheid in de omgeving. Behalve en in afwachting van infrastrukturele ingrepen, moet ook geluidsisolatie in de betrokken woningen aangebracht worden.

Een ander knelpunt vormt de moeilijke toegankelijkheid van woningen voor bejaarden en gehandikapt. Van de ongeveer

74.000 woongebouwen met drie of meer verdiepingen in Zweden ontbreekt er in 50.000 een lift. Vooral op aandringen van de op nationaal nivo georganiseerde belangenverenigingen voor gehandikten en bejaarden heeft de Rijksdag het besluit genomen, dat in woongebouwen met drie of meer woonlagen een lift geïnstalleerd moet worden. Dit laatste geldt eveneens voor oudbouw en levert dan ook voor de stadsvernieuwing aanzienlijke problemen op. Niet alleen is het achteraf installeren van liften een kostbare zaak, maar ook is bij de oudbouw de ruimte in de trappenhuizen vaak zo klein, dat voor een liftschacht woonruimte opgeofferd moet worden.

Zoals ook uit het schema naar voren komt, is er de post van woningen met een gebrekkige isolatie. Hierin ligt het konflikt met het energieprogramma van de regering dat, met het oog op de zich steeds sterker aandringende energiekrisis, tot zo groot mogelijke besparingen, ook wat energieverbruik in de woningen, moet leiden.

Een groot aantal woningen heeft problemen rond de huisvuilafvoer. Ingrepen om daarin verbetering te brengen, zoals het aanbrengen van goed toegankelijke containerruimtes, kunnen een kostbare zaak zijn en evenals de liftinstallatie ten koste gaan van woonruimte.

Een groot aantal woningen is te klein en voldoet niet meer aan de huidige normen t.a.v. woonruimte per persoon. Bovendien leidt de concentratie van te kleine woningen in de oude wijken, maar ook en vooral in de wijken die gebouwd zijn tussen '30 en '50 tot sociale segregatie. Een van de doelstellingen van het stadsvernieuwingsbeleid is dan ook, o.a. door samenvoeging en nieuwbouw, het aandeel kleinere woningen t.o.v. het aandeel grotere te verminderen.

3.1.2. Woonomgeving

Naast de verbetering van de woning treedt ook de verbetering van de woonomgeving steeds meer op de voorgrond. Vooral in de oude wijken draagt de ontoereikende kwaliteit van de woonomgeving naast de toestand en grootte van de woningen zelf daartoe bij, dat gezinnen met kinderen en hogere inkomensgroepen wegtrekken. Veelal vallen verslechtering van woning en woonomgeving samen, beïnvloeden en versterken elkaar en bevorderen daarmee de sociale segregatie. De oude wijken die direkt aan het centrum grenzen, zijn daarvan in Zweden, evenals in andere westeuropese landen, een duidelijk voorbeeld.

De verandering van de sociale segregatie, in Zweden al meer dan 40 jaar een belangrijke volkshuisvestingsdoelstelling, blijkt ook in het stadsvernieuwingsbeleid één van de meest essentiële doelstellingen te zijn. Sociale segregatie betekent tenslotte een stijging van de maatschappelijke kosten, die enerzijds door de concentratie van sociale problemen, anderzijds door de spreiding van de bevolking over een steeds groter verzorgingsgebied wordt veroorzaakt. Vooral het laatste aspekt, nl. de uittocht van bepaalde bevolkingsgroepen uit de stad naar de suburbane gemeenten, vormt in Zweden een groeiend probleem. Terwijl de hogere inkomensgroepen naar de betere woongebieden buiten de stad trekken, blijven juist die groepen achter, die maatschappelijk gezien

de hoogste kosten met zich meebrengen, d.w.z. de economisch zwakkere en benadeelde groepen. Omdat in Zweden de gemeenten afhankelijk zijn van hun eigen belastinginkomsten, kan een dergelijke segregatie katastrofaal op de gemeentebeleggingen uitwerken en daarmee op de gemeentelijke ontwikkeling. De inkomsten dalen, terwijl de uitgaven van de gemeente stijgen en het verzorgingsnivo voor een groeiend gebied uitgebreid moet worden.

Door verbetering van woning, woonomgeving en aanpassing van de woning-differentiatie speelt de stadvernieuwing een actieve rol bij de pogingen het segregatie-proces terug te draaien, waarbij vaak de gewenste toekomstige bevolkingssamenstelling de leidraad voor de plannen vormt. Voor wat betreft de woonomgeving wordt in eerste instantie geprobeerd de binnenplaatsen in de bouwblokken in de binnensteden een aangenamer karakter te geven, door een gedeelte van de binnenplaatsbebouwing te slopen (zowel woningen als muren, schuttingen etc.) en op de ontstane ruimte een meer open en groene aankleding te verzorgen. Op die manier kunnen de binnenplaatsen beter als speelgelegenheid voor kinderen en ontmoetingsruimte voor ouderen gebruikt worden.

Een ander aspect van de woonomgevingsverbetering is de aanpassing van de infrastructuur aan de woonfunctie. Verkeersaanpassingen berusten meestal op het principe de verschillende soorten weggebruik van elkaar te scheiden: aparte rijstroken voor openbaar vervoer, auto's, fietsers en voetgangers etc. In dichtbebouwde gebieden wordt ook gestreefd naar het autovrijmaken van woonstraten. Een belangrijk aspect daarbij is de realisatie van het benodigde aantal parkeerplaatsen.

Bijzondere stappen worden op dit moment ondernomen om de woonomgeving in de jongere bebouwing aan de rand van de stad te verbeteren. Ook daar blijkt zich in toenemende mate een concentratie van sociale knelpunten voor te doen, terwijl de woningen daar moeilijk te verhuren zijn. Woonomgevingsverbetering wordt dan ook vaak gebruikt om particuliere verhuur weer aantrekkelijk te maken.

3.2. Maatregelen en financiering

Om de hierboven beschreven doelstellingen te realiseren, bleken de oorspronkelijke juridische en financiële maatregelen voor een soepel verloop van de stadsvernieuwing niet voldoende. Om die reden werden in 1973 een aantal nieuwe regelingen in het leven geroepen met het doel stadsvernieuwingsprojecten te stimuleren en de al bestaande wetgeving op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening ook voor stadsvernieuwingsprojecten toepasbaar te maken. Ze hadden betrekking op planning en verbetering, financiële steun van de nationale overheid d.m.v. leningen tegen gegarandeerde rente en subsidies en het vaststellen van een speciale wet t.b.v. de woningverbetering, die regelingen t.a.v. normen bij de stadsvernieuwing betrof en zowel gemeente als huurders meer mogelijkheden gaf in de verslechtering van de woonsituatie in te grijpen.

Zoals in hoofdstuk 1 al vermeld is, ligt de verantwoordelijkheid voor de planning en de uitvoering van de woningbouwprogramma's bij de gemeenten, die daarvoor elk jaar hun vijf-jarenplannen op moeten stellen om daarmee een flexibel beleid mogelijk te maken. Op basis van de in 1975 ingestelde regelingen moeten de gemeenten binnen deze vijf-jarenplannen ook de gemeentelijke verbeterings-, instandhoudings- en rekonstruktieplannen opnemen. De programma's vormen in eerste instantie de basis waarop de regering elk jaar volkshuisvestingsprogramma's vaststelt waarin uiteraard ook de mogelijkheden voor de stadsvernieuwing worden opgenomen. De mogelijkheden voor een actief grondbeleid voor de gemeente, die al in de "Building Act" beschreven stonden, werden t.b.v. de stadsvernieuwing uitgebreid. Daarom worden de staatsleningen alleen toegewezen wanneer de gemeente zeld de grond waarop het te verbeteren pand staat heeft uitgegeven, hetzij verkocht, hetzij in erfpacht heeft gegeven. Deze maatregel geldt niet in het geval, dat de eigenaar de grond al voor 2-11-'74 in zijn bezit had. Voorkeursrecht en onteigeningsrecht zijn nu ook voor stadsvernieuwingsituaties mogelijk gemaakt.

De gemeente heeft bovendien het recht eigenaren tot verbetering van panden, die niet aan de minimum uitrustingsnormen voldoen, te doen overgaan. Het uiterste dwangmiddel daartoe is vordering van het pand, waarmee het beheer uiteindelijk op de gemeente overgaat. De gemeente kan tot een dergelijk soort aanschrijving komen op eigen initiatief of omdat de huurder of de huurdersorganisatie, die daartoe door de huurder aangesproken is, dat verlangt.

Verbeterings- en moderniseringsactiviteiten moeten ten doel hebben de minimum uitrustingsstandaard, die ook voor nieuwbouw geldt, te bereiken. Weliswaar zijn daar uitzonderingen op mogelijk, die van geval tot geval bekeken moeten worden, maar deze regel kan over het algemeen problemen opleveren die vooral financieel uitwerken. Van de kant van de huurders is er dan ook vaak bezwaar tegen gekomen.

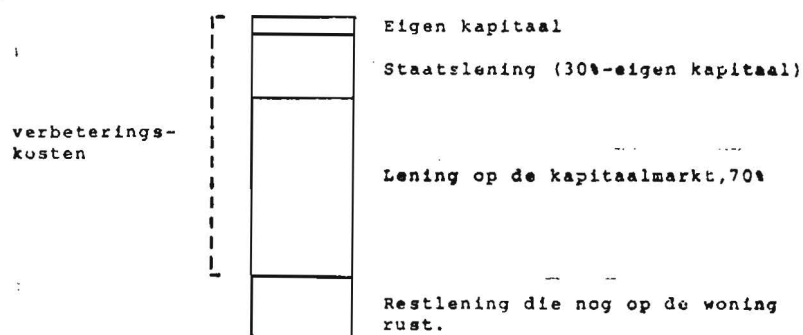
In trefwoorden samengevat heeft de gemeente de volgende mogelijkheden om het stadsvernieuwingsbeleid uit te voeren:

- de lokale overheid kan beslissen waar en hoe welke ontwikkelingen plaats moeten vinden;
- de lokale overheid kan grond opkopen, die in de bestemmingsplannen gereserveerd is voor infrastructuur, parken en ander benodigd grondgebruik voor openbare voorzieningen;
- de lokale overheid kan overeenkomsten met een projectontwikkelaar sluiten over de verdeling van het grondgebruik, de verdeling van de verschillende kosten, het planontwerp, fasering van de uitvoeringen en de basis voor de financiering daarvan;
- de lokale overheid kan de sloop van een of meer gebouwen voor een periode van vijf jaar tegenhouden als dit noodzakelijk is om de omgevingswaarde te behouden. Gebouwen met een historische waarde kunnen nog verder beschermd worden;
- om speculatie met verhuurd onroerend goed tegen te gaan of om dit te voorkomen, kan de lokale overheid een verkoopovereenkomst nietig verklaren;

- de gemeente heeft het voorkeursrecht, wanneer onroerend goed verkocht wordt, dat ofwel benodigd is voor de uitvoering van (toekomstige) plannen, ofwel gemoderniseerd moet worden. Dit geldt niet voor grondstukken voor één- en tweegezinshuizen, die kleiner zijn dan 3000m²;
- de lokale overheid kan tot onteigening van land overgaan, wanneer dit voor de stedelijke ontwikkeling noodzakelijk is. Er hoeft daarbij niet noodzakelijkerwijze een plan vastgesteld te zijn. Onteigening kan ook geschieden bij verregaande verwaarlozing van de bebouwing en om historisch waardevolle gebouwen te behouden;
- de lokale overheid kan ook tot onteigening overgaan wanneer de waarde van het onroerend goed door in een plan vastgelegde ontwikkelingen aanzienlijk stijgt;
- in het geval dat een verhuurde woning niet aan de minimumstandaard voldoet, kan de gemeente de eigenaar dwingen de reparaties en ingrepen uit te voeren. Wanneer dit niet gebeurt, kan de gemeente de huur opschorten of het pand vorderen.¹⁸

Om uiteindelijk de verbeterings- en moderniseringsprogramma's van de grond te krijgen, zijn er een groot aantal financiële regelingen in het leven geroepen. Zo is het leningstelsel, waarbij een tophypotheek door de staat verleend kan worden, en waarbij gegarandeerde rentepercentages voor de verschillende categorieën eigenaren vastgesteld worden, ook toepasbaar voor verbeterings- en moderniseringsingrepen. Eveneens valt achterstallig onderhoud, wanneer dit in samenhang met verdere verbeterings- en moderniseringsingrepen uitgevoerd wordt, daaronder.

SCHEMA 3:2



Bron: Underhall, Upprustning Ombyggnad, Statens Planverk-Stockholm '79

Om voor een staatslening in aanmerking te komen, zijn voor verbeterings- en moderniseringswerkzaamheden minimumbedragen vastgesteld. Voor één- en tweegezinshuizen bedraagt het minimumbedrag 10.000 Skr., voor een flat of meergezinshuis moet het geïnvesteerde bedrag minimaal

25.000 Skr. zijn. In schema 3.2. wordt weergegeven hoe het geïnvesteerde bedrag wordt ingedeeld. Daarbij gelden de volgende bepalingen waaronder de lening toegewezen kan worden:

- in sommige gevallen is een garantie voor het geleende bedrag van de gemeente vereist;
- de lening bedraagt 22-30% van de goedgekeurde verbeteringskosten, afhankelijk van het type eigenaar (vergelijkbaar met de percentages voor de nieuwbouw);
- de grootte van de lening kan verhoogd worden met een extra bedrag voor eventuele grondkosten;
- wanneer de lening van 70% niet op de kapitaalmarkt afgesloten kan worden, kan in bepaalde gevallen de staatslening worden verhoogd;
- in gebieden waar verhuur moeilijk is, gelden voor één- en tweezinshuizen nog extra mogelijkheden voor een uitbreiding van de staatslening;
- om voor een lening in aanmerking te komen, mogen de goedgekeurde verbeterings- c.q. moderniseringskosten gelijkwaardige bouwkosten bij de nieuwbouw niet overtreffen;
- looptijd en rente zijn afhankelijk van de situatie. De looptijd wordt bepaald aan de hand van de verlenging van de levensduur van de woning na verbetering en op basis van de termijn waarvoor de verbetering geldt. De rente is afhankelijk van het type ingreep en het type eigenaar;
- de rentekosten worden via rentesubsidies verlaagd op een in de meeste gevallen gelijkwaardige manier als bij de nieuwbouwsituatie.¹⁹

De hierboven beschreven randvoorwaarden voor het verkrijgen van een staatslening zijn slechts zeer algemeen en hun toepassing is nogal ondoorzichtig en gevarieerd. Om in een kort bestek toch enigszins duidelijk te maken hoe ze functioneren, volgen hieronder drie voorbeelden:²⁰

Voorbeeld 1.

Verbetering van één-of tweezinshuizen, (mede) door eigenaar bewoond, goedgekeurde verbeteringskosten 25.000 Skr.

1. Er wordt geen speciale eis t.a.v. het standaardnivo gesteld, de verbouwing moet alleen tot een verbetering van de woontechnische kwaliteit van de woning leiden.
2. Er is geen speciale gemeentegarantie vereist.
3. De staatslening, normaal 25% van de goedgekeurde verbeteringskosten, kan oplopen tot 95% van de kosten.
4. De aflossingstermijn is 20 jaar; de rente over het geleende bedrag, zowel dat van de staatslening als het geleende bedrag op de kapitaalmarkt, bedraagt 10% per jaar en kan van jaar tot jaar aangepast worden. Een rentesubsidie wordt in dit geval niet toegepast. Het is ook mogelijk rente plus aflossing in annuïteiten te betalen.

Voorbeeld 2.

Een één- of tweezinshuis, (mede)bewoond door de eigenaar, de goedgekeurde verbeterings- en/of moderniseringskosten boven de 25.000 Skr.

1. De voorwaarde voor een lening in aanmerking te komen, is dat de verbetering minimaal moet leiden tot de minimum standaarduitrusting.
2. De gemeente moet t.a.v. de staatslening garant staan.
3. Tot 25% van de goedgekeurde verbeteringskosten worden in de vorm van een staatslening gegeven. Dit percentage kan tot 95% oplopen wanneer de financiering van de 70% op de kapitaalmarkt moeilijkheden oplevert. In bepaalde gevallen waar de omgeving problemen oplevert, kan ook een groter gedeelte van de goedgekeurde verbeteringskosten als staatslening toegekend worden.
4. De aflossingsperiode bedraagt ten hoogste 50 jaar. De rente is vastgesteld op 10% per jaar over het geleende bedrag, zowel over de staatslening als over de hypotheek op de kapitaalmarkt, en wordt elk jaar opnieuw vastgesteld. Door extra subsidies in de beginperiode wordt de rente 5,5% voor het eerste jaar en loopt ieder jaar op met 0,2% tot de nominale rentevoet bereikt is.

Voorbeeld 3.

Flat of meergezinshuis, eigenaar partikulier of partikuliere instelling.

1. De verbetering moet leiden tot minimaal de minimum standaarduitrusting.
2. Een gemeentegarantie is niet vereist.
3. De staatslening belooft 15% van de goedgekeurde verbeteringskosten en eventueel voor grondkosten, maar kan in verschillende gevallen tot 20% oplopen (op het ogenblik, echter nadat het rapport waaruit deze voorbeelden gehaald zijn is uitgekomen, is dit percentage tot 22% verhoogd). Bij kosten tot 100.000 Skr. is het zelfs mogelijk dat de lening tot 90% oploopt.
Bij kosten boven de 100.000 Skr. moet de aanvrager echter laten zien, dat hij de lening niet elders kan verkrijgen.
4. De aflossingstermijn wordt op ten hoogste 30 jaar gesteld. Ook worden hierbij door rentesubsidies de rentekosten in de beginjaren gedrukt. De aanvangsrente is 3,4% over het eerste jaar. De rentekosten stijgen daarna met 0,15% per jaar gedurende de eerste 5 jaar en daarna met 0,20% per jaar totdat de rentevoet is bereikt.

De huurprijsberekening na de verbeterings- of moderniseringsingrepen is niet wezenlijk verschillend van die voor de nieuwbouw, en gaat op basis van een vergelijking met woningen van gelijkwaardige kwaliteit in de non-profit sektor, waardoor winst op verhuur van woningen onmogelijk gemaakt wordt. Dit houdt dan wel in, dat verbeterde woningen vergeleken kunnen worden met nieuwbouwwoningen, waarvan de bouwkosten de laatste jaren sterk stijgen. In die gevallen dat de huur de moderniseringskosten niet dekt, kan de gemeente uit haar eigen financiële middelen bijspringen om de exploitatieverliezen te dekken.

Om een beeld te kunnen geven van de huurstijging waarmee bewoners te maken kunnen krijgen als hun woning verbeterd of gemoderniseerd is, het volgende voorbeeld.

Het gaat hierbij om een huishouden, bestaande uit ouders en een kind onder de 17 jaar, met een jaarinkomen van 50.000 Skr. (de samenstelling van het gezin en de hoogte van het inkomen bepalen o.a. de hoogte van een eventuele huursubsidie). Voor de verbetering was de maandhuur 800 Skr. De nettohuur, d.w.z. de huur na aftrek van de individuele huursubsidie, was 550 Skr. Na de verbetering wordt de maandhuur 1.500 Skr. Daardoor loopt de individuele huursubsidie op tot 515 Skr., waardoor de nettohuur teruggebracht wordt tot 985 Skr. per maand.

Weliswaar is het hierboven beschreven voorbeeld fiktief, de reële situatie doet daar niet voor onder.

In Stockholm bleken de huren in bepaalde saneringsgebieden op te lopen van 60-90 Skr. per m², tot 130-160 Skr. per m² per jaar na verbetering. zoals hierboven blijkt, brengt de individuele huursubsidie daarin maar gedeeltelijk verlichting. Dit leningsysteem geldt niet alleen voor modernisering en verbetering maar ook voor de verandering van de woningdifferentiatie en bij vervangende nieuwbouw, waarbij gewoon de nieuwbouwregels gelden (vergelijk 2.4.2.). Tot zover het belangrijkste aspekt van de staatsfinanciering van de volkshuisvesting c.q. stadsvernieuwing.

Een aantal aanvullende regelingen zijn vastgesteld voor woonomgeving, monumenten, het aantrekken van de bouwcapaciteit e.d. Beknopt worden die hieronder behandeld.

- Om de bouwindustrie te prikkelen zich op het gebied van de stadsvernieuwing te begeven, is er in 1973 een tijdelijke subsidieregeling getroffen om stadsvernieuwingprojecten te stimuleren. Op die basis verleende de staat een subsidie van 20% van de bouwkosten tot een maximum van 600 Skr. per woning voor projecten, die voor eind '73 gestart werden.
- Staatsleningen voor het opknappen en verbeteren van gebouwen met een historische waarde bestonden al langer en deze regelingen werden uitgebreid, waardoor het ook mogelijk werd hele stadsbuurten met een historische waarde te verbeteren. De lening bestaat uit een verhoogde staatslening en een lening waarover de eerste 10 jaar geen rente en aflossing betaald hoeft te worden.
- De energiekrisis heeft geleid tot een aanpassing van het subsidiesysteem t.a.v. isolatie van de woningen en aanpassing van de installaties teneinde het energieverbruik terug te dringen. Daarom werd in '74 een energiesubsidie ingesteld, waarbij tot een maximum van 6.000 Skr. een staatslening van 65% van de goedgekeurde kosten kon worden afgesloten. De overige 35%, tot een maximum van 2.000 Skr. worden in de vorm van een subsidie verstrekt. Deze subsidie en leningen kunnen ook in combinatie met het normale leningsstelsel voor verbeterings- en moderniseringsingrepen aangevraagd worden. In samenhang met deze energiebesparingsregeling zijn tevens een aantal aspekten t.a.v. de verbetering van de installaties bij modernisering geregeld: waar mogelijk moet de centrale verwarming aangesloten worden op een stadsverwarmingsnet of een andere kollektieve vorm van verwarming, en moeten toiletten e.d. aangebracht worden. Bovendien zijn de normen t.a.v. isolatie van wanden, plafonds e.d. verhoogd en moeten vensters e.d. geïsoleerd worden.

- Een verbeteringssubsidie van maximaal 15.000 Skr. per woning kan verkregen worden bij het aanpassen van een woning aan de eisen van een gehandicapte.
- Speciale verbeteringsleningen, die tegelijkertijd een subsidie-element bevatten, kunnen toegekend worden t.b.v. de verbetering en aanpassing van woningen voor gehandicapten en bejaarden. Deze verbeteringslening bestaat uit een rentevrije lening tot 17.000 Skr. plus 6.000 Skr. voor energiebesparende maatregelen, die over het algemeen na 10 jaar worden kwijtgescholden. Deze lening geldt voor ééngezinshuizen. Voor meergezinshuizen wordt een lening van maximaal 12.000 Skr. onder dezelfde voorwaarden verstrekt. Dezelfde regeling tot een maximum van 12.000 Skr. kan ook toegepast worden voor het instandhouden van woningen, die binnen 20 jaar gesloopt moeten worden (voor woningen in meergezinshuizen).
- Om verbetering en/of modernisering aantrekkelijk te maken in gebieden waar verhuur vanwege de ontoereikende toestand van de woonomgeving moeilijk is, is vanaf 1975 een apart budget beschikbaar gesteld voor woonomgevingsverbetering. De verbeteringsmaatregelen moeten daarbij betrekking hebben op de technische en sociale infrastructuur: wegen, verkeersveiligheid, mogelijkheden voor het uitoefenen van hobbies, contactmogelijkheden, voorzieningen, groen- en speelvoorzieningen en de bereikbaarheid ervan etc. Extra financiële bijdragen zijn mogelijk voor het verminderen van geluidshinder en milieuvervuiling. De subsidies gelden niet voor gebouwen en bouwblokken van na 1971. De subsidie bedraagt 50% van de kosten voor bovengenoemde maatregelen tot een maximum van 1.000 Skr. per woning. In uitzonderlijke gevallen bedraagt de subsidie 75% van de goedgekeurde kosten tot maximaal 3.000 Skr. per woning.
- Voor de verwerving van grond kan de gemeente een lening krijgen, waarover de eerste 2 jaar geen aflossing betaald hoeft te worden. Wanneer de gemeente grond in erfpacht uit wil geven om daarmee de grip om het grondgebruik in de binnenstad te behouden, kan ze een lening toegewezen krijgen waarover de eerste 10 jaar niet hoeft afbetaald te worden.²¹

3.3. De rechten van de betrokken bewoners

Ook de rechten en inspraakmogelijkheden van de bewoners in het kader van de stadsvernieuwing vormen een verlengde van het algemene Zweedse huurrecht. Toegevoegd daaraan is, dat huurders bij vernieuwingsmaatregelen principieel recht hebben ofwel in hun oude woning te blijven ofwel daar weer in terug te kunnen keren, wanneer ze vanwege de ingreep tijdelijk ergens anders moesten verblijven. Tegen de wil van de bewoners in verdrongen worden, is in principe niet mogelijk. In ieder geval zijn eigenaren en gemeente verplicht tijdens het stadsvernieuwingsproces wisselwoningen ter beschikking te stellen en na uitvoering van het vernieuwingsproces de bewoners de mogelijkheid te geven, weer in hun woning of tenminste in het huis of blok terug te keren.

Vooraf op grond van het aspect van de betaalbaarheid van de woning na renovatie, blijkt dit laatste echter in de praktijk niet vaak voor te komen. Ondanks de overheidssubsidiëring en de individuele huursubsidie stijgen de huren, die de bewoners na renovatie uiteindelijk moeten betalen, zo sterk, dat de meeste bewoners van de oude wijken hun vroegere woningen niet meer kunnen of willen betalen en liever in hun wisselwoning blijven. Voeg daaraan toe, dat vernieuwingsprocessen vaak met grote overlast gepaard gaan (niet alleen het twee keer in korte tijd verhuizen, maar vaak ook het gekonfronteerd worden met stadsvernieuwingsprocessen die zich over een groot aantal jaren uitstrekken en veel overlast als lawaai, stof e.d. met zich meebrengen) en het wordt duidelijk waarom veel bewoners niet meer van hun recht op terugkeer gebruik willen maken. In de praktijk komt het veelal voor, dat meer dan 90% van de oorspronkelijke bevolking niet meer in de woning terugkeert. Deze tendens wordt in wezen ook daardoor onderstreept dat, hoewel sinds ongeveer het midden van de jaren zeventig het behoud van de oude bebouwing in Zweden op de voorgrond van de stadsvernieuwingsactiviteiten staat, de stadsvernieuwingsmaatregelen zelf - tenminste wat de binnenstedelijke oude wijken met de veelomvattende vernieuwingsbehoefte betreft - tot nu toe weinig op een terugkeer van de oorspronkelijke bewoners is afgestemd. Niet alleen de lange duur van het proces, waarbij slechts in enkele op zichzelf staande gevallen van doorstroming en fasering gepoogd wordt het proces zoveel mogelijk in overleg met en met het oog op de bewoners uit te voeren, is daaraan debet. Belangrijk is namelijk ook, dat stadsvernieuwing vaak gehanteerd wordt als een bevolkingspolitieke maatregel, waarbij geprobeerd wordt de negatieve gevolgen van de sociale segregatie terug te dringen. Evenals in Nederland blijkt men ook in Zweden tot het lichtende idee gekomen te zijn, dat een verandering van de woningdifferentiatie naar grootte daarin een belangrijke rol kan spelen. In het volgende hoofdstuk zal blijken, dat stadsvernieuwing op die manier tot een rigoreuze vermindering van het aantal woningen leidt.

In deze samenhang is het ook van belang hoe de bewoners hun belangen in het stadsvernieuwingsproces kunnen inbrengen en op welke manier ze bij de beslissingen betrokken zijn. Een belangrijke rol speelt daarbij de reeds eerder genoemde huurdersvereniging.

Volgens de Zweedse wetgeving moeten voor de vaststelling van plannen alle betrokkenen gehoord worden en moeten die in deze samenhang uitvoerig geïnformeerd worden. De belangenbehartiging van de huurders wordt echter ook in deze situatie op basis van onderhandelingen met eigenaren en gemeente door de huurdersvereniging op zich genomen, zodat de belangen van de bewoners vaak via de huurdersvereniging naar voren komen. In de praktijk ziet het inspraakproces er dan vaak als volgt uit:

Het initiatief tot verbetering of modernisering van een pand of complex kan van de eigenaar, de gemeente of de huurdersvereniging uitgaan. De huurdersvereniging kan een verbetering of modernisering verlangen, wanneer de woningen en/of het gebouw of complex niet aan de minimumstandaard voldoen. Wanneer eenmaal een verbetering-of moderniseringsingreep voorgenomen wordt, worden de huurders schriftelijk

over het plan, proces en (huur)konsekwenties geïnformeerd. Zowel eigenaar, als gemeente als huurdersvereniging kunnen alternatieve verbeterings- of moderniseringsplannen opstellen. Veelal worden voor de alternatieve plannen van de huurdersvereniging huurdersvergaderingen (voor de betrokken bewoners) georganiseerd, om de mening van de bewoners te ervaren en om op deze basis met de verschillende betrokken partijen te onderhandelen. Het resultaat van de onderhandelingen tussen gemeente, eigenaren (of de georganiseerde belangenvertegenwoordiging daarvan) en huurdersvereniging is dan bindend en er bestaat een gedoogplicht, wanneer een verbetering de minimumstandaard niet overschrijdt. De manier waarop de belangenbehartiging van de huurders in de huurdersvereniging is georganiseerd en geïnstitutionaliseerd, geeft uiteraard een haast unieke mogelijkheid een professionele ondersteuning tot zijn recht te laten komen en de in de bewonersstrijd behaalde successen te continueren en in de wetgeving te laten verankeren. Aan de andere kant bestaat er natuurlijk wel het al eerder vermelde vervreemdingsgevaar, waarbij de huurdersvereniging de binding met de basis, de huurders, verliest.

3.4. Enige resultaten van de maatregelen en financiering

Om een indruk te geven van het concrete nivo waarop de stadsvernieuwing in Zweden zich afspeelt, d.w.z. om welke bedragen en produktiehoeveelheden het gaat, zal ik in het volgende gedeelte eerst aangeven welke bedragen er via de overheid naar de stadsvernieuwing zijn gegaan. Daarbij wordt het feit, dat de stadsvernieuwing en de volkshuisvesting in het algemeen in Zweden één geheel vormen, problematisch. Voor een groot aantal posten op het Zweedse volkshuisvestingsbudget zijn alleen totaalbedragen beschreven en is het deel dat tengevolge van de stadsvernieuwing berekend is, niet nader gespecificeerd. In die gevallen verwijs ik naar 2.3., waarin het financieringsraamwerk van de volkshuisvesting beschreven is.

Zoals al gezegd, is het belangrijkste financieringssysteem van de staat het leningenstelsel, waarmee zo ongeveer 90% van de na-oorlogse woningbouwproduktie tot stand is gekomen. In het belastingjaar '78-'79 werd er t.b.v. het leningensysteem 3,5 miljard Skr. uitgetrokken, voor het belastingjaar '79-'80 wordt een bedrag van 5,6 miljard Skr. verwacht. In tabel 3.1. wordt hiervan een nadere specificatie gegeven. Verbetering, modernisering en onderhoud blijken daarin bijna een kwart van de begrote uitgaven voor hun rekening te nemen.

Een vergelijking van de productiecijfers van woningbouw- en verbetering, die vanaf '70 met behulp van staatsleningen tot stand zijn gekomen, wordt in de tabellen 3.2. en 3.3. gegeven. De invloed van de maatregelen die t.b.v. de stadsvernieuwing eind '73 genomen zijn, blijkt duidelijk. Wat verder opvalt is het feit, dat een steeds groter aandeel van verbeterings- en moderniseringsmaatregelen plaatsvindt in de één- en tweezinshuizen, die voor het overgrote deel in handen zijn van eigenaar-bewoners.

Tabel 3.1

Staatsleningen voor de jaren '79/'80, '80/'81 in miljoenen Skr.

Uitbetaling	Milj. kr. '79/'80	Milj. kr. '80/'81
Leningen voor nieuwbouw in meergezinshuizen en flats	1.215	1.430
Leningen voor nieuwbouw in 1-2 gezinshuizen	3.230	3.420
Leningen voor verbetering en modernisering	795	870
Leningen voor onderhoud	725	250
Overige	+525	+525
Aflossing en rente (terugbetaald)	-900	-950
Totaal	5.590	5.545

Bron: Bostadsdepartementet, '79/'80.

Tabel 3.2

Gereedgemaakte woningen over de jaren '70/'79 in absolute aantallen.

Jaar	in meer- gezinshui- zen	in 1 en 2 gezins- huizen	totaal	vertrek- ken per woning (gemiddeld)	totaal aantal vertrekken
1970	75.250	34.600	109.850	3,86	424.000
1971	75.250	31.950	107.200	3,81	408.400
1972	66.900	37.150	104.050	3,93	408.900
1973	53.750	43.750	97.500	4,25	414.300
1974	38.750	46.550	85.300	4,48	382.200
1975	27.430	47.050	74.500	4,74	353.150
1976	15.650	40.150	55.800	5,06	282.400
1977	14.150	40.750	54.900	5,20	285.350
1978	13.550	40.150	53.750	5,24	281.600
1979	15.500	39.500	55.000	5,11	281.050

Bron: Statistiska Centralbyran, övergenomen uit Bostadsdepartementet, '79/'80.

De teruggang van de nieuwbouwproduktie (in '78 de helft van '70) is frappant; daartegenover staat een sterke stijging van de verbeterings- en moderniseringsingrepen. De investeringen die in beide sektoren gedaan zijn, geven dit verschil nog duidelijker aan: in 1970 werd er 12,5 miljard Skr. in de nieuwbouw geïnvesteerd en slechts 0,9 miljard Skr. in de verbetering en modernisering. In 1978 zijn de respektievelijke cijfers 9,8 en 3,0 miljard Skr. en over de eerste drie kwartalen van '79 7,0 miljard en 2,5 miljard Skr. (prijzen '75).²²

Het bleek uit het basismateriaal niet mogelijk dezelfde soort cijfers voor de verbeterings- en moderniseringswerkzaamheden exakt te destilleren uit het totale begrote bedrag voor de rente-subsidies. In totaal werd voor de rentesubsidies voor het belastingjaar '79/'80 4 miljard Skr. begroot (vergelijk tabel 2.2.), maar daaronder vallen zowel rentesubsidies op nieuwbouw als ook op vernieuwbouw, energiebesparing, woningaanpassing e.d.

Eveneens ontbreekt de uitsplitsing naar bedragen t.b.v. de stadsvernieuwing bij de overige begrotingsposten. Voor '79/'80 werd t.b.v. de individuele huursubsidie door de nationale overheid een totaalbedrag uitgetrokken van 1,907 miljard Skr. terwijl het voorstel voor '80/'81 1,6 miljard Skr. is.²³ Een sterke daling dus, hetgeen ook voor de stadsvernieuwingsactiviteiten wel gevolgen zal hebben, gezien het feit, dat de huren na de ingreep vaak meer dan verdubbeld zijn. De regeling voor verbetering en aanpassing van de woningen aan de specifieke behoeften van bejaarden en gehandicapten bedroeg voor '79/'80 120 miljard Skr.²⁴

Tegelijkertijd wordt uit deze post de instandhouding gefinancierd, maar om welk gedeelte van het bedrag het daarbij gaat, werd niet vermeld. Een aanwijzing dat hier om een relatief laag bedrag gaat, kan gevonden worden in de aantallen woningen waarvoor t.b.v. de instandhouding een beroep op deze regeling is gedaan. De toewijzingen bedroegen hoogstens enkele honderden woningen per budgetjaar, terwijl dit de laatste jaren nog maar om enkele tientallen ging (in het jaar '70 ging het nog om 700 woningen, in '78 was dit gedaald tot 58).²⁵

Tabel 3.3

Aantal m.b.v. staatsleningen gerealiseerde verbeteringen en modernisering

Jaar	In een en twee gezinswoningen	in meergezins- woningen en flats	totaal
1970	1.900	1.900	3.800
1971	1.950	1.550	3.500
1972	2.050	1.150	3.250
1973	2.500	3.150	5.650
1974	3.500	12.250	15.750
1975	5.700	12.800	18.500
1976	8.350	8.450	16.800
1977	9.500	8.100	17.600
1978	12.150	11.950	24.100
1979 jan.-okt.	10.100	9.550	19.650
1979 jan.-okt.	10.350	8.350	18.700

Bron: Bostadsstyrelsen, overgenomen uit Bostadsdepartementet '79/'80.

Hoewel ook de cijfers voor de woonomgevingsverbetering niet voor de stadsvernieuwing alleen zijn aangegeven, is het toch zo, dat hier het totaalbedrag belangrijk is, omdat een groot gedeelte daarvan betrekking heeft op de al oudere woonwijken. Voor het budgetjaar '79/'80 was voor deze post 3,5 miljard Skr. uitgetrokken, een bedrag dat uitgebreid kon worden vanuit de reserves. Getuige tabel 3.4. moest dat ook.

Aan bijdragen voor restauratie van historische waardevolle gebouwen en gebieden werd over budgetjaar '78/'79 6,3 miljard Skr. betaald.²⁶

Voor het budgetjaar '78/'79 was 864 miljoen Skr. begroot voor energiebesparende maatregelen.²⁷ Daarbovenop kwam nog 374,5 miljoen Skr. om arbeidsplaatsen te scheppen. Deze zelfde post kon ook voor energiebesparende maatregelen gebruikt worden. Daarvoor was in '78/'79 ruim 1,2 miljard Skr. beschikbaar. In totaal werd er in dat jaar aan 65.000 projekten (58.000 in één- en tweegezinswoningen en 7.000 in flats) een lening en/of subsidie toegekend. Bovendien werden nog eens 11.000 energiebesparende maatregelen gefinancierd samen met de aanpassing van woningen aan bejaarden en gehandikapt. In totaal omvatten deze projekten 263.000 woningen en was er een bedrag van 1,2 miljard Skr. mee gemoeid (0,3 miljard Skr. subsidie en 0,9 miljard Skr. leningen met rentesubsidies).²⁸

Tabel 3.4

Woonomgevingsverbetering

	Budgetjaar			
	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79
aantal aanvragen	264	317	296	34?
betroffen woningen	103.000	122.000	68.000	100.000
totaal aangevraagde bedragen (mln. SKr.)	34	29	51	11?
goedgekeurde aanvragen	80	210	253	16?
toegevoegde bedragen (mln. SKr.)	11,6	22,0	44,0	63,?

Bron: Bostadsdepartement, '79/'80.

Tot zover de behandeling van de begroting, die aangaf hoeveel geld er naar de volkshuisvesting en de ook voor stadsvernieuwing relevante posten gegaan is.

Dan wil ik nu nog wat meer concrete gegevens over de invloed die het stadsvernieuwingbeleid op de woningmarkt heeft gehad, geven.

Gegevens over sloop en vervangende nieuwbouw waren noch in de begroting noch in andere rapporten te vinden. Enige gegevens daaromtrent zijn wel in de begroting opgenomen, maar het is onmogelijk daaruit een overzichtelijk beeld te destilleren. Iets meer informatie over de afname van het woningbestand geeft de statistische beschrijving van de woningmarkt uit '75.

Uit onderstaande tabel (3.5.) blijkt, dat in de periode '71-'75 105.000 woningen aan het bestand onttrokken zijn; om welke redenen wordt echter weer niet kwantitatief weergegeven. Als redenen worden vermeld: sloop, samenvoeging, functieverandering e.d.

Een beeld van de kwaliteitsverandering van de woningvoorraad over dezelfde periode wordt in tabel 3.6. gegeven.

Tabel 3:5

Netto toe- en afname van het woningbestand naar huistype in duizendtallen

	Aantal woningen aan het begin v.d. periode	Aantal woningen aan het eind v.d. periode		Netto toename		Afname	
		totaal	tijdens periode gebouwd	aantal woning- gen	in % v.h. aantal gebouwde woningen in de periode	aantal woning- gen	in % v.h. aan- tal begin periode
1-2 gezins- huizen							
1946-60	1.124	1.258	291	134	0,046	157	14
1961-65	1.258	1.293	122	35	0,029	87	7
1966-70	1.293	1.337	145	44	0,031	101	8
1971-75	1.337	1.469	203	132	0,065	72	5
Overige							
1946-60	978	1.417	593	439	0,074	154	16
1961-65	1.417	1.582	266	165	0,062	101	7
1966-70	1.582	1.844	328	262	0,080	66	4
1971-75	1.844	2.071	251	217	0,086	33	2
totaal							
1946-60	2.102	2.675	884	573	0,065	157	15
1961-65	2.675	2.875	388	200	0,052	188	7
1966-70	2.875	3.181	473	306	0,065	167	6
1971-75	3.181	3.530	454	349	0,077	105	3

Bron: Bostader och Boende, Stockholm, 1979.

Uit de vergelijking van tabel 3.5. en 3.6. blijkt, dat de afname van de woningvoorraad in de officiële versie geheel wordt toegeschreven aan een daling van het aantal woningen in de kwaliteitsklasse 3 t/m 7. (vergelijk: de afname van het woningbestand uit tabel 3.5. plus het aantal gemoderniseerde woningen in tabel 3.6. is gelijk aan de afname van de woningen in de kwaliteitsklasse 3 t/m 7).

Zoals uit de voorgaande beschrijving van de situatie in Zweden blijkt, is er geen echte woningwetkategorie in Zweden, maar wordt bijna de gehele voorraad met overheidssteun gebouwd. Alleen verschillen de financiële voorwaarden per beheersvorm. Op basis van die situatie wordt bij de statistische beschrijving van de ontwikkelingen op de woningmarkt dan ook in eerste instantie geen uitsplitsing naar eigenaren gemaakt, maar wordt voornamelijk de tweedeling één-en tweegezinshuizen en meergezinshuizen en flats aangehouden. De statistische beschrijving van de ontwikkelingen in de categorie meergezinshuizen en flats wordt daarna wel onderverdeeld naar de verschillende categorieën van beheersvormen. Dat dit voor de categorie één- en tweegezinshuizen niet gebeurt, is niet vreemd daar deze voor meer dan 90% door de eigenaar bewoond wordt. De verbeteringen in deze categorie behelzen voornamelijk modernisering en technische verbetering; samenvoegingen en veranderingen van type eigenaar komen daarbij nauwelijks aan de orde. De financieringsmogelijkheden zijn hiervoor al aan de orde geweest en uit tabel

3.3. blijkt, dat vanuit de sektor eigenaar-bewoners een sterk stijgend beroep op de regelingen t.a.v. de financieringen gedaan is en dat vanaf '76 het aandeel van deze sektor in de totale verbeterings- en moderniseringsproductie steeds sterker is geworden en zelfs de verbeteringen in de verhuursector (meergezinshuizen en flats, die voor het overgrote gedeelte op basis van verhuur worden geëxploiteerd) overtrof.

Tabel 3.6

Toename van het aantal woningen in kwaliteitsklasse 1-2 en afname van het aantal woningen in kwaliteitsklasse 3-7 in duizendtallen.

	Toename van het aantal in kwaliteitsklasse 1-2 in periode	daarvan		Afname van het aantal woningen in kwaliteitsklasse 3-7 in de periode
		nieuwbouw	modernisering	
1-2 gezinswoningen				
1961-65	230	122	108	195
1966-70	243	144	99	199
1971-75	259	203	56	127
Overige				
1961-65	261	266	5	96
1966-70	345	329	16	83
1971-75	320	251	69	103
Totaal				
1961-65	491	388	103	291
1966-70	588	473	115	282
1971-75	579	454	125	230

Bron: Bostader och Boende 1975, Stockholm 1979.

Tabel 3.7

Percentuele verdeling naar kamertal voor en na verbetering.

Jaar	A	B	C	D	E	F	G	
'75	100	0.1	18	41	28.2	8	4	voor
	85.6	0	7	30	40	15.9	6.8	na
'76	100	5	22	36.8	24.5	6.9	4.7	voor
	76.8	0	12.2	22.4	34.4	21	9.9	na
'77	100	5.8	24	38.1	22.4	5.9	4.3	voor
	71.1	0	6.3	19.2	37.8	23.8	11.7	na
'78	100	1.4	25.2	40.3	21.1	6.6	5.2	voor
	68	0.1	8	14.1	34.1	28	15	na
'79	100	1.1	19.7	40.2	26.9	6.6	4.7	voor
	69.5	0	4.2	12.2	38.1	29.2	14.6	na

A= Percentage voor verbetering: 100%
het onderste getal is het percentage woningen dat overgebleven is na de samenvoeging.

B= Kamers in speciale complexen.

C= Overige kamers zonder woonkeuken.

D= 1 kamer + keuken.

E= 2 kamers + keuken.

F= 3 kamers + keuken.

G= 4 + kamers + keuken.

Bron: SCB, Stockholm 1980.

Uit tabel 3.3. blijkt, dat de top van de stadsvernieuwingsactiviteiten voor meergezinshuizen en flats in de periode '73-'75 heeft gelegen en sindsdien steeds afneemt. Ook bij de verbetering van meergezinshuizen en flats blijkt de verbetering het meest door particuliere verhuurders gerealiseerd te worden. De procentuele verdeling van de verbeterings-en moderniseringsingrepen naar type beheersvorm is in tabel 3.7. opgenomen.

In vergelijking met bijv. de Nederlandse situatie zullen deze cijfers enigszins bevreemdend overkomen. Toch zijn ze wel te verklaren enerzijds vanwege het feit, dat ondanks de afnemende belangstelling van particuliere eigenaren op de verhuurdersmarkt nog altijd 38% van de woningen in meergezinshuizen en flats in handen van particuliere eigenaren is (zie tabel 1.5.), en anderzijds vanwege het feit dat vooral het oudere woningbestand in meergezinshuizen en flats in particuliere handen is, omdat de non-profit sektor en de coöperatieve sektor pas na de tweede wereldoorlog mee gingen tellen.

Tabel 3.8

Procentuele en absolute verdeling van de verbeteringsactiviteiten naar eigenaar.

Jaar	Aantal	A	B	C	D
'75	10.435 100%	658 6.3%	2.408 23.1%	509 4.9%	6.860 65.7%
'76	8.897 100%	766 8.6%	1.563 17.6%	406 4.6%	6.162 69.3%
'77	8.116 100%	606 7.5%	1.863 23%	591 7.3%	5.056 62.3%
'78	7.031 100%	730 10.4%	1.787 25.4%	306 4.4%	4.208 59.8%
'79	7.190 100%	509 7.1%	1.564 21.8%	606 8.4%	4.511 62.7%

A= Woningbouw door de staat, regionale overheid en de gemeente zelf.
 B= Municipal Housing Companies.
 C= Coöperatieve Housing Companies.
 D= Particulieren.

Bron: SCB, Stockholm 1980.

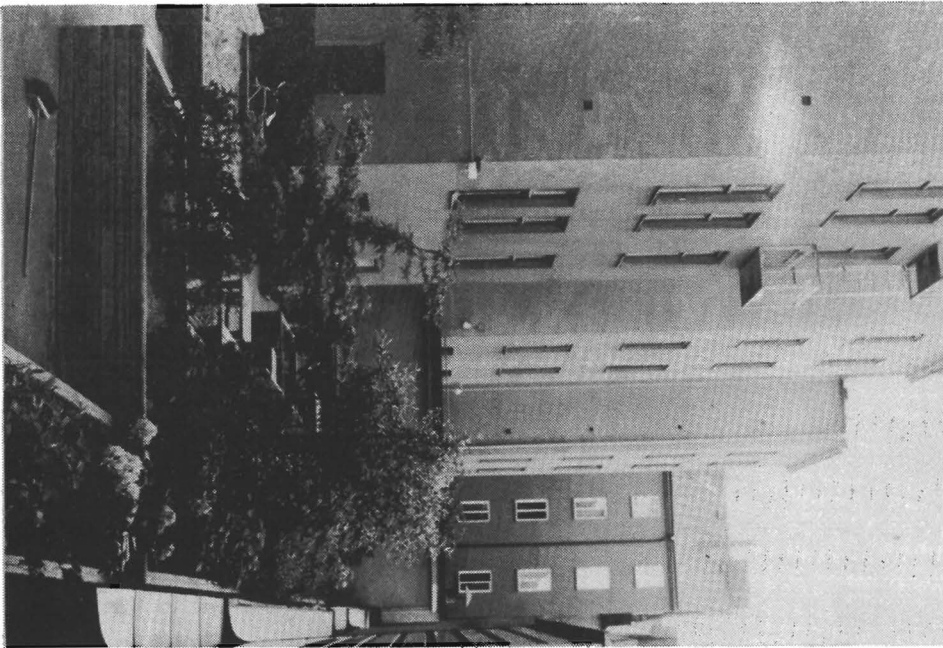
Uit tabel 3.7. blijkt duidelijk, dat de moderniseringsingrepen een rigoreuze vermindering van het aandeel kleine woningen tot gevolg hebben. Zelfs in totaal neemt het aantal kleine woningen af, in '78 en '79 bijna met 1/3. De oorzaken hiervoor zijn tweëerlei. Enerzijds vindt men van overheidswege, dat de concentratie kleine woningen in de oude wijken in de Zweedse steden veel te hoog is. Deze concentratie leidt tot een eenzijdige bevolkingssamenstelling, die op zijn beurt weer te hoge kosten met zich meebrengt, daardoor het voorzieningennivo bedreigt en ga zo maar verder. Door moderniseringsingrepen en verbeteringsactiviteiten te combineren met het samenvoegen van kleinere woningen tot grotere wordt na



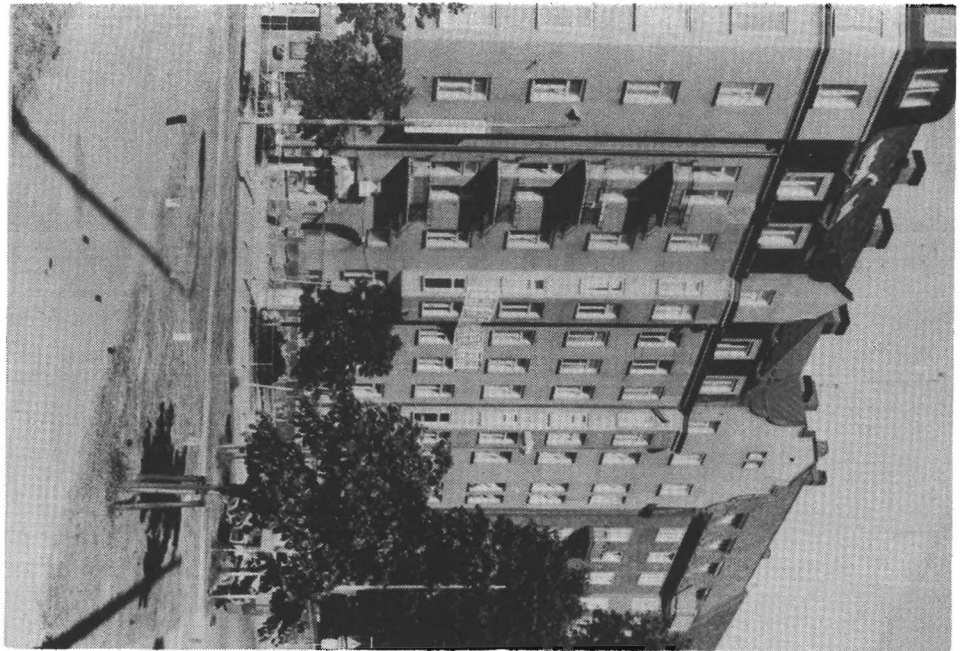
Stockholm, Södermalm



Stockholm, Södermalm



Stockholm, Birkastaden



Stockholm, Birkastaden



Stockholm, Birkastaden



Stockholm, Birkastaden

tuurlijk een uitstekende mogelijkheid geschapen in de woning-differentiatie een zodanige verandering aan te brengen, dat randvoorwaarden voor een meer heterogene bevolkingssamenstelling (lees: meer gezinnen) geschapen worden. Op die manier kan de sociale segregatie aangepast worden, wat dan natuurlijk wel ten koste gaat van de toch al te schaarse woonruimte voor één- en tweepersoonshuishoudens.

Een andere oorzaak voor de afname van het woningbestand is het feit, dat voor de woonomgevingsverbetering woningen gesloopt moeten worden en dat de huidige normen voor een aantal bijkomende voorzieningen (liften, bergruimte, grotere keukens, trappenhuizen etc.) dermate ruimteverslindend zijn, dat ze ook oorspronkelijke woonruimte opslokken.

Tot zover de concrete resultaten van het stadsvernieuwingsbeleid in Zweden. De invloed van de stadsvernieuwingsingrepen op huurnivo, woninggrootte, - kwaliteit, segregatie e.d. zal op een meer concreet nivo bij de beschrijving van het stadsvernieuwingsbeleid op lokaal nivo (Stockholm) naar voren komen.

4. STOCKHOLM

Stockholm, in de 14e eeuw op het eiland Gamla Stam in de zeearm tussen het meer Mälaren en de Baltische Zee ontstaan, vormt de hoofdstad van Zweden. Al sinds het begin van haar ontwikkeling werd ze als koningszetel de belangrijkste stad van Zweden. Bij de centralisatie van het bestuur van Zweden in de 17e eeuw werden alle regeringsfuncties naar Stockholm overgeplaatst, hetgeen een toevloed van immigranten, vooral regeringsambtenaren en handelaren met zich meebracht. De tweede belangrijke ontwikkelingsperiode van de stad begon in de 19e eeuw en hield gelijke tred met de industriële revolutie. Toch ligt het huidige economische belang van de stad nog altijd in haar regeringsfunctie. Dit blijkt o.a. uit de verdeling van de arbeidsplaatsen over de verschillende sectoren. De tertiaire sektor speelt een zeer belangrijke rol, zeker in vergelijking met heel Zweden.

Tabel 4.1.

Arbeidsmarkt.

		Stad Stockholm	Zweden
Totaal aantal arbeidsplaatsen		353.000	4.115.200
- land- bosbouw	(%)	0,3	6,1
- industrie	(%)	15,8	26,0
- bouwnijverheid	(%)	5,1	7,0
- handel	(%)	18,6	14,4
- banken/verzekeringswezen	(%)	12,3	6,1
- transport	(%)	9,2	6,7
- openbare diensten	(%)	38,7	33,6
percentage werkende gehuwde vrouwen		66,5	63,2
percentage werkeloze mannen		1,6	2,1
percentage werkeloze vrouwen		1,3	2,4

Bron: Statistik Arsbok for Stockholm, Stockholm 1979.

Het grote gewicht van de tertiaire sektor komt natuurlijk ook ruimtelijk tot uitdrukking. Was sinds het ontstaan van Stockholm het eiland Gamla Stan, zowel wat betreft bestuur en dienstverlening als handel, steeds het centrum van de stad geweest, vanaf het begin van de 19e eeuw drongen de cityfuncties steeds meer op naar het noordelijke gedeelte (Norrmalm). Gamla Stan is meer een historische toeristische trekpleister geworden, met daarop gerichte voorzieningen (boetiekjes, restaurants e.d.). Bovendien heeft de vrijwel volledige restauratie van Gamla Stan daar een luxe woonfunctie voor hogere inkomensgroepen opgeleverd.

Het opdringen van de cityfuncties naar Norrmalm heeft een uittocht van de daar wonende bourgeoisie veroorzaakt. De meeste panden zijn nu voor zakelijke functies in gebruik of zijn in het kader van de verschillende cityplannen gesloopt. Bovendien heeft er een uitwaaiing van functies over de

verschillende oude arbeiderswijken plaatsgevonden, die nu direkt aan de city grenzen.

Naast de funktiemenging, waarbij het vaak om voor de woonomgeving hinderlijke bedrijvigheid gaat, tast ook de uitbreiding van de infrastructuur t.b.v. de city de woonomgeving aan. De toch al ontoereikende woonomgeving, het teruglopen van het voorzieningennivo, de dichte bebouwing en de hoge concentratie slechte, kleine woningen hebben geleid tot een proces van sociale segregatie, waardoor de economisch sterkere bewoners de stad zijn uitgetrokken naar de buitenwijken of de voorsteden, terwijl economisch zwakkere groepen in toenemende concentraties achter moesten blijven. Verbetering van woning en woonomgeving en aanpassing van de woningdifferentiatie zijn de middelen waarmee de gemeente Stockholm probeert dit voor de ontwikkeling van de stad negatieve proces van sociale segregatie tot staan te brengen.

4.1. De woningmarkt

De funktie als hoofdstad, het feit dat de regio Stockholm een economisch en cultureel zwaartepunt vormt van Zweden en de sterke bevolkingsuitbreiding vanaf de 19e eeuw, hebben uiteraard de ontwikkeling en samenstelling van de woningvoorraad beïnvloed. Uit de beschrijving van de woningvoorraad op nationaal nivo blijkt, dat het totale woningbestand in Zweden 3,5 miljoen woningen in 1975 bedroeg. In datzelfde jaar was het aantal woningen in Stockholm 365.222, dus ruim 10%. In 1978 bedroeg het aantal woningen in Stockholm 368.560, bij een totale bevolking van 653.929 inwoners (een gemiddelde woningbezetting dus van 1,77) verdeeld over 429.462 huishoudens, waarvan ongeveer 380.000 één- en tweepersoonshuishoudens (alleenstaanden, alleenstaanden met een kind en gehuwden/samenwonenden).

Uit bovenstaande cijfers blijkt een aanzienlijk tekort, dat overigens genuanceerd wordt door het feit, dat 18-jarige kinderen, ook al wonen die nog bij hun ouders, automatisch als alleenstaanden geteld worden.

Tabel 4.2.

Huishoudens naar grootte en samenstelling

	Aantal kinderen:					totaal
	0	1	2	3	4	
alleenstaande	282.980	17.557	6.251	1.078	269	308.13
- man	127.555	1.662	384	60	6	129.66
- vrouw	155.425	15.895	5.867	1.018	263	178.46
gehuwd - samenwoneud	80.071	19.427	17.176	3.913	741	121.32
totaal	363.051	36.984	23.427	4.991	1.010	429.46

Bron: Statistik Arsbok for Stockholm, Stockholm '79.

Het beeld van de woningnood wordt nog duidelijker, wanneer men in aanmerking neemt, dat het aantal geregistreerde woningzoekenden in de regio geleidelijk aan steeg van 22.733 in 1948 tot 111.278 in 1970.²⁹ De laatste jaren is de toename zelfs zo groot geworden, dat alleen de meest urgente woningzoekenden worden geregistreerd. In 1980 waren dat er ongeveer 40.000 en er kan gerust gesteld worden, dat de situatie op de woningmarkt met Amsterdam vergelijkbaar is. Het schrijnende woningtekort heeft net als in Nederland tot gevolg, dat jongeren, ondanks het erkende recht op zelfstandige woonruimte (in Zweden al vanaf 16 jaar), helemaal niet meer aan de bak komen.

Ondanks de toenemende knelpunten op de woningmarkt in Stockholm neemt de nieuwbouwproductie vanaf de jaren 50 af, en blijft zelfs bij die van Zweden achter. In 1950 zet zich in Stockholm zelf dan ook een bevolkingsafname door, terwijl de bevolking in de regio sterk blijft groeien (o.a. door suburbanisatie).

Het woningbestand in Stockholm is in vergelijking met dat van heel Zweden relatief jong. Het zeer oude woningbestand (van voor 1900) maakt in Stockholm een iets kleiner gedeelte van de woningvoorraad uit dan gemiddeld over heel Zweden; een groter gedeelte van de Stockholmse woningvoorraad stamt uit de periode van voor en rond de tweede wereldoorlog. Vooral de bouwproductie van rond 1940 in het kader van de poging van de sociaal-demokraten de woningnood in Stockholm rigoreus op te lossen (Smalhus) valt daarbij op. Iets geringer daarentegen is, vergeleken met Zweden, het gedeelte van de woningvoorraad na 1950, hetgeen het gevolg is van aan de vanaf dat moment ten opzichte van heel Zweden dalende nieuwbouwproductie.

Tabel 4.3.

Woningen naar leeftijd en grootte

	Stockholm	Goteborg	Malmö	Stor- Stockholm	Stor- Goteborg	Stor- Malmö	Zweden
Aantal woningen	365.222	218.833	127.415	644.776	307.838	213.546	3.529.820
percentage in een- en twee-gezinshuizen	10,2	15,7	13,4	20,8	28,7	27,8	41,6
kamers per woning	3,2	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8	3,9
procentuele verdeling naar ouderdom:							
voor 1921	16,9	9,7	9,5	11,8	10,3	13,4	16,5
1921 - 1940	29,7	20,4	20,9	20,3	17,9	16,6	16,1
1941 - 1960	34,0	30,6	30,6	29,7	28,3	25,6	28,9
1961 - 1965	5,3	11,3	12,7	10,1	11,7	12,5	11,5
1966 - 1970	8,6	16,6	14,0	14,3	18,4	16,4	13,8
1971 - 1975	5,4	11,4	12,2	13,5	13,1	15,3	12,9

Bron: Statistik Arsbok for Stockholm, Stockholm 1979.

Zoals al bij de inventarisatie op nationaal nivo vermeld is, richt het stadsvernieuwingsbeleid zich vooral op de modernisering van het woningbestand, d.w.z. op een verbetering van de woontechnische toestand. De bouwtechnische toestand is in Stockholm veel beter dan in de Nederlandse grote steden. Verzakkende funderingen komen op uitzonderingen als het nu grotendeels gerestaureerde Gamla Stam na, nauwelijks voor en de konstrukties zijn over het algemeen massiever en zwaarder dan in Nederland.

Achterstallig onderhoud, dat wel vaak te signaleren valt (overigens vaak beperkt tot buiten schilder- en stukwerk) en slijtage aan vloeren en leidingen worden tegelijkertijd met de moderniseringsingrepen aangepakt.

Tabel 4.4.

Gemiddelde huur naar woninggrootte, bouwperiode en kwaliteitsklasse.

	Aantal kamers						totaal
	1	2	3	4	5 of meer	overige	
Jaarhuur, Skr. per woning							
Bouwperiode:							
- 1920	4396	7281	11209	13698	20622	5036	8686
1921 - 1940	5695	7748	11106	13628	20501	4374	7205
1941 - 1950	5539	7554	9754	11550	14623	4033	7487
1951 - 1960	7424	8941	10754	13677	17325	4649	9324
1961 - 1965	6900	10134	12528	15645	20383	5845	11438
1966 - 1970	7783	10783	13268	16036	19348	6570	12555
1971 - 1977	8265	11168	13208	15500	18843	7895	11175
Kwaliteitsklasse:							
1	7595	10322	12557	15335	19218	6587	11399
2	5788	7950	10692	13195	20058	4834	8343
3	4314	6174	8633	10733	---	3258	4739
4-7	3897	6583	10181	13028	---	2604	5878
Totaal gemiddeld	5603	8245	11541	14197	19623	5007	8793
Jaarhuur, Skr. per m ²							
Bouwperiode:							
- 1920	121	127	135	126	120	145	128
1921 - 1940	145	139	140	130	128	148	139
1941 - 1950	148	143	144	138	142	149	144
1951 - 1960	159	153	150	150	144	163	153
1961 - 1965	166	167	160	157	162	170	163
1966 - 1970	183	168	161	166	161	186	167
1971 - 1977	197	177	167	168	165	205	182
Kwaliteitsklasse:							
1	181	165	159	160	157	184	166
2	147	144	144	135	126	158	145
3	122	113	120	103	---	133	123
4-7	112	115	122	126	---	91	112
Totaal gemiddeld	144	145	151	147	135	160	148

Bron: Statistik Arsbok for Stockholm, Stockholm 1979.

Bekijken we de procentuele verdeling van de kwaliteit van het woningbestand, dan blijkt dat Stockholm in Zweden geen uitzondering vormt. In totaal zijn in Stockholm 13,3% van de woningen aan verbetering op grond van woontechnische gebreken toe, zelfs iets minder dan in heel Zweden (13,7%).

In tabel 4.4. wordt een overzicht gegeven van de huurhoogte van de woningen in Stockholm. Er blijken daarin aanzienlijke verschillen te bestaan tussen de woningen in de verschillende kwaliteitsklassen en tussen woningen van verschillende bouwperiodes; dit laatste kan verklaard worden uit het feit dat ouderdom en uitrustingsnivo een duidelijke samenhang vertonen. De huurhoogte in Zweden, en dus ook in Stockholm, wordt bepaald op basis van vergelijking. In principe betekent dit, dat huren in de non-profit sektor en die in de particuliere verhuursector voor woningen met gelijke kwaliteit gelijk zijn, hoewel in de particuliere verhuursector een 10% hogere huur voor een vergelijkbare woning aanvaardbaar wordt geacht. Daardoor kunnen de exploitatieverliezen die ontstaan omdat de huren van gemoderniseerde en nieuwe woningen t.o.v. de kostprijs te laag zijn, gedekt worden uit de overschotten op de balans van de oudere maar in kwaliteit vergelijkbare woningen waarvan de huur t.o.v. de kostprijs eigenlijk te hoog is. Op die manier ontstaat, in ieder geval voor wat betreft de woningen in de non-profit sektor een t.o.v. de kwaliteit gelijk huurnivo over de hele stad.

In het voorgaande is de woningmarkt beschreven op basis van heel Stockholm maar de problematiek waarop het stadsvernieuingsbeleid zich richt, is natuurlijk vooral te vinden in de binnenstad.

Bij de beschrijving van de nationale situatie werden als belangrijkste aandachtspunten van de stadsvernieuwing de toestand van het woningbestand, van de woonomgeving en de sociale segregatie aangegeven, aspecten overigens die nauw met elkaar samenhangen.

Pas na de industriële revolutie is Stockholm geworden tot wat het nu is. Evenals in andere grote Westeuropese steden moest in de tweede helft van de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw de bouwproductie opgevoerd worden om de stroom immigranten op te vangen. Hoewel de industriële revolutie in Zweden relatief laat en over het hele land verspreid heeft plaatsgevonden, waardoor de arbeidersstroom minder massaal was dan elders in de belangrijkste Westeuropese industriecentra en de uitgebreide krottenwijken uitbleven, blijken ook in Stockholm de problemen in de oudere stadsuitbreidingen rond de huidige city geconcentreerd te zijn.

Zo is in de binnenstad ongeveer 3/5 van het woningbestand voor 1950 gebouwd en terwijl in heel Stockholm het percentage van woontechnisch te verbeteren woningen op 13,3% lag, is dit in de binnenstad 24%.

Wat betreft de huren ligt de situatie op dit moment iets gekompliceerder. In de binnenstad van Stockholm heeft het stadsvernieuingsbeleid tot gevolg gehad, dat een groot gedeelte van het goedkope huurwoningenbestand verdwenen is. Na de modernisering stijgen de huren oer het algemeen aanzienlijk en kunnen zelfs hoger dan de huren van een vergelijkbare nieuwbouwwoning worden. Een belangrijk ge-

deelte van de relatief goedkope oudbouw is in het afgelopen decennium dan ook vanwege de omvangrijke moderniseringsingrepen belangrijk in prijs verhoogd. Vandaar dat een beeld van de gemiddelde huurhoogte in de binnenstad nauwelijks nog zeggenskracht heeft.

Een aantal kenmerken van bewoners van substandaardwoningen zijn in de beschrijving op nationaal nivo opgesomd. Er bleken o.a. meer alleenstaanden, bejaarden, gastarbeiders, lagere inkomensgroepen, werkelozen e.d. te wonen. Een steekproef-onderzoek van de gemeente in 1974 in een aantal woningen in te verbeteren panden bevestigt dit beeld ook voor Stockholm. De procentuele verdeling van de inkomensklassen van de steekproefpopulatie wijkt sterk af van die van heel Stockholm. Bovendien wordt duidelijk, dat binnen de populatie de verdeling over de woningen naar kwaliteitsklasse een duidelijke samenhang met de inkomenshoogte te zien geeft. Een en ander wordt nog sprekender, wanneer gekeken wordt naar de relatie tussen huurhoogte en inkomenshoogte. De woningen, die bij het onderzoek betrokken waren, hadden een gemiddelde huur van 3.800 Skr. (cijfers 1972), een huur die veel lager lag dan elders in Stockholm.

Tabel 4.5.

Huishoudensinkomen en jaarhuur

Inkomen	Jaarhuur (x 100 SKR)							totaal
	-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50	onbekend	
- 14.000	7	42	32	13	3	2	--	100
15 - 29.000	5	35	35	16	5	4	--	100
30 - 44.000	--	34	39	15	7	5	--	100
45 - 59.000	1	17	39	23	12	8	--	100
60.000 -	--	15	25	12	22	25	--	100
onbekend	--	38	34	24	--	3	--	100

N = 664

Bron: Uppsagda for Sanering - Hur gick det sen, Stockholm 1976

Niet alleen de toestand van de woning heeft geleid tot deze specifieke bevolkingssamenstelling, ook de woonomgeving is daar een oorzaak van. Het is een in alle grote steden in West-Europa vergelijkbaar probleem: een schrijnend tekort aan groen- en speelvoorzieningen, een bedreigende infrastructuur, parkeeroverlast, een achteruitgang van het wijkverzorgende voorzieningennivo etc. De slechte woonomgeving is er niet alleen vaak de oorzaak van dat mensen de stad uittrekken maar levert ook verhuurmoeilijkheden op. Het is dan ook vaak de slechte ontoereikende woonomgeving, die voor de verhuurders mede een argument vormt, verbetering en zelfs het normale onderhoud achterwege te laten.

Een proces van sociale segregatie, waarbij enerzijds hogere inkomensgroepen en gezinnen met kinderen uit de oudere

wijken wegtrekken terwijl bewoners met lagere inkomens blijven zitten, en anderzijds de vrijkomende ruimte bezet wordt door een- en tweepersoonshuishoudens en lagere inkomens-kategorieën, is een direct gevolg van deze ontoereikende woonomgeving. Gedeeltelijk is daaruit ook de tendens tot suburbanisatie te verklaren. Het verdwijnen van goedkope woonruimte uit de binnenstad o.a. als gevolg van het stadsvernieuwingsbeleid, heeft nog een andere belangrijke ontwikkeling tot gevolg gehad. Een aantal groepen, die door het stadsvernieuwingsbeleid gedwongen waren een ander onderkomen te vinden, zijn naar de wijken en voorsteden uit de jaren '50 getrokken, waar de huren eveneens relatief laag zijn. Het blijkt dat er nu al voorsteden zijn, waar meer dan 50% van de bevolking uit buitenlanders bestaat. Er doet zich in Stockholm bovendien een segregatieproces voor tussen het noorden en het zuiden van de agglomeratie. In het noorden zijn de gemeentelijke belastingtarieven lager, een voordeel, dat zich via de stijgende grondprijzen op de prijzen van de woningen doet gelden. Het fiskale systeem t.a.v rente-aftrekbaarheid maakt het vooral voor hogere inkomensgroepen lichter een hoge rentelast te dragen en zij worden daarom primair door de lagere belastingtarieven aangetrokken.

4.2. Het stadsvernieuwingsbeleid in Stockholm

De stadsvernieuwing richt zich concreet op een 5-tal te onderscheiden punten.

Ten eerste moet uiteraard het gedeelte van het woningbestand, dat nog niet aan de huidige technische normen voldoet, verbeterd worden. In 1970 waren 23.500 woningen niet modern (kwaliteitsklasse 4-7) en 40.200 woningen half-modern (kwaliteitsklasse 3). In 1975 waren deze getallen respectievelijk 15.350 en 33.250 woningen.

Een tweede punt is de restauratie van woningen met historische waarde. Vooral Gamla Stan, dat in zijn geheel geres- taureerd is, is daarvan een goed voorbeeld. Restauratie komt vanwege de kosten en de hoge huren die daaruit voortkomen alleen de hogere inkomensgroepen ten goede.

Een derde belangrijk punt is de energiebesparing. Zoals in de beschrijving op nationaal nivo al is vermeld, worden hiervoor extra subsidies verleend (vergelijkbaar met andere landen in West-Europa). In dit verband is het van belang te wijzen op de "Smalhus": doorzonwoningen, gebouwd in de periode '35-'55, die qua uitrusting aan de normen voldoen, maar waarvan de warmte- en geluidsisolatie zeer gebrekkig is. Extra maatregelen worden dan ook getroffen om deze woningen aan te pakken. Het betreft hierbij 25.000 woningen uit de periode 1934-1940 en 20.000 vergelijkbare woningen uit de periode 1947-1952. Deze woningen zijn vooral in de gordel om de binnenstad te vinden. De woningdifferentiatie in deze gordel bestaat voornamelijk uit kleine woningen. Het inwoneraantal is de afgelopen jaren drastisch teruggelopen en de bevolking bestaat nu voornamelijk uit bejaarden en jongeren. Gezinnen met kinderen zijn daar nauwelijks meer te vinden. Er worden momenteel dan ook ingrijpende plannen ontwikkeld om tot een meer heterogene bevolkingssamenstelling te komen.

Een vierde punt is het verbeteren van de woonomgeving, overigens zowel in het stadscentrum en de binnenstad, waar vooral een tekort aan groen- en speelvoorzieningen en een grote verkeersoverlast te vinden is, als in de meer naar buiten gelegen wijken, waar een tekort aan andere voorzieningen te signaleren valt.

Het vijfde punt vormt het aanpassen van de woningdifferentiatie aan een meer gevarieerde bevolkingssamenstelling, waarbij het vooral gaat om meer grote woningen in de binnenstad en de gordel daaromheen te bouwen. De algemeen geldende differentiatie bij zowel vernieuwbouw als nieuwbouw is 25% kleine, 50% middelgrote en 25% grote woningen.

Op het gebied van de stadsvernieuwing kennen de gemeenten in Zweden een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Ze stellen zelf hun programma's op en bepalen de fasering van de uitvoering ervan.

Bij de uitvoering van de projecten gelden echter weer de op nationaal nivo ingevoerde maatregelen en financieringswijzen. In die zin wijkt het stadsvernieuwingsbeleid in Stockholm niet erg af van het beschreven beleid op nationaal nivo.

Maar naast de nationaal geregelde financieringswijze hebben de gemeenten ook een eigen financiële verantwoordelijkheid en invloed. Enerzijds bestaat die invloed uit een controle-mogelijkheid, doordat de lokale overheid de bouwkosten moet goedkeuren en in een aantal al op nationaal nivo beschreven gevallen garant moet staan voor de leningen. Anderzijds bestaat die invloed daaruit, dat de lokale overheid uit eigen middelen actief deelneemt aan de financiering. Aktieve deelname aan de financiering van de stadsvernieuwing is op drie nivo's te vinden.

Ten eerste heeft de lokale overheid een belangrijke invloed op de non-profit sektor. Zoals al gezegd, heeft ze het recht het bestuur van de maatschappijen aan te wijzen. Belangrijk is echter ook, dat de lokale overheid verantwoordelijk is voor de financiële middelen die de maatschappijen in de non-profit sektor voor nieuwbouw of modernisering nodig hebben. Dit doet de lokale overheid door enerzijds garant te staan voor het op de kapitaalmarkt geleende bedrag en anderzijds door vanuit haar eigen middelen aan de financiering bij te dragen.

Ten tweede draagt de lokale overheid vanuit eigen middelen aan de moderniseringskosten bij. Vaak zijn de moderniseringskosten zo hoog, dat ze uit de huurinkomsten niet gefinancierd kunnen worden. Dit gat kan ontstaan omdat er in Zweden sprake is van vergelijkingshuren. Wanneer de exploitatiekosten hoger zijn dan de huurinkomsten, kan de lokale overheid in het verschil bijdragen.

Ten derde betaalt de lokale overheid zelf een gedeelte van de individuele huursubsidie.

Op nationaal nivo is al beschreven op welke wijze het medebeslissingsrecht en het participatierecht van de betrokkenen (huurders en eigenaren) is geregeld: op basis van onderhandelingen, die door de verschillende belangenorganisaties worden gevoerd. Daaraan voegt ook de wetgeving op het terrein van de stadsvernieuwing een aantal instrumenten toe: zowel huurders als gemeente kunnen via de huurdersorganisatie de eigenaar verplichten het pand te verbeteren. Aan

de andere kant kunnen huurders ook een door de eigenaar voorgenomen verbetering weigeren, wanneer deze boven de in de wet vastgelegde minimumstandaard komt. Wanneer echter de eigenaar een pand wil verbeteren tot aan de minimumstandaard, zijn de huurders verplicht die verbetering en ook de daarmee gepaard gaande huurverhoging te accepteren.

Wat deze gang van zaken betreft, volgt men ook in Stockholm vaak de gebruikelijke gang van zaken. Bovendien heeft men in Stockholm geprobeerd de participatiemogelijkheden te verbeteren door enquetes te houden en ronde-tafelgesprekken met alle betrokkenen te organiseren. Wat betreft de enquetes is er in een aantal gevallen een representatieve steekproef onder de bevolking gehouden met als doelstelling informatie te verkrijgen over de door de bevolking gewenste wijze en mate van sanering. Hierbij werd de bewoners de gelegenheid gegeven zich over een eventuele gewenste terugkeer en over de met sanering gepaard gaande hogere huren uit te spreken. Informatie- en ronde-tafelgesprekken zijn er voor alle geïnteresseerde betrokkenen, maar vooral voor leden van organisaties en belangenverenigingen bij een aantal stadsvernieuwingsprojecten georganiseerd.

Ook in Stockholm is de laatste tijd veel kritiek geuit over de gang van zaken bij het stadsvernieuwingsproces. De betrokken bewoners konden niet genoeg vat op het proces krijgen, de plannig stond te ver van het konkrete wijkgebeuren af, werd te centralistisch geregeld etc. Het effect van een aantal acties n.a.v die kritiek is, dat geprobeerd wordt in Stockholm het hele stadsvernieuwingsproces gedecentraliseerd ten uitvoer te brengen. D.w.z. dat de planologen, architecten, welzijnswerkers etc. een eigen ruimte in de wijk krijgen, van waaruit de verschillende activiteiten wijkgericht opgezet en gekoördineerd kunnen worden. De gemeenteambtenaren worden door de verschillende diensten aangesteld en werken in de wijk zelf. Ze zijn niet verregaand gemandateerd: de diensten blijven de verantwoordelijkheid zelf dragen. Ook deze situatie funktioneert niet vlekkeloos en gesprekken om met verregaande bevoegdheden de stadsvernieuwing te decentraliseren en in de betrokken wijken te regelen, zijn op gang gekomen.

4.3. Enige konkrete resultaten

Zoals al eerder in dit stuk vermeld, is de nieuwbouwproduktie de laatste jaren sterk teruggelopen en is daarvoor in de plaats de vernieuwbouw gekomen. De nieuwbouwproduktie was in 1972 2.882 woningen, liep daarna tot een relatief hoogtepunt in 1975 van 5.457 woningen op en zakte toen weer terug tot een produktie van 1.726 woningen in 1978. Daarentegen kwam vanaf 1972 de vernieuwbouw op gang: werden in 1972 slechts 4 woningen verbouwd, in 1976 waren dit er 2.355, maar dit aantal daalde weer tot 1.566 verbouwde woningen in 1978. Desondanks blijft het aandeel van de vernieuwbouw in de totale bouwproduktie stijgen. Dit is ook in overeenstemming met de gegevens die daaromtrent in de beschrijving op nationaal nivo zijn weergegeven. Tegenover de daling van de

bouwproductie staat echter een vrij sterke stijging van de sloop (van 1.500 woningen in 1972 naar ruim 4.000 woningen in 1977 en ruim 3.000 in 1978) met als gevolg dat er een zeer sterke daling in de toename van het woningbestand optreedt, een daling die vooral het bestand aan kleine woningen betreft. Bovendien geeft het feit, dat de sloop grotendeels woningen uit de binnenstad betreft (meer dan 75%) aanleiding tot de veronderstelling, dat daardoor juist het relatief goedkope woningbestand verdwijnt (de gemiddelde huur van woningen na de periode voor 1950 was ongeveer 7.650 Skr. per jaar en uit de periode van 1950-1970 ongeveer 10.500 Skr. (in 1978 tussen de 11.000 en 13.000 Skr. per jaar voor een tweekamerwoning tot ver over de 20.000 Skr. voor een vijfkamerwoning).

Exakte cijfers over de verbetering van de woonomgeving zijn niet bekend; wel is het zo, dat woonomgevingsverbeteringsplannen gelijktijdig met vernieuwingsprojecten plaatsvinden. Ze komen dan ook ter sprake bij de uitvoerige behandeling van de drie geselecteerde stadsvernieuwingsprojecten in Stockholm.³⁰

4.4. Problematiek en knelpunten

In eerste instantie zorgt de tijdelijke huisvesting al voor een probleem. Het blijkt vaak moeilijk woningen van een vergelijkbare kwaliteit en vergelijkbare huurhoogte in de nabije omgeving te vinden. De spreiding van tijdelijk vervangende woonruimte is erg groot. Bovendien is de huurhoogte van de vervangende woonruimte vaak hoger. De gemiddelde huur in de oude woningen was 3.880 Skr. per jaar (prijsspeil 1972) en in de vervangende woonruimte 4.200 Skr. per jaar. (zie tabel 4.6.).

Ook blijkt een hoog percentage van de betrokken bewoners langer dan een jaar in de vervangende woonruimte te blijven wonen of zich daar zelfs permanent gaat vestigen, meestal omdat men anders twee keer in korte tijd moet verhuizen, omdat de bewoners in de vervangende woning/woonomgeving zich al aangepast hebben, omdat de kwaliteit van de vervangende woonruimte beter is en/of omdat de huur van de verbeterde oude woning zo hoog wordt, dat dit een terugkeer in de weg staat.

Vrijwel altijd leidt de woningverbetering tot vrij sterke huurverhogingen. Het huurnivo van de verbeterde woningen steeg met gemiddeld 150%. 100% stijging van de huur van gemeentewoningen en 170% huurstijgingen bij woningen van particuliere verhuurders. Hierbij moet overigens in aanmerking genomen worden, dat deze prijzen inclusief stook-, water- en servicekosten zijn en dat na verbetering van een grotere woning alleen al de grotere oppervlakte tot een verhoging van deze kosten leidt. De stadsvernieuwingsingrepen hebben altijd een afname van het absolute aantal woningen tot gevolg. Ook hierdoor wordt de garantie tot terugkeer van de oude bevolking tot een onmogelijkheid. In de beschrijving van het stadsvernieuwingsbeleid op nationaal nivo zijn daarover al cijfers gegeven, meer concrete gegevens komen bij de behandeling van drie stadsvernieuwingsprojecten verderop aan de orde.

Tabel 4.6.

Huurhoogte van de oude woning en van de vervangende woonruimte

Huurhoogte per jaar van vervangende woonruimte (prijzen 1972)	huurhoogte per jaar voor herhuisvesting (prijzen 1972)						totaal vervangende woonruimte
	-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-	
0.000 - 0.900 kr			1		2	2	1
1.000 - 1.900 kr	33	15	17	5	1	2	8
2.000 - 2.900 kr	33	47	37	21	10	6	24
3.000 - 3.900 kr	33	28	26	22	30	14	23
4.000 - 4.900 kr	--	6	12	30	22	21	19
5.000 -	--	4	7	23	34	54	25
totaal	100	100	100	100	100	100	100
totaal voor herhuisvesting	1	9	31	23	16	21	

N 575

Bron: Uppdragda for Sanering - Hur gick det sen, Stockholm '76

Tabel 4.7.

Verblijfsduur in de vervangende woonruimte

Verblijfsduur	-1	1-2	3-4	5-7	jaar
% van de betrokken bewoners		43	27	30	

N 188

Bron: Uppdragda for Sanering - Hur gick det sen, Stockholm '76

Het bovenstaande in aanmerking genomen, is het logisch dat ook de bevolkingssamenstelling door de stadsvernieuwingsingrepen aanzienlijk verandert, zowel wat betreft huishoudensgrootte als inkomen, hetgeen door de tabellen 4.8. en 4.9. wordt geïllustreerd.

Tabel 4.8.
Huishoudensgrootte voor en na verbetering

Woningen naar grootte	huishouden					
	eenpersoonshuis- houden		tweepersoonshuis- houden			
			zonder kind		met kind(eren)	
	voor	na	voor	na	voor	na
2 kamers + keuken of minder	93	82	67	35	76	23
3 kamers + keuken	3	12	15	45	13	37
4 kamers + keuken of meer	4	6	18	20	11	40
totaal	100	100	100	100	100	100
N =	125	122	173	121	61	60

Bron: Uppslagda for Sanering - Hur gick det sen, Stockholm '76

Tabel 4.9.
Inkomenshoogte voor en na verbetering

Huishoudensinkomen	voor (1966)	na (1971)
0 - 10.000 kr	22	14
11 - 20.000 kr	23	9
21 - 30.000 kr	18	11
31 - 40.000 kr	18	14
41 - 50.000 kr	8	10
51 - 60.000 kr	5	9
61.000 - onbekend	--	31 2
totaal	100	100

Bron: Uppslagda for Sanering - Hur gick det sen, Stockholm '76

4.5. Beschrijving van een drietal stadsvernieuwingsprojecten

In het bovenstaande is een globaal beeld van het stadsvernieuwingsbeleid in Stockholm geschetst. Ik wil nu een drietal concrete stadsvernieuwingsprojecten behandelen om een duidelijker beeld van het hierboven beschreven kader te geven. Het gaat hierbij om projecten in Ostra-Mariaberget, Aspud-

den en Birkastaden. De ligging van deze projecten ten opzichte van de city is op het kaartje aangegeven.



4.5.1. Ostra-Mariaberget

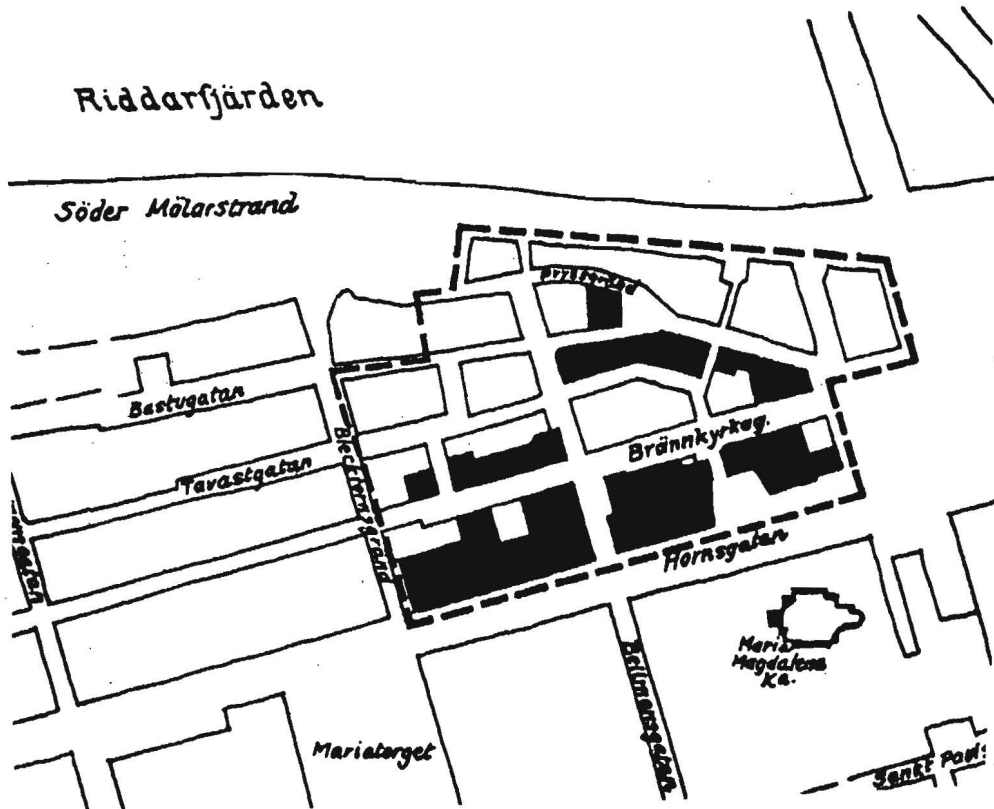
De wijk Ostra-Mariaberget ligt direkt ten zuid-westen van Gamla-Stam. Het is een van de oudste uitbreidingsgebieden van Stockholm. Het stratenpatroon dateert gedeeltelijk nog uit de middeleeuwen.

De basis van de huidige bebouwing dateert uit het einde van de 18e en begin van de 19e eeuw. Aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw werd de toenmalige bebouwing aangepast door de bouwstructuren te verbeteren, meer verdiepingen toe te voegen of na sloop de bebouwingsdichtheid door nieuwbouw op het in die tijd vereiste peil te brengen.

Gedurende de 20e eeuw raakte de wijk in verval, een proces dat zich steeds verder doorzette. In de jaren 50 begon sloop het gebied te bedreigen en in een planvoorstel van 1960 moest Hornsgatan, een van de belangrijkste winkelstraten in het gebied verbreed worden en met negen verdiepingen hoge gebouwen bebouwd worden.

Dit voorstel wakte protest bij de bevolking op. Er werd van gemeentewege een groep ambtenaren geformeerd voor nader onderzoek, hetgeen uiteindelijk tot de beslissing leidde, dat Ostra-Mariaberget behouden moest blijven, vooral met het oog op de stedenbouwkundige en cultuurhistorische waarde. In plaats van gesloopt, zouden nu zo'n 50 gebouwen waarvan de meerderheid in handen van de gemeente was, gerenoveerd moeten worden, waarbij primair de historische waarde van de gebouwen moest worden gehonoreerd. Na verdere studies, in opdracht van de gemeente uitgevoerd, werd in 1969 een voorstel tot renovatie en rehabilitatie van het gebied door de

gemeenteraad aangenomen. Daarmee was de eerste op een gebied geconcentreerde belangrijke stadsvernieuwingsingreep in Stockholm een feit.



Tabel 4.10.

Woningbestand van Ostra Mariaberget naar grootte en uitrusting

Woninggrootte	bad/ douche	w.c.;zonder bad/douche	geen w.c.	totaal	N
1 kamer met of zonder keuken	3	31	65	100	89
2 kamers met of zonder keuken	13	50	37	100	84
3 kamers met keuken	21	50	29	100	24
4 kamers met keuken	50	36	14	100	22
5 kamers met keuken of	56	25	19	100	16
totaal	17	40	43	100	235

Bron: Ostra Mariaberget de Boende infor restauringen Stockholm '71

In tabel 4.10. is de verdeling van het woningbestand in Ostra-Mariaberget naar grootte en kwaliteitsklasse weergegeven. 17% behoort tot kwaliteitsklasse 1 en 2; 40% tot klasse 3 en 4 en 43% tot klasse 4-7. Bovendien wordt die verdeling ongunstiger naarmate het om kleinere woningen gaat.

Duidelijke overeenkomst is er ook tussen nettohuur en kwaliteitsklasse van de woning. In tabel 4.11. wordt dit weergegeven. Opvallend is, dat de bijkomende kosten (voor verwarming, water e.d.) per m² in de woningen in kwaliteitsklasse 3 en 4-7 hoger ligt dan in de moderne woningen.

Ondanks de voor oude woningen relatief hoge bruto huurprijs per m² is de huur over het algemeen laag in vergelijking met het peil in heel Stockholm. 41% heeft een huur tussen 100 en 200 Skr. per maand en slechts 23% een huur boven de 300 Skr. per maand. De gemiddelde huur was 241 Skr. per maand. Verschillende woningtypes zijn in eenzelfde gebouw sterk vermengd aanwezig. Veelal overheersen tweekamerwoningen met of zonder keuken, maar ook eenkamerwoningen en zeskamerwoningen komen voor. Hetzelfde geldt voor huurhoogte en kwaliteitsklasse. Volledig modern uitgeruste woningen komen in eenzelfde pand voor naast woningen zonder bad/douche, w.c. of keuken. Overbevolking kwam in 15% van de gevallen voor, een percentage dat aanzienlijk hoger ligt dan dat voor heel Stockholm.

Tabel 4.11.

Huurhoogte in Ostra Mariaberget naar uitrusting

	bad of douche	WC	geen WC	totaal
Aantal woningen	36	82	82	200
Gemiddelde grootte in m ²	95	55	38	55
Netto huur, Skr per jaar	3647	1823	1183	1889
Stookkosten, Skr per jaar	1029	1094	906	1006
Bruto huur, Skr per jaar	4676	2918	2089	2894
Bruto huur, Skr per jaar per m ²	49	53	55	52

Bron: Ostra Mariaberget, de boende infor restauringen, Stockholm 1971

In 1971 is een steekproefonderzoek opgezet naar de inwonersamenstelling van het saneringsgebied. Bijna 2/3 van de bewoners was tussen de 30 en de 65 jaar en 20% boven de 65 hetgeen ten opzichte van de hele binnenstad relatief laag is. Bijna de helft van de geïnterviewden was alleenstaand, 35% van de bevolking leefde in gezinnen met twee of meer volwassenen en 17% bestond uit gezinnen met twee of meer kinderen, iets hoger dan het vergelijkbare percentage voor de hele binnenstad. In 1969 was het gemiddelde inkomen van een gezin in Ostra-Mariaberget 25.000 Skr. per jaar, 25% had een inkomen van minder dan 10.000 Skr. per jaar. In hetzelfde jaar ontving 15% van de inwoners een sociale uitkering, een aanzienlijk hoger percentage dan dat voor heel Stockholm

Tabel 4.12.

Huishoudensinkomen per jaar naar woninggrootte

inkomen per Jaar	aantal kamers:					som	N
	1	2	3	4	5		
00 - 10.000	56	31	6	6	--	100	62
11 - 20.000	39	48	7	4		2 100	56
21 - 30.000	44	35	12	2	7	100	43
31 - 40.000	30	35	9	17	9	100	23
41.000 - onbekend	2	32	20	25	20	100	40
	45	18	9	9	18	100	11
totaal	38	36	10	9	7	100	235
gemiddeld inkomen	16.000	23.000	34.000	42.000	54.000		

Bron: Ostra Mariaberget, de boende infor restaureringen, Stockholm 1971

Het steekproefonderzoek gaf duidelijk aan dat inkomenshoogte, grootte en kwaliteit van de woning nauw met elkaar samenhangen. Een beeld daarvan geven de tabel 4.12. en 4.13 (verg. ook tabel 4.10).

Tabel 4.13.

Huishoudensinkomen per jaar naar ulstrusting van de woning

Huishoudensinkomen per Jaar	bad of douche	WC	geen WC	totaal	N
00 - 10.000	3	37	60	100	62
11 - 20.000	16	38	46	100	56
21 - 30.000	5	53	42	100	43
31 - 40.000	30	43	26	100	23
41.000 - onbekend	38	40	22	100	40
	36	9	55	100	11
totaal					

Bron: Ostra Mariaberget, de boende infor restaureringen, Stockholm 1971

Om het stadsvernieuwingsproces concreet toe te lichten, wordt als voorbeeld de vernieuwing van 1 pand met 25 woningen beschreven. Dit pand, gelegen tussen Bastugatan en Pryssgrond werd in 1888 gebouwd en is daarmee veel jonger dan de omliggende gebouwen uit de 18e eeuw. Het gebouw bevatte 25 woningen, waarvan 10 tweekamerwoningen. De woningen waren slecht geïsoleerd (enkel glas e.d.). Voor zover een keuken aanwezig was, was deze maar matig uitgerust, d.w.z. te weinig aansluitmogelijkheden voor kooktoestellen, ijskast e.d. en te weinig werk-loop ruimte. Water- en afvoersleidingen waren te smal en vaak half vergaan. De elektrische bedrading was slecht, voldeed niet meer aan de normen en

had een veel te lage capaciteit. Er was geen warmwaterbad of douche aanwezig en enkele woningen moesten de w.c. delen. Hoewel er een centrale verwarmingsinstallatie aanwezig was, waren de meeste woningen toch onvoldoende verwarmd, of niet op de installatie aangesloten.

Het stadsvernieuwingsproces leidde ten eerste tot een sterke daling van het aantal woningen. In het als voorbeeld gekozen pand komt dit door samenvoeging neer op het verdwijnen van 13 woningen. De samenstelling na de renovatie wordt in tabel 4.14. gegeven.

Tabel 4.14.

Woninggrootte voor en na renovatie

	voor	na
1 kamer zonder keuken	5	0
1 kamer met keuken	8	0
2 kamers met keuken	10	1
3 kamers met keuken	3	9
4 kamers met keuken	0	2
totaal	25	12

Bron: Ostra Mariaberget, gemeentefolder t.b.v. een stadsvernieuwings-tentoonstelling, Stockholm 1976

Er werd in de woningen een geheel vernieuwde verwarmingsinstallatie aangelegd. Alle woningen kregen warm water en eigen bad/douche en w.c. De keukens werden aangepast en volledig modern uitgerust. De vloeren werden opnieuw gelegd of kregen een speciale behandeling (geluidsisolatie). Het gebouw zelf werd aan een intensief onderzoek onderworpen. De constructie werd, daar waar nodig, vervangen of versterkt, het dak werd vernieuwd en het pleisterwerk vervangen. Binnen werd al het houtwerk vervangen of hersteld, muren en plafonds gestukt en geschilderd, tegelvloeren in de hal opnieuw gelegd. Ook de gemeenschappelijke tuin werd opnieuw aangelegd.

Bovenbeschreven werken hebben uiteraard voor een grote hoeveelheid technische problemen gezorgd, maar ook de sociale problematiek bleek moeilijk oplosbaar. De huurders moesten tijdens de renovatie hun woningen verlaten. In de meeste gevallen konden zij elders op Södermalm gehuisvest worden. Uiteindelijk bleek, dat slechts 10% van de oorspronkelijke bewoners in hun oude woningen zijn teruggekeerd na renovatie.

Daarvoor zijn natuurlijk een aantal redenen. Ten eerste moesten er een aantal oorspronkelijke bewoners van terugkeer afzien, omdat het aantal woningen sterk afnam. In het voorbeeld met meer dan de helft, maar zoals al eerder beschreven, is er algemeen bij stadsvernieuwingsoperaties sprake van een afname van woningbestand. Een tweede reden waarom de oorspronkelijke bewoners vaak niet terug willen,

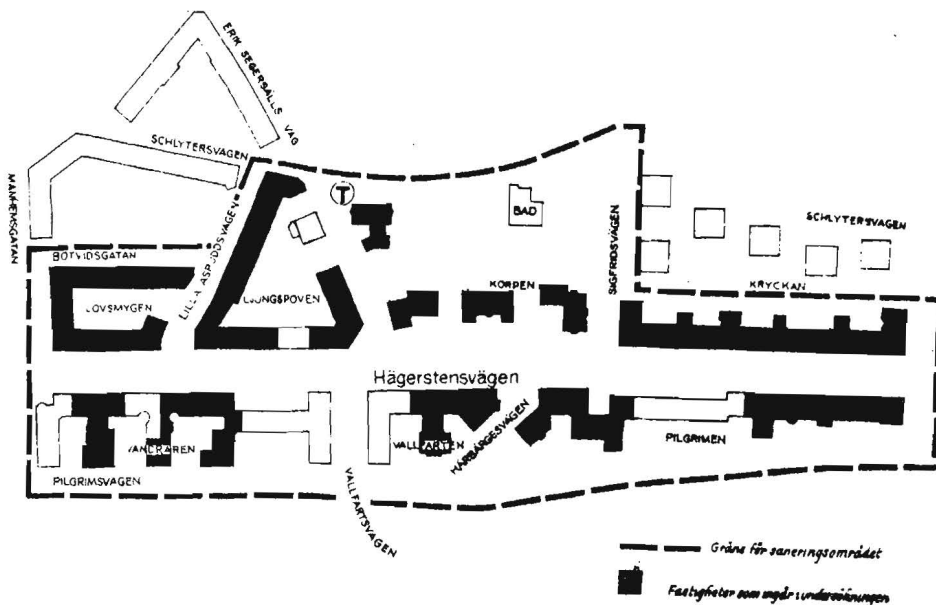
is de stijging van de huur. De renovatie van het als voorbeeld gebruikte pand kostte ongeveer 3.000.000 Skr., d.w.z. ongeveer 225.000 Skr. per woning. De gemiddelde huur die op basis daarvan berekend zou moeten worden, is ongeveer 200 Skr. per m² per jaar. Door subsidies van de gemeente (uit de eigen belastinginkomsten betaald) wordt die huur teruggebracht tot 150 Skr. per jaar per m², een huur die vergelijkbaar is met nieuwbouwhuren voor woningen van een gelijke kwaliteit. Desalniettemin blijft staan, dat voor renovatie de gemiddelde huur per m² in Ostra-Mariaberget 52 Skr. per jaar was, d.w.z. dat door de renovatie de huur soms 3x zo hoog wordt. Uit het steekproefonderzoek bleek, dat 69% van de bewoners terug wilde keren, wanneer er geen huurkonsekventies zouden optreden: bij een verhoging van de huur tot 100 Skr. per m² per jaar was dit percentage al gezakt tot 50. In aanmerking moet hierbij genomen worden, dat vooral bejaarden niet meer terugwildren, vaak omdat voor hen twee keer verhuizen in één tot twee jaar teveel was. Voor jongere bewoners lag het verschil van 86 tot 55% op 31%. Bovendien is de huur nog hoger geworden en kan aangenomen worden, dat de percentages nog verder zijn gedaald.

Een derde reden om niet terug te keren, was dat vaak de vervangende woonruimte zo goed beviel, dat voor een tweede keer in korte tijd verhuizen de moeite niet meer waard is.

4.5.2. Centrale Aspudden

In 1910 was het uitbreidingsgebied Aspudden nog een landelijk gebied. Het werd toen verkocht aan de gemeentelijke bouwonderneming Byggnads AB Mannheim, die daar de nu te renoveren woningen bouwde.

De woningen waren uitgerust met toiletten en een keuken met kachel en een zinken aanrecht. Waterleidingen en afvoerleidingen waren aangelegd. Een éénkamerwoning bestond uit een halletje met deuren naar het toilet en de gangkast, een haard die zowel voor de verwarming diende als om er het eten op klaar te maken, en een aanrecht in een kast.



De huur was in de periode direkt na de bouw 170 Skr. per jaar. Het meest voorkomende type woning was de éénkamer- en keukenwoning, waarbij een ruime keuken extra aangelegd was. De huur daarvoor bedroeg 220 Skr. per jaar. De 3-kamer- en keukenwoningen waren over het algemeen in de hoekhuizen te vinden. De kamers waren in elkaars verlengde aangelegd. De minimumhuur daarvoor was 525 Skr. per jaar. Eén van de redenen om tot de bouw van de woningen in Aspudden over te gaan, was het nijpende tekort aan woonruimte voor de industrie-arbeiders, die daardoor vaak gedwongen waren via onderhuur aan woonruimte te komen. Voor de tijd waarin de woningen gebouwd werden, was de woonomgeving erg goed; er was elektrische straatverlichting, veel groen in de omgeving; speelvoorzieningen voor de kinderen, restaurants, dansvloer, bioskoop etc. Zoals al gezegd bestaat het grootste gedeelte van de woningvoorraad uit woningen van de Byggnad AB Mannheim, ongeveer 90%). In tabel 4.15. worden de resultaten van een steekproefonderzoek naar de woninggrootte weergegeven.

Tabel 4.15.

Woningdifferentiatie naar kamertal

	gemeente- eigendom	particulier eigendom	totaal
Kamertal			
1 kamer zonder keuken	10	12	10
1 kamer met keuken	67	66	67
2 kamers met keuken of meer	23	22	23
totaal	100	100	100
N	304	32	336

Bron: De boende om upprustningen, en sociologisk studie i Centrala Aspudden, Stockholm 1973

Tabel 4.16.

Huurhoogte

Bruto huur per maand

000 - 150 Skr	12
151 - 200 Skr	59
201 - 250 Skr	11
251 - 300 Skr	12
301 -	4
onbekend	2
Totaal	100
N	336

Bron: De boende om upprustningen, en sociologisk studie i Centrala Aspudden, Stockholm 1973

De woningen hebben allemaal een relatief lage huur. Gemiddeld is de huur 192 Skr. per maand. De verdeling naar huurhoogte (steekproefresultaat) is in tabel 4.16. weergegeven.

28% van de bewoners hadden een leeftijd onder de 35 jaar, een relatief hoog percentage ten opzichte van het gemiddelde van heel Stockholm. Het aandeel bewoners boven de 65 jaar was in verhouding tot heel Stockholm normaal: 26%. Daartegenover waren mannen, gescheiden en ongehuwde mensen overgepresenteerd.

96% van de huishoudens bestond uit één- of tweepersoonshuishoudens en slechts 4% bestond uit gezinnen met kinderen. De inkomens waren erg laag. In 1972 verdiende meer dan 2/3 van de huishoudens minder dan 30.000 Skr. per jaar. 19% van de huishoudens ontving op de een of andere wijze een sociale ondersteuning. In de tabel 4.17. wordt de verdeling van het percentage, dat een huishouden van het inkomen aan huur betaald, gegeven.

Tabel 4.17.

Woninggrootte naar kamertal vóór en na renovatie

Aantal kamers	voor renovatie			na renovatie		
	Vandraren blok	Kryckan blok	totaal	Vandraren blok	Kryckan blok	totaal
1 kamer + keuken	125	143	268	21	22	43
2 kamers + keuken	30	37	67	20	10	30
3 kamers + keuken	0	3	3	46	46	92
4 kamers + keuken	0	0	0	3	18	21
5 kamers + keuken	0	0	0	3	5	8
totaal	155	183	338	93	101	194

Bron: Centrala Aspudden, gemeentefolder t.b.v. een stadsvernieuwings tentoonstelling Stockholm 1976

De woningen in Centrala Aspudden zijn klein en overbevolking is er een bekend verschijnsel. 69% van de huishoudens, bestaande uit meer dan een persoon, woonde in een situatie van overbevolking.

Om een indruk te geven hoe het stadsvernieuwingsproces in Centrala Aspudden verloopt, wordt het volgende voorbeeld beschreven.

De gehele stadsvernieuwingsoperatie betreft 855 woningen in 39 gebouwen (uitgezonderd het in particuliere handen zijnde blok Korpen), die vrijwel alle in bezit zijn van de Byggnad AB Mannheim. Het Vandaran blok, met uitzondering van een pand dat in particulier bezit is, bevatte voor de renovatie 155 kleine woningen. Na de renovatie zullen er 93 over zijn met een standaard, die vergelijkbaar is met die van nieuwbouw. Een drietal panden in het Vandraren-blok had geen dubbele beglazing en werd door kolen- en houtkachels verwarmd. De keukens bestonden uit een zinken aanrecht en wat planken tegen de muur. De andere gebouwen uit het blok hadden in 1940 centrale verwarming en dubbele beglazing gekregen. De wa-

ter- en afvoerleidingen waren in alle gebouwen van het blok te smal en vaak doorgeroest. De elektrische bedrading was te oud en had een te lage capaciteit. In alle woningen was een toilet aanwezig maar bad of douche ontbrak overal. De situatie in de andere blokken in het beheer van Mannheim is vergelijkbaar.

Zoals uit het feit, dat de woningvoorraad in het Vandrarenblok van 155 daalde tot 93, af te leiden valt, draagt de stadsvernieuwing bij tot een drastische verandering van de woondifferentiatie naar kamertal. In tabel 4.18. wordt dit verduidelijkt:

Tabel 4.18.

Relatie inkomen tot huur

Huishoudensinkomen per jaar	huur in % van het inkomen					Huurhoogte		N
	-10	11-	16-	21-	26-	Onbekend	Som	
00.001 - 10.000 kr	-	5	16	30	48	-	100	37
10.001 - 20.000 kr	15	49	20	9	7	-	100	55
20.001 - 30.000 kr	78	17	2	-	-	4	100	54
30.000 - 40.000 kr	94	2	-	-	-	4	100	50
40.001 -	98	-	-	-	-	2	100	54
totaal	60	16	7	6	9	2	100	250¹⁾

Bron: De Boende om opruistningen, en sociologisch studie I Centrala Aspudden, Stockholm 1973

1) 68 huishoudens met huursubsidie van de nationale of de lokale overheid en 18 huishoudens, waarvan het inkomen onbekend is, zijn niet in de tabel opgenomen.

Eén van de belangrijkste problemen bij het stadsvernieuingsproces was het koördineren van de wensen van de betrokkenen, de bewoners, de eigenaren en de gemeente. Om dit probleem op te lossen is een lijst van alternatieve ingrepen, alle met verschillende huurkonsekwenties en verschillende diepgang aan de bewoners voorgelegd. Het bleek dat de bewoners voor het overgrote deel kozen tussen twee types, die beide leidden tot een verbetering op het nivo van de minimumstandaard met een huur, die ongeveer twee keer zo hoog lag als de oude huur. Een ander probleem is de herindeling van de gebouwen wat betreft het aantal en de grootte van de woningen. Hierbij moest een schatting gemaakt worden van de bewoners die zouden willen terugkeren. Bij de alternatieven die het meeste werden gekozen, bleken 15-25% niet meer terug te keren en was over 4-5% nog niets te zeggen.

Om de bewoners op de hoogte te houden van wat er in Centrala Aspudden met betrekking tot de renovatie van hun woningen zou gebeuren, is een informtiewinkel geopend, geruime tijd voordat met de renovatie begonnen zou worden. Deze informatiewinkel zal gedurende het hele stadsvernieuingsproces geopend blijven. Ambtenaren van de dienst volkshuisvesting, van sociale zaken, maar ook mensen die de eigenaren vertegenwoordigen, hebben zitting erin.

Hier kunnen de bewoners van Aspudden informatie krijgen, hoe het proces zal worden uitgevoerd, welk recht op terugkeer ze hebben, welke alternatieve huisvestingsmogelijkheden er zijn etc.

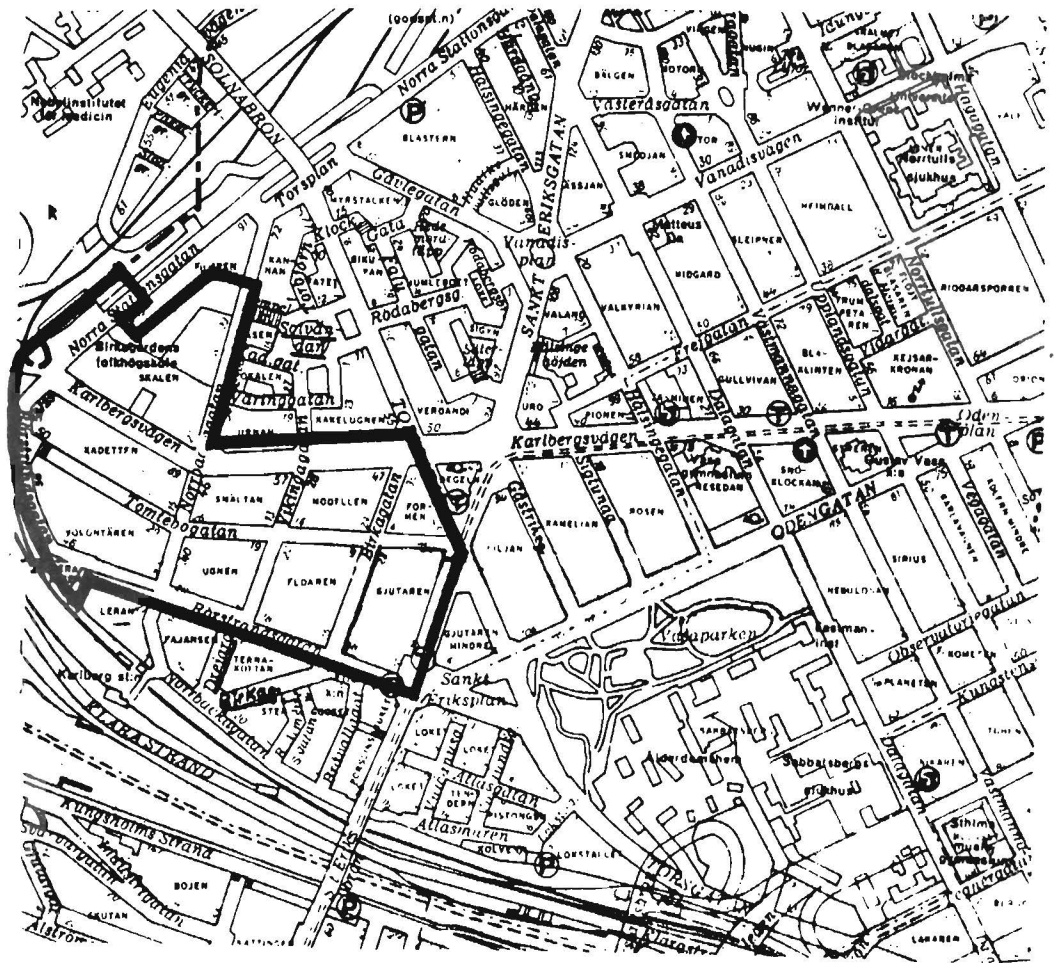
Behalve de communicatieproblemen tussen gemeente, eigenaren en bewoners bestaan er natuurlijk ook een groot aantal technische problemen. Om die beter de baas te kunnen, is er eerst een proefproject uitgevoerd. De geluids- en warmte-isolatie is verbeterd door het aanbrengen van vrije plafonds, steenwolplaten in scheidingsmuren tussen de woningen, in bepaalde gevallen werd de warmte-isolatie ook verbeterd door steenwol en gipsplaten op en tussen de buitenmuren aan te brengen. De ventilatie van de badkamers en toiletten is verbeterd of nieuw aangebracht, door ventilatoren op de lichtschakelaar aan te sluiten etc.

Het renovatiewerk in Aspudden is dermate ingrijpend, dat er voor de bewoners voor tijdelijke herhuisvesting gezorgd moest worden. Ongeveer 70% van de betrokkenen kon binnen een straal van 2km van Centrala Aspudden gehuisvest worden. Degenen die terug willen keren na de renovatie hebben daartoe het recht, hoewel dit meestal niet in hun oude woning kan zijn, omdat die door samenvoeging in een grotere is opgegaan. Ongeveer de helft van de bewoners wil na afloop van het renovatieproject echter niet meer terug. Meestal met als reden de stijging van de huur, het twee keer verhuizen binnen twee jaar of het feit, dat de alternatieve akkomodatie goed genoeg gevonden wordt. De uiteindelijke kosten van het project worden geraamd op ongeveer 1.500 Skr. per m². De huur die na de renovatie gevraagd zal worden, zal rond de 140 Skr. per m² per jaar liggen en wordt vastgesteld op basis van een overleg tussen huurdersorganisatie en de eigenaar, en is daarbij niet direkt afhankelijk van de renovatiekosten maar van de huur van bestaande woningen met een vergelijkbare kwaliteit.

4.5.3. Birkastaden

Birkastaden ligt ongeveer twee kilometer van het stadscentrum in het noordwestelijke binnenstadsdistrikt Vasastaden. Het is een woongebied met een grote verscheidenheid aan kleine bedrijfjes, zowel ambachtelijke als dienstverlenende. De wijk is aan het begin van deze eeuw gebouwd met een voor deze periode karakteristieke bebouwingsdichtheid en bouwhoogte (ongeveer 20 meter).

Het grootste gedeelte van het woningbestand van 4500 woningen bestaat uit 1-2 kamerwoningen, minder dan 1/5 van het woningbestand is groter. Voor de beschrijving van zowel woningbestand als bevolking houd ik in het vervolg de gegevens van een steekproefonderzoek uit '75 aan. De wijk kent zowel bebouwing langs de straten als binnenplaatsbebouwing. In vrijwel alle opzichten blijkt de laatste kategorie de slechtste te zijn. Er zijn de meeste woontechnische gebreken en de woningen zijn er het kleinst, zoals in onderstaand schema wordt weergegeven. In totaal vertoont meer dan driekwart van het totale woningbestand gebreken en voldoet niet aan de minimumstandaard.



Tabel 4.19.

Woninguitrusting en grootte

	straat- bebouwing	binnenplaats bebouwing	totaal
stromend water	100%	100%	100%
afvoer	110%	100%	100%
c.v.	80%	76%	79%
warm water	74%	68%	72%
w.c.	98%	98%	98%
bad/douche	48%	26%	42%
1 kamer + keuken of inrichting	33%	56%	
2 kamers + keuken	36%	42%	
3 kamers + keuken	22%	1%	
4 kamers + keuken	9%	--	
N	308	112	420

Bron: De boende i Birkastaden, Stockholm 1975

De huren in Birkastaden zijn laag: de gemiddelde huur per woning is 364 Skr. per maand. Er is wel een duidelijk verschil tussen de huren van de moderne en de niet-moderne woningen. Voor de eerste categorie is de gemiddelde huur 422 Skr. per maand en voor de tweede 291 Skr. per maand. De huur berekend per kamer is voor het woningbestand in Birkastaden gemiddeld 127 Skr. per maand, voor de moderne woningen gemiddeld 130 Skr. en voor de niet-moderne gemiddeld 120.

Vanaf de twintiger jaren is de bevolking in Birkastaden sterk gedaald (van 18.000 in 1920 naar 5.900 in '74). Op dit moment bestaat het grootste gedeelte van de bevolking uit één- en tweepersoonshuishoudens, die bovendien het sterkst geconcentreerd voorkomen in de binnenplaatsbebouwing.

Tabel 4.20.

Huishoudens samenstelling

	straat- bebouwing	binnenplaats bebouwing	totaal
eenpersoonshuishouden	56	72	61
meerpersoonshuishouden met kind(eren) tot 16 jaar	12	5	10
zonder kind(eren)	32	22	29
totaal procent	100	100	100
N	308	112	420

Bron: De boende i Birkastaden, Stockholm 1975

Ook voor de verdeling naar inkomenshoogte geldt, dat het aandeel lagere inkomensgroepen in de binnenplaatsbebouwing hoger is dan in de straatbebouwing. Het gemiddelde inkomen per huishouden per jaar is in niet-moderne woningen 29.200 Skr. en in moderne 39.500.

Tabel 4.21.

Inkomenshoogte naar huishouden en aard van de woning

Inkomen 1973	niet modern	modern	straat	binnen- plaats	totaal
00.000 - 10.000 SKR	18	13	14	20	15
10.001 - 20.000	20	17	19	16	18
20.001 - 30.000	17	15	14	21	16
30.001 - 40.000	25	15	18	24	19
40.001 en meer	19	36	33	17	25
onbekend	2	4	3	2	3
totaal procent	100	100	100	100	100
N	187	233	308	112	420

Bron: De boende i Birkastaden, Stockholm 1975

Het stadsvernieuwingsproces in Birkastaden is in '74 begonnen met het opstellen van een bestemmingsplan (Omradetplan), waarin bodemgebruik, groen, verkeer, voorzieningen e.d. geregeld werden. Dit plan moest de basis voor stadsvernieuwingsingrepen vormen, hoewel over sloop, renovatie e.d. niets gezegd werd. Hoofdaspekten van het plan waren: de sloop van enkele gebouwen ter vermindering van de bebouwingsdichtheid (verbetering lichtinval e.d.), de verbinding van de binnenplaatsen om een voor alle bewoners toegankelijke ruimte te scheppen, reductie van het doorgaand verkeer, een uitbreiding van het aanwezige groen.

Op basis van dit plan werden de participatiegesprekken door de gemeente georganiseerd, in eerste instantie volgens de gebruikelijke weg. De belangstelling bleek echter overdonderend (meer dan een kwart van de volwassenen in het gebied). Daaropvolgend werd de participatie georganiseerd in blokkomitees (in totaal 9), waarbij de bewoners van een bepaald blok hun gemeenschappelijke problemen bediscussieerden en een stellingname kozen.

De afzonderlijke blokkomitees stuurden vertegenwoordigers naar een overkoepelende coördinatiegroep, waarin ook de vereniging van huiseigenaren, de huurdersvereniging, de lokale partijorganisaties en andere belanghebbenden, zoals gemeentelijke diensten e.d. waren vertegenwoordigd. In deze coördinatiegroep werden de voorstellen van de verschillende kanten bediscussieerd. Tegelijkertijd werd in Birkastaden (door de dienst stadsplanning) een ruimte gehuurd waar plannen, voorstellen e.d. ter inzage lagen, waar informatie verzameld kon worden en waar gemeenteambtenaren desgewenst inlichtingen verstrekten. Er meldden zich 300 mensen aan voor de blokkomitees, die daarop in kleinere probleemgerichte groepjes verdeeld werden. Iedere groep werkte daarin een stellingname ten aanzien van het "Omradetplan" uit en gaven deze schriftelijk weer. Deze schriftelijke stellingname ging daaropvolgend naar de andere groepen, naar de betrokken partijen, de gemeentelijke diensten en in laatste instantie naar de gemeenteraad, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid had. Het blijkt, dat bij deze gang van zaken de blokkomitees vooral moeite hadden met hun plaats in het proces en met de tijdsdruk waaronder gewerkt moest worden. Inhoudelijk richtten de eisen van de blokkomitees zich op een verbetering van de woonomgeving (meer groen, een voetgangerszone, een verbinding van de wijk voor voetgangers- en fietspaden met het dichtstbijzijnde park), waarbij ook geprotesteerd werd tegen een in de wijk gelegen autobedrijf; veelal wil men ook het parkeren uit de wijk verbannen en werd een uitbreiding van de dichtbij gelegen parkeergarage verlangd. De structuur van het gebied moet ook na het stadsvernieuwingsproces behouden blijven: dit geldt niet alleen voor de huidige bebouwing, maar ook voor de aanwezige bedrijvjes en winkeltjes en voor de huidige bevolking (stand '75). Verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de binnenplaatsen wordt algemeen begroet, maar deze moeten in kleinere eenheden verdeeld blijven, opdat het gebruik voor verschillende categorieën bewoners mogelijk is. De discussies van het buurtcomitee bleven echter niet beperkt tot de woonomgeving en het verzorgingsnivo: steeds meer eisen van politieke en financiële aard werden gesteld:

- een renovatie tot maximaal de minimumstandaard
- betaalbare huren
- een recht op terugkeer voor alle bewoners, ofwel in de gerenoveerde woningen ofwel elders in de wijk
- een wettelijke verankering van het participatieproces
- een afwijking van de differentiatiepolitiek van de gemeente Stockholm (25-50-25); deze richtlijn zou alleen nog maar voor nieuwbouw mogen gelden.

De eerste twee punten blijken duidelijk uit het keuzegedrag van de bewoners voor de verschillende alternatieven, die ten aanzien van de renovatie voorgelegd werden. Meer dan 50% koos voor het goedkoopste alternatief, waarbij de huur zou stijgen tot 110 Skr. per m² per jaar. Bij de hogere inkomensgroepen lag het accent op een voorstel dat tot een huur van 110 Skr. per m² per jaar zou leiden.

De laatste drie punten, de meer politiek getinte eisen, kregen tijdens de ontwikkeling van het participatieproces in Birkastaden nog een staartje. Samen met andere buurtgroepen werden demonstraties opgezet om de veel meer politiek getinte eisen kracht bij te zetten. Zij vonden gehoor bij de gemeentelijke oppositie, de liberale en centropartijen, maar ondanks de verkiezingsuitslag waarbij een burgerlijke meerderheid in de gemeenteraad ontstaat, komt er nauwelijks verandering in de stadsvernieuwingspolitiek.

In Birkastaden brokkelde intussen de groep actieve bewoners langzaam af; er bleven echter wel actieve groepjes over, die in staat bleven als eenheid naar buiten op te treden. De gemeente kreeg het verwijt de actieve groep bewust af te zwakken door de meest actieve bewoners van zeer goede vervangende woonruimte te voorzien. In 1976 werd voor de wijk een nieuw plan ontwikkeld, dat ter goedkeuring opnieuw naar de betrokken bewonersgroepen werd gestuurd. Het plan hield ditmaal rekening met enkele voorstellen van de bevolking, zoals een gedeeltelijke sanering (dus geen sloop) van enkele panden, de opdeling van de binnenplaatsen in kleinere speel- en rekreatieruimtes. Desondanks bleef het een traditioneel Omradetplan. Vragen over sociale planning en huren werden nog steeds niet gesteld, laat staan beantwoord. Hierbij lagen de beslissingen vaak nog open en werden onderwerp van verdere acties en discussies.

Terwijl de planologen van de gemeente, ook diegenen die positief tegenover de participatie in Birkastaden stonden, meenden dat terdege rekening is gehouden met de wensen van de bewoners, vonden de meer actieve bewoners dat dit onvoldoende gebeurd was. De bewonersgroepen wilden hun activiteiten voortzetten, maar zu zonder verdere ondersteuning van de gemeente en in eigen regie: vooral de scheiding tussen planningsvragen en de te realiseren huurhoogte werd bekritiseerd.

5. SLOT

De voorgaande beschrijving van de stadsvernieuwing in Zweden heeft een aantal aspecten in vogelvlucht laten zien, aspecten van de volkshuisvesting in het algemeen en van de stadsvernieuwing in het bijzonder. Duidelijk is geworden, dat de stadsvernieuwingsproblemen in Zweden zich van die in Nederland en andere Westeuropese landen onderscheiden.

Het gebiedsgewijze optredende verval zoals in Rotterdam of Amsterdam is in de Zweedse binnensteden bijv. nauwelijks te vinden. De stadsvernieuwing richt zich dan ook hoofdzakelijk op het wegwerken van de uitrustingsgebreken van het woningbestand. Redenen voor deze verhoudingsgewijze betere uitgangssituatie moeten gezocht worden in het relatief jongere woningbestand in de steden en in de relatief laat op gang gekomen industrialisatie. Daar komt nog bij, dat de oorlogsbeschadigingen die elders in West-Europa vaak nog een gedeelte van de stadsvernieuwingsproblematiek uitmaken, in Zweden een onbekend verschijnsel vormen.

Ondanks, of misschien zelfs vanwege het zichtbare voortschrijden van de stadsvernieuwing in de Zweedse steden zijn een aantal conflicten ontstaan, die in toenemende mate door de verschillende betrokken groepen worden geartikuleerd.

Ook in Zweden roept het stadsvernieuwingsproces een verdringingsproces op en scheidt evenals in Nederland een nieuwe woningnood, omdat het aantal woningen in de vernieuwingsgebieden door sloop en samenvoeging vermindert en omdat vaak de huren na vernieuwing en modernisering zo sterk stijgen, dat de oorspronkelijke huurders de huur niet meer kunnen of willen opbrengen en het verkiezen in hun wisselwoningen te blijven of te verhuizen naar een woning aan de rand van de stad of in de suburbane gemeenten. Bovendien wordt er een politiek gevoerd, die tot doel heeft de bevolkingssamenstelling in de oude wijken te veranderen, zodat er meer gezinnen met kinderen komen te wonen, waardoor bijv. het voorzieningenniveau efficiënter in stand te houden is. Het gevolg van dit beleid is wel, dat juist de kleinere goedkope woningen verdwijnen, terwijl de vraag daarnaar, door het groeiend aantal één- en tweepersoons-huishoudens, sterk toeneemt. Op die manier wordt bewust een situatie gekreëerd, waarbij de binnenstad weer terrein wordt van middengroepen, gezinnen met kinderen en redelijke inkomens, terwijl de economisch zwakkere groeperingen verdrongen worden. Logischerwijze ontstaat daardoor het gevaar, dat het probleem van de sociale segregatie, nl. de concentratie van sociale ellende, niet opgelost wordt, maar juist verschoven wordt naar de rand van de steden en naar de goedkopere voorsteden, gebouwd in het begin van de jaren zestig.

Een ander conflict is de gedoogplicht, die in toenemende mate door de betrokken huurders wordt bekritiseerd. Wanneer de onderhandelingen t.a.v. de vernieuwingsmaatregelen tussen gemeente, eigenaar en de huurdersbond afgerond zijn, zijn de huurders verplicht, de vernieuwing te accepteren. Inschakeling van de huurdersbond is het belangrijkste instrument dat de bewoners t.b.v. participatie ter beschikking

staat. Door de bureaucrativering van dit vertegenwoordigingsprincipe wordt echter veelal over de hoofden van de betrokkenen heen besloten.

De verdere inspraak-mogelijkheden van de direkt betrokken bewoners zijn begrensd. Weliswaar is het recht op informatie wettelijk vastgelegd, maar in de meeste gevallen speelt ook in het planningsproces de huurdersvereniging de hoofdrol. Deze vorm van planning loopt echter lang niet meer vlekkeloos, vooral nu in de praktijk de stadsvernieuwing steeds meer gebiedsgewijze aangepakt wordt. Bij verschillende stadsvernieuwingsoperaties zoals in Stockholm beschreven zijn er protestakties geweest, waarbij de betrokken bewoners een direkte deelname aan het planningsproces geëist hebben en die ook hebben gekregen (bijv. Birkastan).

Een belangrijke tendens in de Zweedse volkshuisvestings- en stadsvernieuwingspolitiek, waarop in deze samenhang nog moet worden gewezen, is de liberalisering van de woningmarkt. De Zweedse overheid probeert zich de laatste jaren in toenemende mate uit haar actieve rol in het funktionieren van de woningmarkt terug te trekken door de investeringsvoorwaarden voor het particuliere kapitaal te verbeteren. Wat betreft de nieuwbouw zijn daartoe de meest geschikte instrumenten de bevordering van het eigen-woningbezit (een politiek, die gezien een aantal resultaten die in de voorgaande inventarisatie vermeld zijn, wel geslaagd te noemen valt) en de rente-aftrek als indirecte subsidievorm. Zoals bijv. in de Bondsrepubliek (en naar verwachting ook in Nederland) vormt ook in Zweden deze indirecte subsidiëring intussen de belangrijkste subsidiepost, die het volkshuisvestingsbeleid ten deel valt.

De gevolgen voor de stadsvernieuwing van een dergelijke politiek zijn vooral bekend geworden in de vorm van verhoging van de huren van het oude woningbestand: omdat in geval van woningverbetering en modernisering de direkte subsidiëring de huren kan beperken, terwijl dit d.m.v. indirecte subsidiëring niet gebeurt, komt slechts een beperkt deel van het totale subsidiebedrag de huurders in de verbeterde woningen ten goede. Hoewel in Zweden in principe geen winsten op verhuur van woonruimte gemaakt kunnen worden, voert de stadsvernieuwing tot een verregaande huurharmonisatie.

De bovengenoemde conflicten zijn op vergelijkbare wijze ook in andere Europese landen opgetreden. Ook in Zweden noodzaken ze tot een herziening van het instrumentarium, dat daarmee meer op de bijzondere voorwaarden van de stadsvernieuwing en in het bijzonder op de daarmee verbonden sociale problematiek moet worden afgestemd. Diskussies over een eventuele heroriëntatie van het juridische en financiële instrumentarium worden dan ook, zowel op lokaal als ook op nationaal nivo, gevoerd. Gedoogplicht, minimumstandaard, maatregelen als liften etc. en planningsdecentralisatie staan daarbij op de voorgrond.

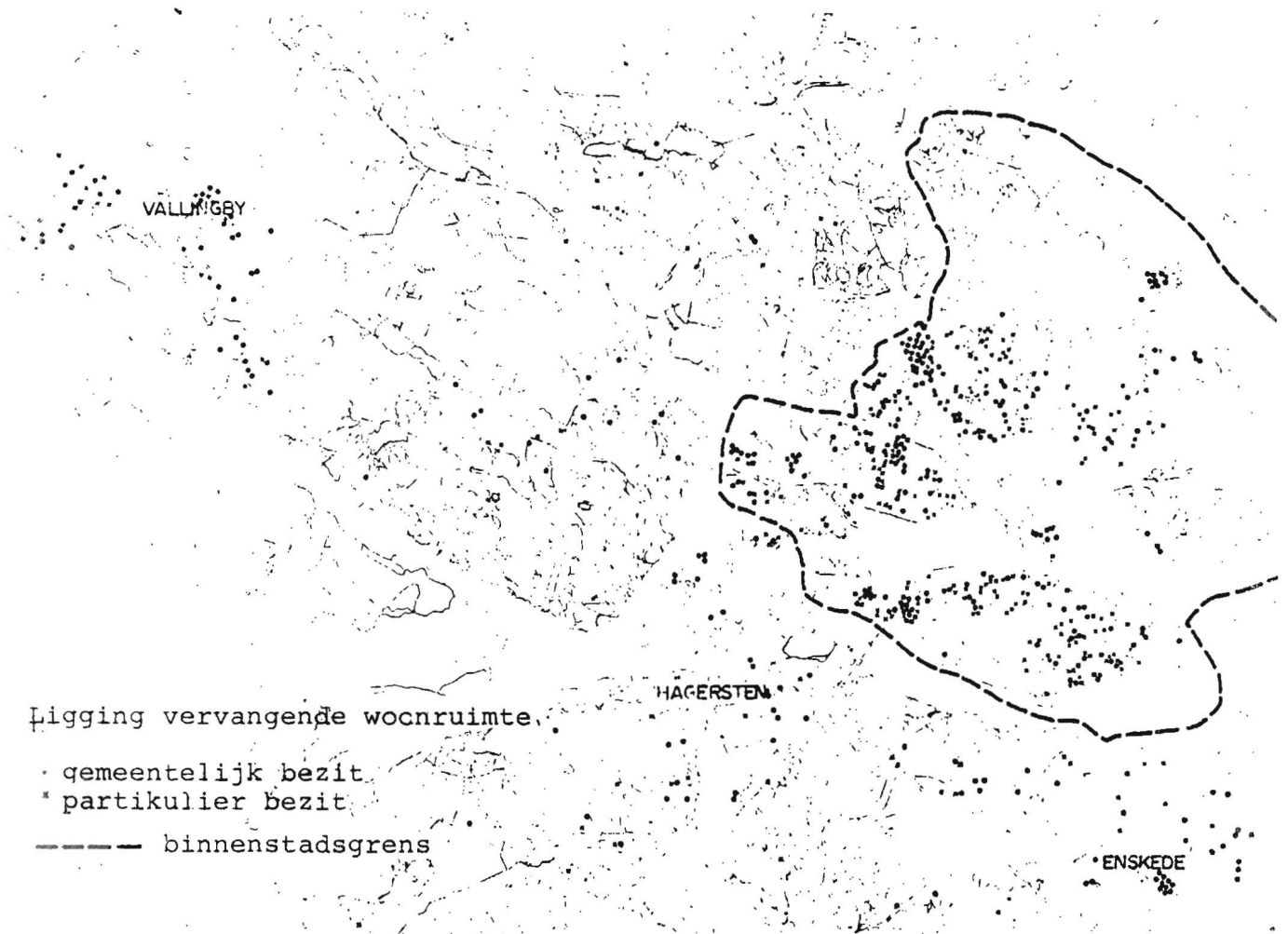
Voetnoten

1. De cijfers uit 1.1. zijn overgenomen uit: Statistisk Arsbok 1980, Stockholm 1980.
2. Statistisk Arsbok 1980.
3. De klasseïndeling is overgenomen uit Statistisk Arsbok för Stockholm, Stockholm 1979.
4. Housing, building and planning in Sweden, Stockholm 1980, blz. 12.
5. idem, blz. 12.
6. idem, blz. 19.
7. In 1978 was dit getal 565.000 excl. gepensioneerden. Daarvan waren 448.000 gezinnen met kinderen en 117.000 huishoudens zonder kinderen.
8. Overgenomen uit: ECE report, National Monograph of Sweden, Committee on housing Building and Planning, the improvement of Housing and immediate surroundings, U.N. 1967, blz. 160.
9. Uiteraard kennen de Zweden Zweedse benaderingen voor hun organisaties en instrumenten. Voor de herkenbaarheid van de begrippen is in de tekst veelal de gangbare Engelse vertaling gehanteerd. In bijlage I staat daarvan de Zweedse benaming.
10. Statistisk Centralbyran, Statistisk Arsbok 1980, Stockholm 1980, blz. 416 en 417.
11. A. Khakee, Planning in a mixed economy, Stockholm '79, blz. 60.
12. 2.1.4. is voor een belangrijk deel gebaseerd op mondelinge informatie van Björn Eklund, international secretary of the National Tenants Organisation.
13. ECE-report, National Monograph of Sweden, U.N. 1980, blz. 4.
14. idem, blz. 16.
15. idem, blz. 16.
16. idem, blz. 19.
17. SCB, Pressemeddelande no. 1980-152, Stockholm 1980.
18. Bengt Söderström, Urban Reneval in Sweden, Stockholm 1980, bijlage 6.
19. Bostadsstyrelsen e.a., Underhall, Upprustning, Ombyggnad, Stockholm 1979, blz. 32.
20. idem, blz. 32, 33, 34.
21. Bengt Söderström, bijlage 5.
22. Bostadsdepartement, Bilaga 16 till Budgetpropositionen 1980, Stockholm 1980, blz. 42.
23. idem, blz. 80.
24. idem, blz. 90.
25. idem, blz. 96.
26. idem, blz. 77.
27. idem, blz. 131.
28. idem, blz. 131.
29. Anton, Gouverning Greater Stockholm, Los Angeles 1975, blz. 225.
30. Cijfers uit 4.3. zijn overgenomen uit Statistisk Arsbok för Stockholm.

Bijlage 1: begrippenlijst.

Building Plan	Detailplan
Cooperative Housing Company	Bostadsrättsförening
County Administrative Board	Länstyrelsen
County Council	Landhövding
Housing Modernisation Act	Bostadssaneringslagen
Masterplan	Generalplan
Municipal Housing Company	Allmännyttigt Bostadsföretag
National Board of Housing	Bostadsnämnd
National Board of Urban Planning	Statens Planverk
Regional Board of Housing	Länsbostadsnämnd
Regional Plan	Regionplan
Regional Planning Organisation	Länstyrelsens Planenhet
Tenants Organisation (op lokaal nivo:)	Hyresgästernas Riksförbund Hyresföreningen

Bijlage 2, spreiding van de vervangende woonruimte in Stockholm.



Bijlage 3: Lijst van informanten.

Ingela Blomberg, KTH

Elisabeth Edsjö, National Board of Housing

Björn Eklund, Tenantsorganisation

Alexander Frank, Stadsbyggnadskontoret Stockholm

Ole Källström, Stadhaus Stockholm

Jördan Lindvall, Swedish Council for Building Research

Ole Reiter, National Committee on Urban Renewal

Birgitta Sheppard, Swedish Council for Building Research

Jan Strömdahl, National Board of Urban Planning

Ronny Svenson, KTH

Olle Vollny, Architekt

Fritz Wulz, KTH

Literaturlijst.

- Anton, Governing Greater Stockholm, Los Angeles, 1975.
- Baumgartner e.a., Verwaltung in der Demokratie, 1. Teilbericht, Ländervergleich, Wenen, 1975.
- Bostadsdepartementet, Propositionen 1979/1980, Bilage 16, Stockholm, 1980.
- Bostadsstyrelsen, Bostäder och Boende 1975, Stockholm, 1979.
- Bostadsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Statens Planverk, Underhall, Upprustning, Ombyggnad, Stockholm 1979.
- Bostadsstyrelsen - Statens Planverk, Hyresgäster och Ombyggnad, Stockholm 1980.
- ECE, Committee on Housing, Building and planning, the Improvement of Housing and immediate surroundings, U.N., 1977.
- ECE, National Monograph of Sweden, UN 1980.
- Garner, Planning Law in Western Europe, Amsterdam, 1975.
- Gustavson, Wohnungspolitik in Schweden, Münster 1968.
- Heady, Housing policy in the developed economy, London, 1978.
- Helberg e.a., die Entwicklung der Siedlungsstruktur in Europa, Forschungsprojekt BM BAU RS II 6-704102-92 R, Bonn, 1977.
- Khakee, Planning in a mixed economy, the case of Sweden, Stockholm, 1979.
- Ministry of Housing e.a., Housing Building and planning in Sweden, Stockholm, 1978.
- Ministry of Housing a.e., Housing Building and planning in Sweden, Stockholm, 1980.
- Nordisk Statistical Sekretariat, Nordisc Statistisk Arsbok, Stockholm, 1978.
- Oedmann, Dahlberg, Urbanisation in Sweden, Stockholm, 1970.
- Riksbyggan, Fakta i Bostadsfragan, Stockholm, 1980.
- Sheppard, Some usefull things to know about building in Sweden, Stockholm, 1976.
- Statens Planverk, Ombyggnad av Hyreshus, Stockholm, 1980.
- Statistiska Centralbyran, Statistisk Arsbok 1980, Stockholm, 1980.
- Stockholms Fastighetskontor, Wohnraumsanierung in Stockholm, Stockholm, 1976.
- Stockholm, gemeentefolder Aspudden, Stockholm, 1976.
- Stockholm, gemeentefolder Ostra-Mariaberget, Stockholm, 1976.
- Stockholm, gemeentefolder, Kvarteret Pyramiden, Stockholm, 1976.
- Stockholms Generalplaneberedningen kansli, Uppsgada för Saneringen, hur gick det sen, Stockholm, 1976.
- Stockholms Generalberedningen kansli Ostra Mariaberget, de Boende infor Restaureringen, Stockholm, 1971.
- Stockholms Generalplaneberedningen kansli, de Boende om Upprustningen, ensociologisk studie i Centrala Aspudden, Stockholm, 1973.
- Stockholms Generalplane beredningen kansli, de Boende i Birkastaden, Stockholm, 1975.

- Svenson, Planeringssystemets, Uppbyggnad, Funehall och Funktion (niet gepubliceerde interne kollegeinformatie TU-Stockholm).
- Utrednings-och Statistisk Kontoret, Statistisk Arsbok for Stockholm, Stockholm, 1979.
- Ulram, Zwischen Burokratie und Bürger, Wenen, 1978.