
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 21

Deelrapport 16

Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid

A. BESCHRIJVING/TAAKAFBAKENING BELEIDSTERREIN

Inleiding

De basisdoelstelling van het Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid is: bijdragen aan de leefbaarheid en bevorderen en begeleiden van processen van omschakeling in daartoe speciaal aangewezen gebieden.

Het BRW-beleid is de huidige vorm van het in 1951 gestarte «bijzonder sociaal beleid in ontwikkelingsgebieden». In de loop der jaren zijn de opzet, de inrichting en de doelcategorieën aan wijziging onderhevig geweest, doch is de basisdoelstelling gehandhaafd. De huidige periode, lopende van 1981 t/m 1984, is volgens een kabinetsbeslissing de laatste (zie discussie in de Ministerraad van 18 en 19 oktober 1979 onder punt 15).

Huidige opzet en beleidscategorieën

Het BRW-beleid wordt gevoerd ter ondersteuning van en in samenhang met regionale rijksprioriteiten op ruimtelijk, sociaal-economisch en cultuurtechnisch gebied in die gevallen, waarin het reguliere welzijnsbeleid geen of onvoldoende soelaas kan bieden. Het beoogt een duidelijke bijdrage te leveren aan de realisering van door het Rijk gestelde doelen, dan wel aan de oplossing van gesignaleerde problemen, waarvoor het Rijk verantwoording op zich heeft genomen. Het beslaat het terrein van het brede welzijn. Dit omvat de zorgsector, de educatieve sector en de recreatie¹. Het beleid wordt thans gevoerd in de officieel door de Regering aangewezen groeikernen en groeisteden, in stadsvernieuwingsgebieden in de vier grote steden, in het gebied van de Perspectievennota Zuid-Limburg, in het Herinrichtingsgebied Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, alsmede in kleine kernen, waar de leefbaarheid problematisch is. Voorts worden enige experimenten voorbereid op het gebied van de problematiek van niet-actieven in regio's met een excessieve werkloosheid. In het onderstaande wordt de doelstelling *per categorie* nader uitgewerkt.

– De groeigemeenten

De groeikernen en -steden worden gekenmerkt door een zeer sterke, schoksgewijze bevolkingstoename. Dit gaat gepaard met veranderingsprocessen zowel voor de samenleving in deze gemeenten als geheel als voor de individuen en individuele gezinnen, die naar de nieuwe wijken komen.

Het welslagen van een verstedelijkingsbeleid is echter naast de bouw van woningen onder meer ook afhankelijk van een goede infrastructuur, werkgelegenheid en leefmilieu.

Voor dat laatste is tijdige realisering van allerlei voorzieningen – liefst in samenhang – gewenst tot een niveau zoals dat elders in Nederland bij een vergelijkbare bevolkingssomvang aanwezig is. In eerste instantie zal dit via het reguliere welzijnsbeleid van Rijk en gemeente moeten worden opgevangen. Dit schiet echter op drie punten te kort. Allereerst is dit beleid gedeels op activiteiten gericht. Ten tweede ontbreekt het aan mogelijkheden juist in te spelen op die schoksgewijze, snelle bevolkingstoename. Dit wordt weer veroorzaakt door een ontoereikend financieel systeem (gericht op geleidelijke aanpassing) en een ontoereikend instrumentarium (werkend met vaste een- of tweejaarlijkse peildata). Ten derde is een sectorale aanpak vanuit afzonderlijke departementen minder effectief.

Het BRW-beleid daarentegen is voornamelijk een investeringsbeleid en werkt met een integrale benadering van de problematiek. Gevoegd bij de financieringsopzet, waarbij de middelentoekenning gelijk kan lopen met de groei van de bevolking en daarmee van de behoefte, maken deze kenmerken het BRW-beleid geschikt om enerzijds vooruitlopend en anderzijds aanvullend op het reguliere beleid ten aanzien van groeigemeente te worden aangewend.

¹ Voorbeelden zie bijlage 2.

– *De oude woongebieden in de vier grote steden*

In de stadsvernieuwingsproblematiek wordt slechts ten dele voorzien door de z.g. «Interim Saldo Regeling Stadsvernieuwing 1977» (ISR).

In een groot aantal stadsvernieuwingswijken, die niet onder de ISR vallen, in met name de vier grote steden, wordt met maatregelen van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (Min. VRO) het fysieke woonmilieu verbeterd. Tegelijk is daar van toepassing het normale welzijnsbeleid. Dit is echter onvoldoende in staat gerichte en intensieve aandacht te besteden aan verbetering van het leefmilieu. In deze wijken vallen namelijk een aantal factoren samen: het veranderen van het samenlevingspatroon door het wegtrekken van draagkrachtigen, achterblijven van bejaarden, toestroom van maatschappelijk zwakkeren, zoals etnische minderheden. Vervolgens een veroudering van het voorzieningenpatroon, ontbreken van kader en van voldoende draagvlak om een normaal peil te handhaven. Daardoor blijven of komen kansarmen met slechte voorzieningen in een fysiek slechte woning en woonomgeving terecht. Daarenboven zijn de gemeenten niet in staat door gebrek aan plancapaciteit een groot aantal wijken tegelijk ter hand te nemen. Als gevolg daarvan moet een aantal wijken noodzakelijkerwijs wachten op een integrale aanpak, die voor toepassing van de ISR vereist is. Gezien deze mate van achterstand wordt met behulp van het BRW-instrumentarium in een gezamenlijke aanpak van een aantal departementen op deze problematiek ingespeeld.

– *Herstructureringsgebieden*

In het kader van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) en van de Perspectievennota Zuid-Limburg (PNL) voert de Regering, in samenwerking met de betrokken provinciale besturen, een herstructureringsbeleid ten aanzien van respectievelijk het Noorden en Zuid-Limburg.

Uit onderzoekingen, die steeds in het kader van het BRW-beleid worden gevoerd, blijkt ter zake van de sociaal-culturele infrastructuur voor alle in eerste instantie in aanmerking komende gebieden het volgende. Zij beschikken, soms mede dank zij langdurige bijdragen uit BRW- en werkgelegenheids-gelden en via een relatief goede toedeling uit het gewone welzijnsbeleid, over een goed niveau van welzijnsvoorzieningen. Daardoor is het niet (langer) noodzakelijk het proces van herstructurering effectief te ondersteunen via additionele investeringsmiddelen in de welzijnssfeer, welke via het BRW-beleid verschaft worden. Om deze reden is, mede rekening houdend met financiële argumenten, in deze periode met name het ISP-gebied als opvallendste subcategorie niet meer in het BRW-beleid opgenomen.

Binnen het totale ISP-gebied vereisen *Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën* aparte aandacht. In het kader van de voor dit gebied opgestelde Herinrichtingswet wordt thans gewerkt aan een in deze wet voorgeschreven herinrichtingsprogramma, waarin een inventarisatie van te treffen maatregelen en een overzicht van de daarmee gemoeide kosten zal worden opgenomen. Het BRW-beleid vormt (ten dele) de bijdrage vanuit welzijnsoptiek aan de integrale aanpak en oplossing van de problemen.

Ook voor *Zuid-Limburg* geldt een aparte benadering. In die regio is een reeks activiteiten op niet-structurele basis gestart, die voortzetting verdienen op grond van de bijzondere problemen, waarvoor dit gebied is gesteld door de ingrijpende economische, sociale en sociaal-psychologische veranderingprocessen, die zijn gevolgd op de mijnsluitingen. Hierbij spelen met name factoren mee als hoge werkloosheidspercentages, het relatief grote aandeel werkloze jongeren en culturele minderheden in de totale beroepsbevolking, verhoogde agressie en gebruik van hard drugs. In het kader van de PNL voert de Regering samen met de provincie een integraal beleid, waar het BRW-beleid voor een belangrijk deel de welzijnscomponent van vormt.

– Experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid

De te starten experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid hebben tot doel het bij niet-actieven zelf wekken van belangstelling voor nieuwe bezigheden, alsmede het verkennen van de (sluimerende) vraag daarnaar; het verkennen van de aard en het realiteitsgehalte van de gewenste activiteiten; het opsporen en zo mogelijk wegnemen van daarbij optredende knelpunten; het experimenteren met uiteenlopende organisatorische opzetten. Onderzoeken hebben aangetoond dat werklozen c.q. arbeidsongeschikten en ook de welzijnsinstellingen niet in staat blijken om pro-deo-arbeid op redelijk omvangrijke schaal individueel of groepsgewijs te organiseren, doordat zij onvoldoende in staat waren de organisatorische problemen te overwinnen en door de haperende financiering, die zich voordoet bij zowel de verschillende soorten acceptabel klusjeswerk als bij vrijwillige welzijnsactiviteiten.

– De kleine kernen

In toenemende mate wordt duidelijk dat de leefbaarheid in zeer kleine kernen ernstig wordt bedreigd. De Regering heeft dan ook besloten op rijksniveau een contactadres in het leven te roepen, waar problemen kunnen worden aangemeld, die niet door de andere overheden zelf kunnen worden opgelost. Indien binnen het normale beleid van de betrokken departementen geen ruimte is om iets aan zo'n probleem te doen en er aan dat probleem én de mogelijke oplossing aspecten zitten, die van generaal belang zijn als oplossingsmogelijkheden voor problemen bij andere kleine kernen, zou vanuit BRW-beleid ondersteuning moeten worden gegeven.

Instrumentarium

De Minister van CRM is coördinerend minister voor het welzijnsbeleid. Mede met behulp van het bijzonder regionaal welzijnsbeleid, waarin de voornaamste accenten nu zijn: decentralisatie, planning en coördinatie, wordt deze coördinerende rol gestalte gegeven.

De BRW-commissie adviseert de coördinerend minister ten aanzien van het te voeren beleid. De samenstelling is daartoe breed van opzet, namelijk: vertegenwoordigers van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, van Economische Zaken, van Financiën, van Landbouw en Visserij, van Onderwijs en Wetenschappen, van Sociale Zaken, van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en een vertegenwoordiger van de Interdepartementale Commissie Groeikernen en Groeisteden.

Nadat de verschillende categorieën zijn vastgesteld (zie hiervoor «huidige opzet en beleidscategorieën») wordt door het Rijk per categorie bepaald hoeveel middelen de lagere overheden krijgen. Deze overheden stellen in samenspraak met de bevolking (sociale planning) meerjarenwelzijnsplannen op voor de besteding van de BRW-middelen. De plannen kunnen onderdeel vormen van de totale gemeentelijke planvorming. De meerjarenwelzijnsplannen worden op rijksniveau getoetst met behulp van globale criteria, die betrekking hebben op de wijze van planvorming en op de procedures. Hierbij wordt op totale plannen gelet en niet meer op afzonderlijke projecten als zodanig. Beoordeling daarvan wordt aan gemeente of provincie overgelaten. Vervolgens worden de middelen uitgekeerd, welke verder *decentraal* besteed worden. De voorzieningen, die met behulp van BRW-middelen worden gerealiseerd, liggen op sociaal-cultureel, sociaal-medisch en recreatief terrein.

Kostenopzet

Het kabinet heeft besloten nog eenmaal een BRW-periode te voeren, en wel van 1981 t/m 1984. Daarbij is tevens vastgesteld dat er, in tegenstelling

tot eerdere periodes, geen exogeen geld ter beschikking zou komen. Door prioriteitstelling binnen hun eigen begrotingen hebben drie departementen, te weten VRO, CRM en EZ, endogeen f 146,2 mln. voor de gehele vierjarige periode beschikbaar gesteld.

De Departementen van VRO, EZ en CRM hebben begrotingsartikelen aangegeven, waaruit middelen ten behoeve van het BRW-beleid zijn afgezonderd. Deze artikelen blijven echter hun niveau volgens de meerjarenramingen behouden. Na afloop van de BRW-periode zijn daarom de middelen, die gedurende de BRW-jaren verplicht waren, weer onverplicht op het oude niveau, binnen de oorspronkelijke begrotingsartikelen beschikbaar.

Voor de artikelen 16 en 24 (dj. 81) bij CRM, van waaruit tijdelijk middelen naar het centrale BRW-artikel (artikel 23A) zijn overgemaakt, geldt eveneens dat na afloop deze middelen weer terugvloeien naar de oorspronkelijke begrotingsartikelen. Dit betekent dat de heroverwegingsoperatie van het BRW-beleid eenmalig maximaal f 146,2 mln. omvat.

B. ANALYSE EN EVALUATIE VAN HET BELEID

Vragen omtrent de doelstelling en de instrumenten

Historie en gewijzigd aspiratieniveau

Het kenmerk van de verschillende vormen van regionaal beleid in Nederland is dat van de aanvang af grote aandacht heeft bestaan voor het sociaal-culturele of welzijnsaspect, naast en in samenhang met de andere beleidsaspecten.

Ondersteuning van het regionale industrialisatiebeleid

In 1951 is door de rijksoverheid een bescheiden begin gemaakt met het zogeheten «bijzonder sociaal beleid in ontwikkelingsgebieden» ter ondersteuning van het regionaal industrialisatiebeleid, te weten stimulering van vestiging van bedrijven en opvang van de gevolgen van industrialisatie.

In 1959 kreeg dit bijzonder beleid in wat toen als probleemgebieden werd aangeduid, meer financiële armslag in het kader van het regionale industrialisatiebeleid en het streven naar een evenwichtige bevolkings spreiding over de landsdelen. Als probleemgebieden werden destijds aangewezen gebieden met een hoog vertrekoverschot als gevolg van een tekort aan werkgelegenheid; voorts gebieden, waar zonder maatregelen van de Regering in de nabije toekomst een omvangrijke structurele werkloosheid zou kunnen worden verwacht, met name ook door het inkrimpen van de traditionele werkgelegenheid.

Bevordering leefbaar woonmilieu ter ondersteuning van economisch ontwikkelingsbeleid

In de loop van de zestiger jaren verbreedde dit bijzonder beleid zich met als centrale doelstelling: het scheppen van speciale faciliteiten ter bevordering van een leefbaar woonmilieu in verschillende landsdelen buiten de Randstad ter ondersteuning van het economische ontwikkelingsbeleid. Sinds 1964 wordt niet meer van probleem- maar van stimuleringsgebieden gesproken. Voorop staat het stimuleren van een ontwikkeling, waardoor een aantrekkelijk klimaat voor bedrijvigheid in zo breed mogelijke zin ontstaat.

In 1969 werd het BRW-beleid in zijn huidige vorm geïntroduceerd. Nog steeds primair gericht op de regionale industrialisatie, maar onder meer op grond van de in 1966 gepubliceerde Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening meer geconcentreerd op stedelijke ontwikkelingskernen in de stimuleringsgebieden (de z.g. centrumgemeenten).

Sinds 1964 werd voorts een aantal maatschappelijk stagnerende ruilverkavelingsgebieden in het beleid betrokken. De overweging hiervoor was dat deze structuurhervormingen in agrarische gebieden, die naar verhouding dun bevolkt zijn en waar in veel gevallen sprake is van een duidelijk tekort aan allerlei welzijnsvoorzieningen, vergezeld dienden te worden door «injectionen» op sociaal-cultureel terrein.

Een belangrijk nieuw werkterrein voor het BRW-beleid diende zich aan met het voornemen van de Regering om tot een gefaseerde sluiting van de Zuidlimburgse mijnen over te gaan. Het was van de aanvang af duidelijk dat dit proces een verandering in het samenlevingspatroon in deze regio met zich mee zou brengen. Ook hier werden begeleidende maatregelen op het terrein van het maatschappelijk en cultureel welzijn noodzakelijk geacht. Vanaf 1967 werd het Zuidlimburgse herstructureringsgebied dan ook bij het BRW-beleid betrokken.

In 1969 is de beleidsopzet verder verbreed door een experimenteel welzijnsbeleid te introduceren in de stadswijken Amsterdam-Osdorp, Apeldoorn-Wormen, Enschede-Noord, Rotterdam-Ommoord. De bedoeling was wegen te vinden om onbevredigende situaties met betrekking tot het woon- en leefklimaat (materieel en immaterieel) in de nieuwere wijken op te lossen met optimale inschakeling van de wijkbevolking.

Opnemings van verstedelijkingsbeleid

Voorts is in de beleidsperiode 1973 t/m 1976 een aantal snelgroeiende gemeenten opgenomen, die een bijzondere taak is toegedacht bij de opvang van het bevolkingsverloop van de Randstad. Ten einde tijdig de nodige sociaal-culturele infrastructuur tot stand te kunnen brengen, wordt extra hulp daarbij noodzakelijk geacht.

In de periode 1977 t/m 1980 is het BRW-beleid verder versterkt in de richting van bijdragen aan het verstedelijkingsbeleid. De accentverschuiving van het landelijk naar het verstedelijkt gebied wordt in deze periode verder doorgevoerd als naast de groeikernen (dan financieel de grootste afnemer van BRW-middelen) ook aandacht wordt geschonken aan de problematiek van de andere wijken in de vier grote steden, alsmede van een aantal oude industriesteden.

In mindere mate is in de beleidsperiode 1977 t/m 1980 ook aandacht geschonken aan de sociaal-economisch zwakkere perifere gebieden, de ruilverkavelingsgebieden, alsmede de kleine kernen.

Op het te voeren beleid in de jaren 1981 t/m 1984 is sub A reeds ingegaan.

Inhoudelijke ontwikkeling

Uit voorgaand overzicht, gebaseerd op achtereenvolgende memories van toelichting (en antwoord), blijkt dat de uitgangspunten en doelstellingen van het BRW-beleid in de loop der jaren een zekere ontwikkeling vertonen. Het BRW-beleid vertoont de tendens van een voornamelijk ondersteunend beleid naar een meer zelfstandige benadering. Dit komt het duidelijkst tot uiting bij de keuze van beleidsterreinen (toenemend belang van de factor welzijnsproblematiek). Een andere ontwikkeling is het krachtig streven naar een meer geïntegreerde benadering van problematische regio's, zoals blijkt uit de voorbereidingen van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en de Perspectievennota Zuid-Limburg. De gedaante, waarin het BRW-beleid verschijnt, wordt uiteraard in sterke mate bepaald door de verschillende andere regionale doelstellingen en beleidsprogramma's, waaraan het in de loop der jaren is gekoppeld, zoals het sociaal-economische, het ruimtelijke en het landinrichtingsbeleid.

Het BRW-beleid is aldus geëvolueerd tot het welzijnsinstrumentarium voor het groeikernen- en groeistedenbeleid en voor een deel voor oude woongebieden in de vier grote steden. Het vormt een onderdeel van de integrale aanpak ten aanzien van zowel het Herinrichtingsgebied Oost-Groningen

en de Gronings-Drentse Veenkoloniën als van Limburg, vallend onder de Perspectievennota Zuid-Limburg. Verder is het verbonden met de Nota Landelijke Gebieden ten aanzien van de leefbaarheid in kleine kernen.

De constatering, dat het BRW-beleid verschillende accenten naar tijd en plaats vertoont, neemt niet weg dat toch duidelijk een aantal constante elementen kan worden onderscheiden. Deze kunnen als volgt worden aangeduid:

- samenhang met andere regionale beleidsprogramma's;
- bijdragen aan de leefbaarheid van de streek (hetzij als instrument voor het bereiken van andere beleidsdoelstellingen, hetzij als doel op zich zelf);
- bevorderen en begeleiden van omschakelingsprocessen in de samenleving (in gevallen van bij voorbeeld economische herstructurering of andere bijzondere structuurveranderingen);
- gebruik maken van de methode van sociale planning (als instrument van beleidsvoering en tevens als belangrijke waarde op zich zelf);
- een zekere mate van decentralisatie met als gevolg daarvan een potentieel aanwezig spanningsveld tussen de doelstellingen van rijkswege en de concrete invulling op provinciaal en lokaal niveau.

Systematiek en criteria

In de systematiek van het BRW-beleid is opgenomen, dat gewerkt wordt met periodes van vier jaar, waarin een bepaald programma met aandachts-categorieën wordt afgewerkt. Bij het begin van iedere periode beraadt de Commissie-BRW zich op de vraag of en zo ja in welke gebieden en in welke mate nog een BRW-beleid moet worden gevoerd.

Voor het beleid in de periode 1981 t/m 1984 heeft de commissie daartoe een aantal criteria geformuleerd:

- er dient sprake te zijn van een regionale rijksprioriteit;
- aan een rijksprioriteit dient een duidelijke welzijnsdimensie verbonden te zijn, terwijl niet van het gewone welzijnsbeleid mag worden verwacht dat het een (voldoende) bijdrage levert;
- de BRW-gelden dienen een duidelijke bijdrage te geven aan de realisering van de regionale rijksprioriteiten.

Na 1984 ontstaat een geheel nieuwe situatie door de invoering van de Kaderwet Specifiek Welzijn. Als gevolg van de in deze wet toegepaste systematiek, waarbij vergaand gedecentraliseerd wordt naar inhoud en uitvoering van beleid ten gunste van de lagere overheden, is een BRW-beleid, zoals tot nu toe gevoerd, niet meer mogelijk.

De vraag op welke wijze na 1984 eventuele bijzondere rijksaandacht aan specifieke regio's kan worden geschonken zal te zijner tijd nader onderzocht worden.

De Commissie-BRW heeft voorgesteld advies te vragen aan de Harmonisatieraad voor het Welzijnsbeleid.

Herziening van doelstellingen

- Aan het begin van elke nieuwe vierjarige BRW-periode vindt eerst in de Commissie-BRW en vervolgens in de Ministerraad een fundamentele bezinning plaats op de noodzaak van een BRW-beleid, gegeven de welzijnssituatie in Nederland. Over het huidige BRW-beleid (1981 t/m 1984) is in maart 1980 door de Commissie-BRW geadviseerd na een zorgvuldige interdepartementale afweging gedurende bijna twee jaar, mede in het licht van welvaartsniveau, economische perspectieven, maatschappelijke situatie en ontwikkeling. In verband met het beperkte beschikbare budget, als gevolg van de economische ontwikkelingen, heeft de Commissie-BRW in november 1980 in een nader advies prioriteiten aangegeven binnen het advies van maart 1980. Hierover is ook overlegd met de lagere overheden, die nog commentaar en reacties hebben kunnen leveren.

Na de diverse BRW-programma's van de afgelopen jaren zijn de regionale verschillen in welzijnsvoorzieningen behoorlijk gereduceerd. Gesteld kan zelfs worden dat gebieden, waar het BRW-beleid de afgelopen jaren van toepassing was op sommige terreinen², een relatieve voorsprong hebben gekregen (vide profijt van de overheid II, SCP). Zo moet nu de vraag worden gesteld of in een periode van zware budgettaire problemen met dalende vrij-bestedbare inkomens nog wel claims op de beschikbare middelen dienen te worden gelegd voor verdere uitbreiding van regionale welzijnsvoorzieningen, als er al een goed voorzieningenniveau is. Daarbij komt nog dat de met het BRW-beleid gefinancierde investeringen ook leiden tot toenemende exploitatielasten voor de toekomst. Dit geldt inderdaad voor de perifere landsdelen, zoals het ISP-gebied als geheel, Zuid-Limburg, delen van Noord-Brabant en Zeeland, waar gedurende lange tijd een BRW-beleid is gevoerd. Dit is één van de redenen waarom die gebieden in de huidige periode (en deels al in vorige periodes) niet meer door de Commissie-BRW zijn voorgedragen. Zie ook onder «Herstructureringsgebieden» van dit rapport.

Wat betreft de groeikernen en -steden is het BRW-beleid erop gericht het voorzieningenniveau gelijke tred te laten houden met de bevolkingstoe-namen. Een beoordeling van het voorzieningenniveau moet gebeuren tegen het licht van de bevolkingsomvang aan het einde van de huidige BRW-periode. Tegen die achtergrond kan thans nog niet gesproken worden van een teveel aan voorzieningen.

Het voorzieningenniveau in oude stadswijken is relatief slecht, vergeleken met andere stedelijke gebieden (zie tabel 1). In de kleine kernen is het voorzieningenniveau soms niet slecht. Het BRW-beleid zal zich, blijkens nadere criteria voor de selectie van projecten die de commissie-BRW heeft opgesteld, alleen richten op kernen met een laag voorzieningenniveau. In het kader van de evaluatie van het BRW-beleid 1977–1980 is een overzicht van sportvoorzieningen in verschillende gebieden in Nederland opgesteld, dat het bovenstaande illustreert. Het gaat als bijlage 1 hierbij.

Zoals reeds gesteld, wordt het BRW-beleid iedere vier jaar ten principale vanuit een nul-situatie opgezet. Dat historisch gegroeide verhoudingen, afspraken, gewekte verwachtingen en vermeende verkregen rechten daarbij geen rol spelen, mag eveneens blijken uit de afwisseling van categorieën en de verschuiving daarbinnen van gebieden. Zo zijn bij voorbeeld de oude industriegebieden alleen in de periode 1977 t/m 1980 in aanmerking gebracht en komen afzonderlijke ruilverkavelingsgebieden niet meer voor in het BRW-beleid 1981 t/m 1984. Dat laat uiteraard onverlet dat gebieden c.q. categorieën gedurende meer dan één periode onderdeel kunnen uitmaken van een BRW-beleid. Voorwaarde is daarbij dat ze aan de criteria voldoen.

Effectiviteit

– Voor een evaluatie van de effectiviteit van de gehanteerde instrumenten is onder meer terug te grijpen op de Nota Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid, die in 1975 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarin wordt geconcludeerd dat weliswaar niet nauwkeurig is vast te stellen in welke mate het BRW-beleid heeft bijgedragen aan de verhoging van de leefbaarheid of aan het bereiken van de afzonderlijke regionale doelstellingen, doch dat er meerdere aanwijzingen voor de positieve invloed van het BRW-beleid ook vanuit de praktijk bestaan.

Uit de aard van het gevoerde beleid vloeit voort dat de doelstellingen met betrekking tot de bevordering van de leefbaarheid en de begeleiding van omschakelingsprocessen niet los kunnen worden gezien van de regionale doelstellingen van andere beleidssectoren. Nog algemener kan worden gesteld dat het BRW-beleid dient te worden beschouwd in relatie met de gemeenschappelijke hoofddoelstelling van alle regionale beleid. Deze gemeenschappelijke hoofddoelstelling kan worden omschreven als het verkleinen van de verschillen in leefbaarheid tussen de afzonderlijke regio's. Leefbaar-

² Sportaccommodaties (oost), buurt- en clubhuis (oost en zuid) en bibliotheken (noord).

heid kan worden opgevat als het geheel van de levensomstandigheden en -voorwaarden. Daaronder vallen alle belangrijke regionale bestaanskwaliteiten: sociaal-economisch, sociaal-cultureel, ruimtelijk en sociaal-hygiënisch.

In het kader van deze nota is het, mede gezien de tijdslijm, niet mogelijk een uitsplitsing naar de BRW-bijdrage afzonderlijk te maken. Wel kan over het totaalbeeld iets gezegd worden. Zo kunnen gegevens omtrent de binnenlandse migratie aanwijzingen opleveren omtrent de aantrekkelijkheid van gebieden als saldo van de waardering van de algemene leefsituatie aldaar. Migratiecijfers tonen aan dat met name in de periode t/m 1974 perifere landsdelen vestigingsoverschotten laten zien. Deze aanwijzing blijkt ook uit migratie tussen West- en Noord-Nederland (ITS-uitgave Nijmegen, april 1974).

Gezien de koppeling van het BRW-beleid aan (onder meer) het economische stimuleringsbeleid, kunnen gegevens over de industriële werkgelegenheid (uitgedrukt als aandeel in de nationale industriële werkgelegenheid) in geheel of grotendeels BRW-gebied zijnde provincies ook aanwijzingen over verbetering van de leefsituatie geven.

Volgens gegevens van het Centraal Planbureau stegen de provinciale aandelen van 1950 t/m 1973 als volgt: Groningen van 4,1% (1950) tot 4,5% (1973), Friesland van 3% tot 4%, Drenthe van 1,6% tot 2,6%, Zeeland van 2% tot 2,4%, Noord-Brabant van 15,8% tot 16,3%, Limburg van 5,8% tot 8%. In welke mate de groei toe te schrijven is aan hetzij economisch beleid, hetzij het BRW-beleid is, zoals eerder gezegd, niet te bepalen. Blijkens geluiden uit de praktijk (ETI en burgemeesters) en op grond van wetenschappelijke inzichten wordt de invloed van investeringen in de welzijns sfeer algemeen positief gewaardeerd, ook als factor, die het vestigingsklimaat verbetert.

In bijlage 2 wordt aangegeven welke kwantitatieve bijdrage het BRW-beleid tot nu toe heeft geleverd. Wat betreft de bijdrage van het BRW-beleid aan een gunstig verloop van allerlei omschakelingsprocessen in de samenleving in verband met herstructureringen, wordt vanuit de praktijk een positieve invloed aan het BRW-beleid toegekend. Deze conclusie wordt bevestigd in het onderzoek, dat het Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool te Tilburg heeft ingesteld naar het BRW-beleid in Zuid-Limburg in de periode 1967–1976. Thans vindt een evaluatie plaats van het BRW-beleid over de periode 1977 t/m 1980, waarin onder meer wordt ingegaan op de doelmatigheid van de vorm en procedures, de samenhang en de planmatigheid. De resultaten van deze evaluatie zullen naar verwachting in de tweede helft van 1981 aan de Regering worden aangeboden. Enkele deelrapportages, welke reeds beschikbaar zijn, zijn als bijlagen 1, 3 en 4 opgenomen.

Overlapping

– Gegeven het feit dat BRW-beleid aanvullend is op, dan wel als integratiekader vervangend is voor het reguliere welzijnsbeleid, is van overlapping geen sprake. Het BRW-beleid als interdepartementaal beleid is gekoppeld aan andere vormen van rijksbeleid en beoogt juist een positieve invloed op de effecten van andere beleidsvormen te bewerkstelligen. De betrokken departementen zijn vertegenwoordigd in de Commissie-BRW, waarin alle uitvoeringsplannen worden besproken. Door de gedecentraliseerde uitvoering van het BRW-beleid is het in principe mogelijk dat voorstellen van de lagere overheden niet geheel stroken met onderdelen van het nog niet gedecentraliseerde reguliere rijksbeleid ter zake. In goed overleg wordt dan naar een oplossing gezocht.

Alternatieve instrumenten

– Er zijn wel andere uitvoeringsinstrumenten denkbaar, bij voorbeeld versleuteling via Gemeentefonds of toevoeging aan normale subsidieregelingen, maar daaruit alleen volgt geen geringer budgettair beslag zonder wettelijke wijziging van de doelstelling.

Beheersbaarheid

– Aan het begin van de BRW-periode wordt vastgesteld hoeveel geld er voor het beleid in die periode maximaal beschikbaar is. Het beleid is daarmee volledig beheersbaar.

Privatisering

– Het vraagstuk van de privatisering wordt behandeld door een afzonderlijke werkgroep. Zie ook de paragraaf «Toepassing profijtgedachte» hierna.

Beleid in andere geïndustrialiseerde landen

Deze paragraaf is beperkt tot de realisatie van welzijnsvoorzieningen in nieuwe steden, omdat daarover meteen informatie beschikbaar was.

In *Groot-Brittannië* is de aanpak van de ontwikkeling van new towns radicaal anders dan bij ons. Voor iedere new town wordt *door de regering* een ontwikkelingsdienst in het leven geroepen die verregaande bevoegdheden heeft. De jaarlijkse begroting van de «Development Corporation» omvat alle investeringen: wegen, industrieterreinen, welzijnsvoorzieningen, woningen (voor zover niet uitbesteed). De begroting valt onder de verantwoordelijkheid van één enkele Secretary of State (een *integreerend minister*). De investeringen ten behoeve van welzijnsvoorzieningen maken deel uit van de geïntegreerde aanpak. De staat draagt de verliezen.

Ook in *Frankrijk* is de ontwikkeling van de Villes Nouvelles een centralistische aangelegenheid, zij het dat de ontwikkelingen hier in financieel opzicht niet alleen door de staat gedragen worden, maar ook door de gemeente, sociétés d'économie mixte en particuliere investeerders. De welzijnsvoorzieningen worden voornamelijk door de lokale, agglomeratie- en regionale overheden gefinancierd met behulp van grote doeluitkeringen, per project toe te kennen, en van speciale leningen tegen zeer gunstige voorwaarden.

In *Duitsland* werkt men eveneens met Entwicklungsgesellschaften waarin echter de donorstad een belangrijke verantwoordelijkheid draagt. Investeringen (waaronder in welzijnsvoorzieningen; een gemeentelijke taak) worden mogelijk gemaakt door middel van gunstige kredietmogelijkheden van de (semi-)overheidsbank en door gratis ter beschikking stellen van de grond. De verliezen van de ontwikkelingsdienst worden door de lands- (dus niet: Bonds-)regering bijgepast.

Uit het voorgaande blijkt dat ook in andere landen een beleid wordt gevoerd, waarin bepaalde stedelijke gebieden (of regio's) extra aandacht krijgen. Gemeenschappelijk kenmerk daarbij is dat steeds op *centraal* niveau voorzieningen zijn/of worden getroffen om de welzijnscomponent tot de gewenste ontwikkeling te brengen. Het betekent echter niet dat er ook een integraal (bijzonder regionaal) welzijnsbeleid wordt gevoerd zoals in Nederland. Dat hangt mede af van een andere structuur van de maatschappij en bij voorbeeld een andere aanpak van het groeikernenbeleid. Het zijn immers niet primair de lokale overheden, die worden belast met de ontwikkeling van de bouwlocaties.

Toepassing profijtgedachte

In het kader van de heroverweging houdt een aparte werkgroep zich bezig met de toepassing van de profijtgedachte. Het soort voorzieningen, welke met behulp van BRW-middelen gerealiseerd worden, zijn geen andere dan welke in het normale beleid gebouwd kunnen worden. Daarbij valt te denken aan: buurthuizen, wijkcentra, sportaccommodaties, -velden, zwembaden e.d. De werkgroep heeft geconstateerd, dat al deze voorzieningen worden beoordeeld in de werkgroep profijtgedachte. Het lijkt niet zinvol in de BRW-werkgroep deze overweging verder te betrekken, aangezien hier dan sprake is van werk dat elders reeds (beter) gedaan kan worden.

Invloed op de economische structuur en op de inkomensverdeling

Het BRW-beleid heeft geen rechtstreekse invloed op de economische structuur of de inkomensverdeling. Wel is er sprake van invloed op de bouwmarkt door het realiseren van welzijnsaccommodaties (zie bijlage 5) en op de arbeidsmarkt, doordat deze accommodaties werk opleveren door beheer, onderhoud en professionele begeleiding.

Verwezen wordt naar het algemeen economisch verhaal bij de rapporten.

C. BELEIDSALTERNATIEVEN

1. Overwegingen

Het BRW-beleid is, zoals onder A en B beschreven, erop gericht in gebieden voorzieningen te treffen om (tijdelijke) achterstanden vervroegd op te heffen dan wel te voorkomen. Dit ter ondersteuning van andere beleidsprioriteiten zoals weergegeven in de verschillende categorieën.

Uit de delen A en B van dit rapport blijkt dat de werkgroep onvoldoende duidelijke argumenten kan leveren om bepaalde beleidscategorieën van het BRW-beleid hogere prioriteit toe te kennen dan andere. De werkgroep zal daarom geen voorstellen aandragen om eenzijdige bepaalde categorieën te schrappen of de intensiteit van bemoeienis met bepaalde categorieën te verminderen.

Indien uitsluitend gelet wordt op de koppeling aan feitelijk gevoerd beleid in een bepaald gebied, waarop het BRW-beleid telkenmale door medefinanciering van een project of een programma aansluit (een strikte interpretatie van het begrip koppeling aan regionale rijksprioriteiten), dan zouden vraagtekens gezet kunnen worden achter bestedingen in de rubrieken kleine kernen en experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid.

Op blz. 5 van dit rapport is beschreven, dat de heroverweging van het BRW-beleid maximaal f 146,2 mln. omvat en dat na afloop van deze beleidsperiode de middelen, welke voor dit beleid waren afgezonderd, weer geheel opgenomen zijn in de normale begrotingsartikelen.

De werkgroep kan gezien haar taakopdracht niet verder gaan dan beleidsalternatieven aangegeven voor de BRW-periode. Over wat er na 1986 (eindpunt in het kasritme) zou moeten gebeuren doet zij verder geen uitspraak.

Er zijn meerdere aanwijzingen, blijkend uit verschillende onderzoeken, dat positieve effecten zijn uitgegaan met betrekking tot verschillende terreinen van zorg van de rijksoverheid. Bij het formuleren van alternatieven was de werkgroep echter minder eensgezind.

2. Alternatieven

De werkgroep heeft drie alternatieven uitgewerkt:

- de 100%-variant
- de 20%-variant
- de 7%-variant.

a. Bezuiniging van 100%

De meerderheid van de werkgroep is van oordeel dat, gezien de taakopdracht en de daarin vervatte filosofie, een 100%-variant of, als dat door een reeds aangegane verplichting niet meer mogelijk is, een maximale variant in de omvang van het nog niet gecommiteerde bedrag in de heroverweging dient te worden betrokken.

De overwegingen bij deze variant zijn de volgende.

In de afgelopen jaren zijn de regionale verschillen in welzijnsvoorzieningen behoorlijk gereduceerd. Terwijl er in het algemeen sprake is geweest van een verdere uitbouw van welzijnsvoorzieningen, is de uitbouw in de

BRW-gebieden extra snel geweest. Deze variant neemt als uitgangspunt dat er nog steeds (beperkte) regionale verschillen in welzijnsvoorzieningen zijn, doch dat het aanwenden van middelen voor het creëren van nieuwe accommodaties: sportvelden, zwembaden, buurthuizen en wijkcentra e.d. – mede gelet op de daaruit voortvloeiende exploitatielasten – een andere prioriteit kunnen krijgen in een periode waarin inkrimping van voorzieningenniveaus op allerlei gebied en aantasting van koopkracht over de hele linie aan de orde is.

Overigens zal de coördinerend minister de Tweede Kamer en de lagere overheden informeren over het nieuwe BRW-beleid. Op de begrotingen 1981 van CRM, van EZ en van VRO is rekening gehouden met uitgaven in 1981 voor de nieuwe periode tot een totaal van f 7 450 000. Dit is beschikbaar om projecten, die de gemeenten en provincies op korte termijn willen starten, te kunnen subsidiëren. Aangezien besluiten ten aanzien van heroverweging pas tijdens de kabinetsformatie c.q. door het nieuwe kabinet genomen worden en voordien besluiten kunnen vallen over de te subsidiëren projecten in 1981, is daarmee een besparing van 100% op de oorspronkelijke f 146,2 mln. wellicht niet meer mogelijk. Indien echter conform het verzoek van de Directeur-Generaal Rijksbegroting, vervat in zijn brief van 1 mei 1981 (481-2625) aan de Minister van CRM, gewacht wordt met het doen van concrete toezeggingen aan de gemeenten/provincies tot de besluitvorming over de heroverweging is afgerond, is de 100%-variant wel mogelijk.

Een minderheid van de werkgroep wijst een 100%-variant af. Zij grondt dit op de overwegingen dat in de groeigemeenten en stadsvernieuwingsgebieden het voorzieningenniveau relatief slecht is c.q. dreigt te worden en op de door dit en het vorige kabinet aangegane politieke verplichtingen ten aanzien van een aantal beleidscategorieën.

b. *Bezuiniging van 20%*

Dat wil zeggen voor de gehele periode ca. f 30 mln. Aangezien er geen harde argumenten zijn, op grond waarvan sommige categorieën hieraan meer zouden moeten bijdragen dan andere, stelt de werkgroep met uitzondering van één lid voor, een dergelijke bezuiniging gelijkmatig over alle categorieën te verdelen. Dat leidt tot de volgende nieuwe cijferopstelling:

– groeikernen en -steden	f	80	mln.
– reserve voor nieuwe groeikernen en -steden	f	8	mln.
– oude woongebieden	f	17,5	mln.
– HIW	f	4	mln.
– PNL	f	3	mln.
– experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid	f	1	mln.
– kleine kernen	f	3	mln.
		<hr/>	
Totaal	f	116,5	mln.

c. *Bezuiniging van 7%*

Het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft voor de BRW-periode 1981-1984 een bijdrage van f 100 mln. beschikbaar gesteld, die uitsluitend bestemd is voor de bestaande groeikernen en -steden. Aangezien het groeikernen- en groeistedenbeleid uitdrukkelijk buiten de heroverweging is gehouden, is een lid van de werkgroep principieel van mening, dat op de VRO-bijdrage geen enkele bezuinigingsfactor toegepast dient te worden. Indien het BRW-beleid wordt geschrapt of gekort, dan is één lid van de werkgroep van mening dat VRO de bijdrage van f 100 mln. dient terug te trekken om deze vervolgens op andere wijze ten behoeve van het groeikernen- en groeistedenbeleid aan te wenden.

Met de aantekening dat voor het benodigde BRW-beleid een bedrag van f 332 mln. beschikbaar zou moeten komen en dat al vanwege budgettaire re-

denen slechts een bedrag van f 146,2 mln. beschikbaar is voor het BRW-beleid, zou deze bezuinigingsvariant er als volgt kunnen uitzien. Uitgaand van f 37 mln. (f 46,2 mln. – f 9,2 mln. (20%)) wordt dit bedrag als volgt verdeeld:

– reserve (nieuwe) groeikernen en -steden	f	8 mln.
– oude woongebieden	f	18 mln.
– HIW	f	4 mln.
– PNL	f	3 mln.
– experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid	f	1 mln.
– kleine kernen	f	3 mln.
		<hr/>
Totaal	f	37 mln.

(In feite is dit een bezuiniging van $\pm 7\%$).

Naar de mening van een lid heeft een bezuinigingsvariant van 100% daarmee betrekking op f 46,2 mln.

De grootst mogelijke meerderheid van de werkgroep wijst deze opvatting af omdat ze strijdig is met de eerdere constatering dat de werkgroep onvoldoende argumenten heeft om de ene beleidscategorie prioriteit te geven boven andere.

Een meerderheid van de werkgroep verwijst hierbij met nadruk naar de brief van de voorzitter van de Ambtelijke Commissie heroverweging rijksbegroting van 29 april 1981. Deze leden zijn voorts van mening dat, nadat de Ministerraad het gehele BRW-beleid voor heroverweging in aanmerking had genomen, het de werkgroep niet past daar blokkades te leggen of ingrijpende wijzigingen vanwege één departement aan te brengen.

3. Gevolgen van beleidsalternatieven op andere beleidsterreinen

Voordeel van de genoemde varianten: er wordt een bijdrage geleverd aan het ombuigen van de collectieve sector. De positieve effecten van het BRW-beleid en de inhoudelijke waarde ervan zijn in de delen A en B weergegeven. Als gevolgen van vergaande bezuiniging kan het volgende worden aangegeven:

– Het groeitempo van de groeikernen en -steden zal wellicht lager worden.

Voor gemeenten wordt het minder aantrekkelijk grote groepen mensen uit de grote steden, met hun problemen, over te nemen, omdat hier naast de extra verfijningsuitkering uit het Gemeentefonds niet meer een additioneel bedrag uit hoofde van het BRW-beleid staat. Hierbij moet aangetekend worden dat het normale beleid wel op deze gemeenten van toepassing is en blijft. Het BRW-beleid als middel om voorzieningen parallel aan de groei tot stand te kunnen brengen komt echter – afhankelijk van de bezuinigingsvariant – in meer of mindere mate te vervallen. Tevens kan de vraag naar een woning in een groeigemeente afnemen omdat het voorzieningenniveau niet voldoende wordt geacht. Een tendens tot suburbanisatie kan daarvan het gevolg zijn, hetgeen in strijd is met het verstedelijkingsbeleid.

– In het stadsvernieuwingsbudget, overigens ook voorwerp van heroverweging, zijn ook middelen opgenomen voor de creatie van welzijnsvoorzieningen. Additionele bijdragen uit hoofde van het BRW-beleid vervallen waardoor de voorzieningen niet uitgebreid kunnen worden.

In de stadsvernieuwingsgebieden bestaat een achterstand ten aanzien van voorzieningen. Bezuinigingen zouden leiden tot handhaving of vergroting van de achterstand. De ondersteuning van de stadsvernieuwing door het BRW-beleid zou hiermee komen te vervallen, hetgeen met name ten koste gaat van de meest kwetsbare groepen (culturele minderheden, bejaarden, éénoudergezinnen). Niet ondenkbaar is dat daardoor het sociale klimaat verslechtert. Daarnaast is de kans aanwezig dat bij een laag voorzieningenniveau bepaalde bevolkingscategorieën zullen wegtrekken, hetgeen een eenzijdige bevolkingssamenstelling in de hand zou werken (zie tabel 2).

– Met betrekking tot het herinrichtingsgebied van Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën heeft het Rijk wettelijke verplichtingen op zich genomen, om onder meer aan de sociaal-culturele ontwikkeling van dit gebied extra bijdragen te leveren. De BRW-middelen zijn bedoeld ter gedeeltelijke invulling van deze toezegging.

– Voor het PNL-gebied geldt, dat de politieke druk op het kabinet hoog is om het nu geplande bedrag van f 4 mln. nog te verhogen, gezien de stand van de werkloosheid in het gebied en de wens tot uitvoering van sociaal-culturele activiteiten ter opvang van de gevolgen.

Ten aanzien van de experimenten in gebieden met excessieve werkloosheid en de kleine kernen geldt dat de Welzijnsraad expliciet aandacht heeft gevraagd voor kleine kernen en dat werkloosheid politiek een onomstreden beleidsprioriteit is.

Bovenstaande argumenten gelden volledig voor de –100%-variant en in mindere mate voor de –20%-variant.

4. Invloed op andere beleidsterreinen

Alleen voor de bouw (zie bijlage 5). Verwezen wordt naar het algemeen economisch verhaal bij de rapporten.

5. Fasering in de betalingen

De werkgroep begeeft zich niet in een voorstel tot fasering. Dit is een technische uitwerking van de afzonderlijke departementen. Hieronder wordt het huidige kasritme weergegeven.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
CRM	4,2	7	10,1	10,1	8,1	5,7
VRO	3	11	25	25	25	11
EZ	0,25	0,25	0,25	0,25	–	–
	7,45	18,25	35,35	35,35	33,1	16,7 = 146,2

Het kasritme geeft tevens de jaarlijkse besparingen weer indien de 100%-variant wordt toegepast.

INHOUD

	Blz.
1. Vooraf	17
2. Financieel	17
a. totaaloverzicht	17
b. verdeling naar werksoorten	19
c. het niet bestede deel	21
d. vergelijking met het reguliere beleid	22
3. Overzicht sportaccommodaties	23
4. Ten slotte	23
– Tabellen 1 t/m 4	25
Bijlagen	28

1. Vooraf

Op grond van vertragingen bij het beschikbaar komen van kwantitatieve (CBS-)gegevens die een bijdrage kunnen leveren aan de evaluatie van het BRW-beleid heeft de Commissie-BRW besloten medio 1981 te komen tot een interimevaluatie, waarbij de nadruk vooral valt op kwalitatieve aspecten. Deze evaluatie kan dan worden aangevuld met kwantitatieve gegevens, die op dit moment voor analyse beschikbaar zijn.

Een aanvullende analyse van kwantitatief materiaal kan naar verwachting pas in de tweede helft van 1981 plaatsvinden, afhankelijk van de termijn waarop het CBS de aanvullende gegevens kan leveren.

Onderhavige analyse heeft dan ook betrekking op een deel van hetgeen in de evaluatie-opzet op kwantitatief gebied is opgenomen. Het betreft hier op de eerste plaats de financiële gegevens van het BRW-beleid, uitgesplitst naar werksoort, jaar van uitbetaling en verhouding uitbetaling/totaal gereserveerd. Vervolgens is een vergelijking toegepast met de reguliere CRM-geldstromen. Ten slotte is eveneens opgenomen een overzicht van sportaccommodaties in 1975 en 1980, toegespitst op de BRW-gebiedscategorieën. De tweede fase van de kwantitatieve analyse zal gebruik kunnen maken van de resultaten van het leefsituatie-onderzoek 1980, een volledige (gemeentelijke) inventarisatie van aanwezige welzijnsvoorzieningen en (mogelijk) recente financiële gegevens betreffende de gemeentelijke uitgaven aan verschillende vormen van welzijn. Deze gegevens dienen om een genuanceerde karakterisering van (verschillende aspecten van) de leefsituatie van de BRW-gebieden mogelijk te maken, alsmede het opsporen van verschillen hiertussen (LSO), veranderingen in het niveau van welzijnsvoorzieningen te signaleren en de BRW-bijdrage hieraan in te schatten en om de gevolgen van de financiële BRW-injectie voor de gemeentelijke welzijnsuitgaven te beoordelen.

2. Financieel

Als algemene doelstelling voor het BRW-beleid over de periode 1977–1980 wordt in de desbetreffende nota van de Commissie-BRW genoemd de vergroting van de leefbaarheid in structureel zwakke gebieden. Daarbij wordt bedoeld op gebieden, waar sprake is van een maatschappelijke probleemsituatie, terwijl (daarnaast) tevens wordt betrokken de (probleem)situatie met betrekking tot het woon- en leefklimaat.

Naast deze algemene punten is voorts richtsnoer bij de keuze van de gebieden geweest de samenhang met andere regionaal toegespitste beleidsprogramma's en de bijdrage die aan de verbetering van de leefbaarheid middels het BRW-beleid kan worden geleverd. Vanuit dit oogpunt is in de evaluatie-opzet voor het BRW-beleid 1977–1980 (BRW-2753) onder meer voorzien in een analyse en beoordeling van de merites van het gehanteerde BRW-instrumentarium voor alle aangewezen gebieden, zulks in het licht van de bovengenoemde algemene en gebiedsspecifieke overwegingen die bij de aanwijzing en verdeling van de beschikbare BRW-middelen hebben gegolden. Daartoe is hieronder een kwantitatieve analyse met behulp van financiële gegevens, aangevuld met enig recent materiaal van het CBS.

a. *Totaaloverzicht*

Deze analyse beoogt meer inzicht te verschaffen in de relatieve betekenis van het BRW-beleid, zowel in de sfeer van de omvang van de middelen als de besteding daarvan binnen de verschillende gebieden. In totaal zijn tot 1 januari 1981 uitbetalingen verricht ten behoeve van 345 projecten; het gemiddelde bedrag per project is f 210 961. In het onderstaand overzichtje is per gebiedscategorie het aantal projecten weergegeven als mede het (gemiddeld) bedrag per project.

Gebiedscategorie	Aantal projecten	Bedrag per project
Groekernen	219	f 275 698
Groesteden	8	f 119 375
Oude ind.st.	26	f 137 651
Oude wijken	8	f 274 699
Herstruct.	24	f 93 146
Ruilverkaveling	54	f 56 449
Kleine kernen	6	f 64 734

Uit dit overzichtje blijkt, dat het grootste aantal en de duurste projecten zijn gerealiseerd in de groekernen. Voorts zijn verhoudingsgewijs veel en relatief goedkope projecten gerealiseerd in de groekernen en, in mindere mate, in de herstructureringsgebieden.

Vervolgens is een overzicht samengesteld van de financiële middelen, die in het kader van het BRW-beleid 1977-1980 per 1 januari 1981 aan de gebieden zijn uitbetaald. De bedragen zijn per gebiedscategorie uitgesplitst naar jaar van uitbetaling, terwijl in de totaalkolom het bedrag per inwoner is weergegeven. Ten slotte is nog een kolom toegevoegd die eveneens, zowel absoluut als per inwoner, het in totaal *toegezegd* bedrag aangeeft.

Een vergelijking tussen de laatste twee kolommen geeft aan hoeveel van het toegezegde bedrag (per 1 januari 1981) reeds is uitbetaald. Daarbij dient te worden aangetekend, dat de BRW-periode in financieel opzicht nog twee jaar doorloopt na de beëindiging van de beleidsperiode (dus tot eind 1982). Het overzicht is opgenomen als tabel 1 hierachter. Uit de tabel blijkt dat in het kader van het BRW-beleid 1977-1980 totaal is toegezegd een bedrag van f 151,1 mln., waarvan ruim tweederde aan de groekernen. De herkomst van dit bedrag is als volgt: f 50 mln. van VRO, het overige bedrag is door CRM gefinancierd en als volgt verdeeld over de verschillende begrotingsartikelen: van het begrotingsartikel van het algemeen accommodatiebeleid 4 x 6 mln., van het begrotingsartikel sportaccommodaties 4 x 0,5 mln., van het artikel algemene kunsten en kunstzinnige vorming eenmalig (ten laste van 1980) een bedrag van f 2 mln. De rest is afkomstig van externe financiering en opgenomen in het BRW-artikel (f 73,1 mln., uitgespreid over vier jaren).

Uit dit overzicht kan voorts worden afgeleid, dat van de in totaal toegezegde f 151 mln. per 1 januari 1981 f 73,941 mln. daadwerkelijk is besteed, ofwel bijna de helft (48,7%). Alleen bij de groekernen, veruit de grootste categorie in financieel opzicht, is een groter aandeel van het toegezegde bedrag reeds besteed, nl. bijna tweederde (61%).

Bij deze cijfers dient bedacht te worden, dat in de BRW-periode 1977-1980 voor de eerste maal bedragen werden uitgekeerd op basis van door gemeenten in te dienen welzijnsplannen en jaarprogramma's in plaats van concrete projecten. Deze gedecentraliseerde beleidsvorm bracht voor de gemeenten een aanzienlijke hoeveelheid meerwerk met zich mee, alsmede een langere procedure in verband met de globale toetsing van de plannen door provincie en Rijk. Daaraan kan worden toegevoegd de beperkte ervaring die gemeenten hadden met de ontwikkeling van een geïntegreerde welzijnsplanning voor een bepaald gebied. Zoals bekend vormt het democratisch gehalte van deze planning een van de basisvoorwaarden en toetsingselementen voor de toekenning van de bedragen. De organisatie van de inspraak en het opzetten van de adequate planningsstructuren kan als verklaring worden gezien dat eerst in 1979 de stroom van uitkeringen op gang is gekomen. De jaren 1977 en 1978 kunnen in dezen worden opgevat als beleidsvoorbereidend, resulterend in een 4-jarig welzijnsplan (en vormen dus eveneens een centraal onderdeel van de gedecentraliseerde opzet van het BRW-beleid).

Nu deze fase voor vrijwel alle gebieden is afgerond of binnenkort zal worden afgerond, mag worden aangenomen, dat in versneldtempo het resterend BRW-bedrag zal worden uitgekeerd. Dit te meer daar in de plannen de totale (gereserveerde) BRW-bijdrage is opgenomen. In het kwalitatieve gedeelte van de evaluatie zal nader worden ingegaan op de gemeentelijke er-

varingen met deze gedecentraliseerde beleidsuitvoering en de opzet en het functioneren van een gemeentelijke welzijnsplanning.

Wanneer we kijken naar de uitsplitsing per jaar, dan blijkt inderdaad dat in 1978 alleen in groeikernen iets is uitbetaald (de z.g. overloopprojecten, vooruitlopend op de later ingediende welzijnsplannen). Voor de overige categorieën kan worden geconstateerd, dat in de tijd sprake is van een stijging van de bestedingen; aangezien deze stijging zich naar verwachting in hetzelfde tempo zal voortzetten mag worden verwacht, dat eind 1982 het totaal toegezegde bedrag in zijn geheel besteed zal zijn. (Voor de groeikernen geldt, dat zelfs een lichte daling in de besteding zal moeten optreden.)

Wat betreft de bedragen per inwoner, kan voor de toezeggingen worden geconstateerd, dat de groeikernen, de kleine kernen en de ruilverkavelingsgebieden boven het gemiddelde (= 41,30 per inwoner) scoren. Dit relatief hoge bedrag per inwoner van de laatste twee categorieën wordt met name veroorzaakt door de relatief geringe bevolkingsomvang in verhouding tot de grootte van de gebieden.

Bij de feitelijke bestedingen blijkt, dat naast de groeikernen eveneens de ruilverkavelingsgebieden boven het gemiddelde scoren (respectievelijk 81,74 en 24,51 per inwoner, tegen een gemiddelde van 23,05 per inwoner).

Afsluitend kan worden gesteld dat in 1977 en 1978 het accent vooral heeft gelegen op de ontwikkeling van een democratische welzijnsplanning, resulterend in 4-jarenplannen respectievelijk jaarprogramma's. (Overigens zijn voor de groeikernen de definitieve toekenningsbrieven pas in mei 1977 verzonden, voor de overige gebieden was dit zelfs september 1977.) De sterke stijging van de uitgaven in 1979 en 1980 reflecteert de beëindiging van deze fase voor alle gebieden en de overgang naar de beleidsuitvoering. De categorie kleine kernen neemt hierbij een uitzonderingspositie in, aangezien dit een leefbaarheidsexperiment betreft. De zorgvuldige voorbereiding en de intensieve begeleiding (met name ook vanuit het Rijk) brengen met zich mee dat de voorbereidende fase zich over een langere tijd uitstrekt. Wat betreft de herstructureringsgebieden geldt overigens (ook in het algemeen) dat de daar genoemde bedragen dienen te worden gezien in samenhang met ISP en de PNL. Aangezien het BRW-beleid in deze gebieden zich binnen de kaders van het ISP- en PNL-beleid afspeelt, zal de evaluatie van dit onderdeel plaatsvinden binnen de totale evaluatie van dat beleid. De vermelding hier is dan ook bedoeld uit het oogpunt van volledigheid, zoals vermeld in de opzet voor de evaluatie.

b. *Verdeling naar werksoorten*

Vervolgens is getracht meer inzicht te verkrijgen omtrent de aard van de bestedingen binnen de verschillende gebiedscategorieën, mogelijke accentverschillen, zowel onderling als in vergelijking met het totaal. Hiertoe is een uitsplitsing gemaakt, per categorie, naar een zevental werksoorten en een restcategorie, te weten recreatie, sportaccommodaties, sociaal-culturele accommodaties en activiteiten, culturele accommodaties en activiteiten, sociaal-medische voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Al deze voorzieningen zijn bedoeld voor de gehele bevolking. Voorts zijn bepaalde voorzieningen gerealiseerd, die zijn toegespitst op specifieke bevolkingscategorieën. Derhalve is tevens opgenomen een categoriale indeling: jeugd, bejaarden, gehandicapten en vrouwen. Ten slotte is een restcategorie toegevoegd. Voor een nadere toelichting, beschrijving en verantwoording van de gekozen indeling kan worden verwezen naar bijlage 1. Het resultaat van de analyse is opgenomen in tabel 2.

Allereerst blijkt uit de tabel de *sterke overheersing van investeringen in accommodaties* in verhouding tot activiteiten. Uitgedrukt in verhoudingscijfers is de verhouding investeringen-activiteiten binnen verschillende categorieën als volgt:

— cultureel	:	174,7	:	1
— soc.-cult.	:	35,1	:	1
— maatsch. dienst verl.	:	4,78	:	1
— jeugd	:	88,26	:	1

Hieruit blijkt, hoewel het cijfer per onderscheiden categorie verschilt, het overgrote aandeel van investeringen. Het grootste aandeel van activiteiten wordt gevonden bij de categoriale voorzieningen voor jongeren, overeenkomend met iets meer dan 20%. Deze overheersing van investeringen geldt zowel in zijn algemeenheid als voor de verschillende gebiedscategorieën, zij het dat dit in mindere mate opgaat voor de herstructureringsgebieden en de oude industriesteden, waar verhoudingsgewijs veel categoriale besteding heeft plaatsgevonden. De kleine kernen nemen binnen dit geheel een uitzonderingspositie in, aangezien tot op heden (dat wil zeggen per 1 januari 1981) uitsluitend voorbereidingskosten (salarissen van functionarissen) zijn uitbetaald.

Uit de tabel blijkt voorts dat in totaal driekwart (75,4%) is besteed aan accommodaties in de sociaal-culturele (36,6%), de sportieve (30%) en de culturele (8,8%) sfeer. Voorts is 11,5% van de middelen besteed aan de jeugd, waarvan slechts 0,13% aan activiteiten en (dus) 11,37% aan investeringen in accommodaties.

Deze constatering wettigen de voorlopige¹ conclusie, dat het BRW-beleid over 1977–1980 in hoofdzaak aan investeringen is besteed, met de nadruk op sociaal-culturele, culturele en sportaccommodaties, alsmede accommodaties voor de jeugd.

Verwijzend naar de hoofddoelstelling van het BRW-beleid (het verbeteren van de leefbaarheid in structureel zwakke gebieden) kan dan worden geconstateerd, dat wat het volume van de bestedingen betreft deze verbetering vooral heeft plaatsgevonden in de sfeer van de materiële infrastructuur. Dit is begrijpelijk, gezien het tijdelijk karakter van het BRW-beleid, waardoor structurele lasten (veelal in de activiteiten sfeer) niet door het BRW-beleid gedragen (kunnen) worden.

Binnen de verschillende categorieën kan weliswaar worden gesproken van accentverschillen ten opzichte van dit algemene beeld, zij het dat zowel bij de uitgangspunten als bij de bestedingen het aspect van de dominantie van de voorzieningen vrijwel steeds aanwezig is.

Enige constatering ten aanzien van de verschillende gebiedscategorieën:

– Ten aanzien van de groeikernen en -steden wordt met behulp van het BRW-beleid beoogd een concurrerend woonmilieu in het sociaal-culturele vlak tot stand te brengen. Gezien de nadruk op sociaal-culturele en sportvoorzieningen, en in mindere mate tevens op voorzieningen voor de jeugd, ten behoeve van de recreatie en de culturele voorzieningen kan worden geconcludeerd dat het bestedingenpatroon beantwoordt aan de uitgangspunten.

– Voor de oude industriesteden gold als uitgangspunt de verbetering van de materiële woon- en leefsituatie. Binnen deze categorie is inderdaad vrijwel uitsluitend sprake van investeringen ten behoeve van de jeugd, sociaal-culturele en culturele accommodaties. Hoewel dit uitgangspunt vrij algemeen is, kan worden geconstateerd dat onder meer investeringen ten behoeve van de jeugd in oude steden een wezenlijke bijdrage leveren aan de woon- en leefsituatie², zodat mag worden gesteld dat sprake is van een bestedingenpatroon in overeenstemming met het uitgangspunt.

– Bij de ruilverkavelingsgebieden was het uitgangspunt eveneens de verbetering van de materiële woon- en leefsituatie, alsmede het begeleiden van de maatschappelijke gevolgen van ingrijpende herverkavelingen en het bevorderen van omschakelingsprocessen.

Bij de bestedingen valt allereerst op de grote diversiteit binnen deze categorie. Naast de relatief zware nadruk op sociaal-culturele accommodaties (overigens veelal kleinschalige projecten) is eveneens verhoudingsgewijs veel besteed aan maatschappelijke dienstverlening (waar de verhouding investering–activiteit nog het minst onevenwichtig ten voordele van investering uitvalt). Daar staat tegenover een relatief gering aandeel van sportac-

¹ Afgaande op de bestedingen tot 1 januari 1981.

² Zie bij voorbeeld het rapport leefbaarheid en stadsvernieuwing, een onderzoek dat is uitgevoerd door de Stichting Ruimte in opdracht van CRM.

commodaties, hetgeen wellicht tevens wordt beïnvloed door de geringe bevolkingsdichtheid (in verband met de exploitatie) en de aanwezigheid van verhoudingsgewijs veel sportvelden en -banen (waarop hierna nog wordt teruggekomen).

– Ten aanzien van de overige gebiedscategorieën kan het volgende worden opgemerkt: aangezien de herstructureringsgebieden zullen worden geëvalueerd in ISP- resp. PNL-kader zal hieraan verder geen aandacht worden geschonken. Voor de kleine kernen geldt dat het experiment apart zal worden geëvalueerd. De categorie oude wijken in de vier grote steden ten slotte omvat uitsluitend Rotterdam; aangezien deze gemeente als case voor deze categorie is aangenomen in de kwalitatieve evaluatie, zal hieraan binnen dit kader verder geen aandacht worden besteed.

c. Het niet bestede deel

De tot heden uitgevoerde analyse van de bestedingen van de BRW-middelen heeft uitsluitend betrekking op ongeveer de helft van het in totaal toegezegde bedrag (nl. het deel dat per 1 januari 1981 daadwerkelijk was uitbetaald). Daarnaast kan men zich afvragen in hoeverre het in tabel 2 geschetste beeld van de bestedingen representatief kan worden geacht voor het gehele BRW-beleid, of dat mogelijk verschuivingen in het patroon zullen optreden bij de besteding van het resterende bedrag. Een globale analyse van de ingediende plannen kan mogelijk nadere informatie hieromtrent verstrekken, aangezien deze betrekking hebben op de totale BRW-periode (en het gehele BRW-bedrag). Daarbij dienen echter de volgende kanttekeningen te worden geplaatst:

- De in de beschikkingen van de Commissie-BRW genoemde bedragen sluiten niet altijd aan op de plannen; voorts ondergaan de projecten soms naamsveranderingen, worden ze samengevoegd of vervallen geheel.
- In de plannen zijn lang niet altijd jaren van realisering aangegeven.
- Nog niet alle plannen zijn getoetst; ook hierdoor is wijziging mogelijk (ook bij voorbeeld als gevolg van veranderingen in het gemeentelijk beleid).

Hierdoor is het niet mogelijk om, op basis van de BRW-plannen, een exact beeld te geven van hetgeen verwezenlijkt is of nog zal worden. Voorts is het problematisch in de plannen de feitelijke bestedingen volledig te isoleren van de toezeggingen; hierdoor kan ook geen uitputtend overzicht van de toezeggingen worden samengesteld.

Op grond van deze overwegingen heeft slechts een globale analyse van de plannen plaatsgevonden, om mogelijk drastische wijzigingen in het bestedingspatroon van het resterend BRW-bedrag binnen de verschillende gebiedscategorieën op te sporen.

Ten aanzien van de groeikernen zal worden geconstateerd, dat het geplande onderdeel in het bestedingspatroon nauwelijks afwijkt van de tot op heden geïnvesteerde bedragen (overigens geldt hier, evenals bij de groeisteden, als randvoorwaarde de gerealiseerde woningbouwproductie; de hieruit geresulteerde heroverweging van de toekenningen van BRW-middelen is niet meegerekend).

Wat betreft de groeisteden kan een grotere diversiteit van bestedingen worden verwacht. Naast uitbreiding van de culturele accommodaties eveneens culturele en sociaal-culturele activiteiten.

Bij de oude industriesteden kan een voortzetting van het huidige bestedingspatroon worden verwacht (nadruk op sociaal-culturele accommodaties en voorzieningen voor jongeren).

Bij de ruilverkavelingsgebieden zijn geconstateerd een divers bestedingspatroon, relatief kleinschalige projecten en een nadruk op sociaal-culturele voorzieningen. Voor zover is na te gaan uit de beschikbare plannen is een voortzetting van dit patroon te verwachten.

De oude wijken geven een vrij divers beeld te zien, met een nadruk op sociaal-culturele accommodaties, accommodaties voor de jeugd en speel- en recreatievoorzieningen voor de jeugd. In de plannen die zijn doorgenomen (Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage) waren géén sportvoorzieningen opgenomen. Aangezien bij de feitelijke bestedingen de oude wijken als categorie niet aan de orde zijn geweest, zal nu iets meer worden gezegd over de relatie van dit (geplande) bestedingspatroon met de uitgangspunten die ten grondslag lagen aan het BRW-beleid ten aanzien van de oude wijken.

In de opzet voor de evaluatie (BRW 2753, 24 oktober 1980) is als uitgangspunt geformuleerd: verbetering van de woon- en leefsituatie, zowel materieel als immaterieel. Deze doelstelling is (ook weer) dermate breed geformuleerd, dat uit het geplande bestedingspatroon een bevestiging kan worden afgeleid. Hoewel ook hier de investeringen in accommodaties overheersen, zijn daarnaast ook activiteiten in de planning opgenomen (bij voorbeeld volwassenencursus, een buurtsportwerker). Voorts valt op een relatief groot aandeel van voorzieningen voor de jeugd (zowel accommodaties als, vooral ook, speelgelegenheden). Dit aspect is niet direct terug te vinden in de uitgangspunten of indicatoren van het BRW-beleid, alhoewel uit meerdere onderzoeken³ blijkt, dat ook op dit terrein in de oude wijken duidelijke tekorten bestaan. De gedecentraliseerde uitvoering van het beleid, onder meer tot uiting komend in de ontwikkeling van de gemeentelijke welzijnsplanning, heeft er wellicht toe bijgedragen dat dit soort voorzieningen, voorspruitend uit ter plaatse levende behoefte, kon worden gerealiseerd⁴.

Samenvattend kan worden geconcludeerd, dat het bestedingspatroon zoals dit is opgenomen in tabel 2 in grote lijnen overeenkomt met het geplande bestedingspatroon voor het nog niet uitbetaalde deel van de BRW-pot. Bij de groeisteden is sprake van een grotere diversiteit, de oude wijken geven de ook bij de overige categorieën geconstateerde overheersing van investering ten opzichte van de activiteiten te zien. Voorts valt hierop de nadruk op investeringen ten behoeve van jongeren.

In zijn algemeenheid bestaat geen aanleiding het beeld van bestedingen zoals dit is weergegeven in tabel 2 en de conclusies die daaraan zijn verbonden, te herzien. Hierbij geldt overigens wél het voorbehoud dat in het begin van deze paragraaf is gemaakt.

d. Vergelijking met het reguliere beleid

Ten einde een indruk te krijgen van het relatieve aandeel van het BRW-beleid binnen het totaal van middelen, dat voor soortgelijke bestedingen in de welzijnssfeer aan gemeenten wordt uitgekeerd, is getracht een financiële vergelijking met de reguliere geldstromen te maken. Als vergelijkingsbron is, binnen het kader van de (beperkte) mogelijkheden, gekozen voor de CRM-begroting. Aangezien het BRW-beleid financieel doorloopt tot 1982, zijn de begrotingen van 1978, 1979, 1980 en 1981 (de meest recente) als uitgangspunt genomen. Hoewel deze periode de BRW-periode niet geheel dekt, is het de beste benadering ervan (4-jarige periode, zo dicht mogelijk bij de feitelijke uitbetalingsperiode). Het resultaat van de vergelijking is opgenomen in tabel 3. Voor een toelichting op de gekozen begrotingsartikelen en de indeling naar de werksoorten kan worden verwezen naar bijlage 2.

Uit de tabel blijkt allereerst, dat het BRW-aandeel in de totale reguliere geldstroom minimaal is, nl. 0,8%. Echter, wanneer wordt gekeken naar de verdeling over de werksoorten, dan treden aanzienlijke verschillen op. Het BRW-aandeel in de totale geldstroom (BRW regulier) is vooral bij de accommodatie-artikelen groot: sport (30%), sociaal-cultureel (43,5%) en cultureel (41%). Daar staat tegenover het geringe aandeel in maatschappelijke dienstverlening en, sterker nog, de culturele en sociaal-culturele activiteiten. (Door de grootte van de reguliere bedragen is het totale aandeel van het BRW-beleid zo laag). Dit betekent dat de BRW-bijdrage met name in de accommodatiesfeer een aanzienlijke betekenis en invloed op verbeteringen hierin heeft gehad.⁵

³ Zie bij voorbeeld het rapport «Leefbaarheid en stadsvernieuwing».

⁴ Deze constatering geldt overigens in zijn algemeenheid; het is hier als voorbeeld naar voren gehaald.

⁵ Overigens geldt het hier gestelde in nog sterkere mate, wanneer tevens het geplande BRW-deel erbij betrokken wordt: gegeven ongeveer hetzelfde bestedingspatroon betekent dit een verdubbeling van de bedragen, ook in de accommodatiesfeer.

3. Overzicht sportaccommodaties

Op basis van de inventarisaties sportaccommodaties van 1975 en 1980 (CBS) is een vergelijking gemaakt per BRW-gebiedscategorie. Het resultaat hiervan is opgenomen in tabel 4. Ter vergelijking zijn eveneens toegevoegd de gegevens van de totale BRW-gebieden en Nederland.

Allereerst kan worden geconstateerd dat het niveau van sportvoorzieningen in de periode 1975–1980 in het algemeen is gestegen, zowel absoluut als per hoofd van de bevolking. Deze stijging is het sterkst bij de sportzalen en -hallen en het geringst bij de zwembaden, waar de stijging vooral aan het begin van de jaren zeventig heeft plaatsgevonden. Uit de tabel kan voorts worden afgelezen dat sprake is van achterstandsituaties bij de groeikernen, de oude woongebieden en in mindere mate bij de groeisteden. Dit patroon is in de loop van 1975 tot 1980, althans wat deze onderlinge verhoudingen betreft, versterkt. Met name ten aanzien van de groeikernen kan worden geconstateerd, dat door de groei van het inwonertal de achterstand op het gebied van de sportaccommodaties is vergroot.

Daartegenover kan worden gesproken van een relatief gunstige positie van de herstructureringsgebieden, de kleine kernen en in mindere mate de ruilverkavelingsgebieden. De oude industriesteden nemen een tussenpositie in: achterstand op het gebied van velden, banen en zwembaden, een relatief gunstige score bij de sportzalen en -hallen en de overige overdekte accommodaties. Het is opvallend dat bij de categorie sportzalen en -hallen, waar sprake is van een sterke stijging, het bestaande patroon is versterkt: relatief veel naar de herstructureringsgebieden, de kleine kernen en de ruilverkavelingsgebieden, minder naar de oude wijken. Mogelijk speelt hierbij de (geringe) bevolkingsdichtheid in deze gebieden een rol.

Het aandeel van de BRW-gebieden in de toename van het aantal sportzalen en -hallen in geheel Nederland is 29,4% (107 van de 364); dit is in verhouding tot de inwonertallen relatief gering. Daartegenover is het aandeel van de BRW-gebieden in de toename van het aantal zwembaden groter, nl. 66,3% (63 van de 95). Het overgrote deel van deze zwembaden is gerealiseerd in het ISP-gebied (nl. 51).

4. Ten slotte

De in het voorgaande gepresenteerde gegevens hebben betrekking op de besteding van de BRW-middelen en (veranderingen in) het sportvoorzieningenniveau.

Er is van afgezien inhoudelijk conclusies aan de bevindingen te verbinden die de scope van het materiaal overstijgen. Een dergelijke concluderende beschouwing kan beter plaatsvinden in samenhang met het kwalitatieve deel van de evaluatie. Derhalve zal hieronder worden volstaan met enkele samenvattende uitspraken.

– De feitelijke besteding van de middelen is pas in 1979 goed op gang gekomen. Dit heeft tot gevolg dat per 1 januari 1981 ongeveer de helft van het toegezegde bedrag daadwerkelijk is betaald. Deze gegevens weerspiegelen de fasering van het BRW-beleid in die zin, dat de periode 1977/78 kan worden beschouwd als een periode beleidsvoorbereiding c.q. planontwikkeling door gemeenten.

Deze fase kan beschouwd worden als een integraal onderdeel van de gedecentraliseerde opzet van het BRW-beleid, waarbij voor het eerst van de gemeenten de opstelling van een meerjarenwelzijnsplan werd geëist. Uit de stijging van de bedragen in 1979 en 1980 kan worden afgeleid, dat deze planvormende fase inmiddels is afgerond.

– Het BRW-beleid is in hoofdzaak een investeringsbeleid geweest in sport-, sociaal-culturele en culturele accommodaties.

– Hoewel de uitgangspunten van het BRW-beleid van de verschillende gebiedscategorieën vrij algemeen zijn, waardoor een eenduidige toetsing niet goed mogelijk is, bestaat de indruk dat kan worden gesproken van een goede doel–middelenrelatie.

– Deze overeenkomst tussen uitgangspunt en bestedingspatroon uit zich bij een vergelijking van de verschillen tussen de gebiedscategorieën.

Bij de groeikernen valt op een duidelijke nadruk op voorzieningen ter verbetering van de materiële infrastructuur.

Bij de ruilverkavelings- en herstructureringsgebieden is het patroon diverser, terwijl meer activiteiten zijn opgenomen. Dit sluit aan op de immateriële aspecten van de BRW-uitgangspunten ten aanzien van deze gebieden.

Bij de oude industriesteden en de oude woonwijken van de grote gemeenten wordt verhoudingsgewijs veel besteed aan voorzieningen voor jongeren. Hoewel dit aspect niet expliciet bij de uitgangspunten is vermeld, speelt dit duidelijk in op ter plaatse gesignaleerde knelpunten. Als zodanig kan het worden opgevat als een specimen van de decentrale opzet van het BRW-beleid.

– Een globale analyse van de plannen om het bestedingspatroon van het niet-bestede deel van de BRW-middelen te achterhalen, leidt tot de conclusie dat geen essentiële afwijkingen van het reeds bestede deel te verwachten zijn. Derhalve geeft het hier geschetste beeld een redelijke afspiegeling van het bestedingspatroon van het gehele BRW-bedrag. (Dit onder voorbehoud van eventuele wijzigingen in de plannen.)

– In verhouding tot het reguliere CRM-beleid is het BRW-aandeel vooral relevant (in termen van bedragen) bij culturele, sociaal-culturele en sportaccommodaties. Het BRW-beleid heeft in deze sfeer ook een grote invloed op de verdeling van deze middelen. De omvang van BRW-bestedingen aan activiteiten is in verhouding tot de reguliere CRM-middelen verwaarloosbaar te noemen.

– De ontwikkeling van het sportvoorzieningenniveau geeft in de periode van 1975 tot 1980 een versterking van de bestaande verhoudingen te zien: een relatief ongunstige positie voor de groeikernen, de oude woongebieden en in mindere mate de groeisteden, een relatief gunstige situatie voor de herstructureringsgebieden, de kleine kernen en in mindere mate de ruilverkavelingsgebieden.

Ten aanzien van de groeikernen kan nog worden opgemerkt, dat de verbetering van het sportvoorzieningenniveau ver is achtergebleven bij de bevolkingsgroei; als gevolg hiervan is de situatie (in verhouding tot de andere gebieden en Nederland totaal) verder verslechterd.

Tot zover een samenvatting van de bevindingen. Naast een karakterisering van de verschillende gebieden zal in de komende tijd moeten worden bekeken in hoeverre het mogelijk is een aantal controlegemeenten als vergelijkingsmaatstaf te selecteren. Mogelijk kunnen deze een bijdrage leveren tot het nader inschatten van de effecten van het BRW-beleid. De punten waarnaar gekeken zou kunnen worden zijn dan:

- de voorzieningsituatie;
- globale karakterisering (om de overeenkomsten te onderbouwen);
- de (verschillen) in uitgaven voor welzijn.

Een deel van deze analyse zal echter pas kunnen plaatsvinden wanneer nadere gegevens betreffende financiën en de (welzijns) voorzieningsituatie voorhanden zijn.

Tabel 1. Overzicht van financiële middelen, die in het kader van het BRW-beleid 1977–1980 zijn toegezegd en uitbetaald (per 1-1-1981), gerangschikt naar gebiedscategorie en jaar van uitbetaling (zowel absoluut, in procenten en per hoofd van de bevolking)

Gebied	Aantal inw. per 1-1-1980	1978	1979	1980	Totaal (per hoofd v.d. bev.)	%	(x f 1000) totaal toegezegd	%
Groeikernen	752 820	7 010 800	27 539 022	26 987 773	(81,74) 61 537 595 (4,79)	83,2	(134,96) 101 (23,85)	67,4
Groeisteden ¹	199 449			955 000	955 000 (12,33)	1,3	10 000 (27,55)	6,7
Oude ind. steden	290 345		600 000	2 978 925	3 578 925 (20,73)	4,6	8 000 (25,53)	5,4
Achterstandswijken ²	106 000		585 217	1 612 375	2 197 592	3,0	12 000	8,1
Ruilverkaveling ³	124 358		599 250	2 449 000	3 048 250 (24,51) (1,23)	4,1	6 000 (48,25)	3,6
Herstructurering	1 819 383		1 289 300	946 199	2 235 499	3,1	12 000	7,4
— ISP ⁴	1 108 449		772 000	415 521	1 187 521	1,6	(6,60)	
— PNL	710 934		517 300	222 670	739 970	1,1		
— HIW	273 997			308 008	308 008 (18,52)	0,4	(100,14)	
Kleine kernen ⁵	20 970		50 000	338 401	388 401	0,5	2 100	1,4
Totaal	3 207 325	7 010 800	30 662 789	36 267 789	73 941 262 (23,05)	100	151,1 (47,30)	100

¹ Aan de groeisteden Groningen en Helmond had per 1-1-1981 nog geen uitbetaling plaatsgevonden. Inwonertallen van deze steden zijn niet meegerekend (m.u.v. totaal kolom «toegezegd»).

² Betreft Rotterdam, onwonertal in oude woongebieden (m.u.v. totaal kolom «toegezegd»).

³ Aan (Daarle) Hellendoorn is per 1-1-1981 niets uitgekeerd; inwonertal van dit gebied is niet meegerekend.

⁴ Geen BRW-projecten uit provincie Friesland; inwonertal niet meegerekend (m.u.v. totaal kolom «toegezegd»).

⁵ Inwonertal geschat.

Tabel 2. Overzicht van financiële middelen, per gebiedscategorie, gerangschikt naar werksoort (per 1-1-1981). Zowel absoluut, als in procenten van het totaalbedrag¹

Werksoort	Groeikernen % abs.	Groeisteden % abs.	Kleine kernen % abs.	Ruilverk. % abs.	Herstruct. % abs.
1. Recreatie	3 471 898	5,57	—	—	—
2. Sportacc.	20 732 436	34,62	—	—	—
3a. soc. cult. acc.	22 711 782	36,22	803 500	84,14	—
3b. soc. cult. act.	220 400	0,36	25 000	2,62	388 401
4a. cult. acc.	4 561 242	5,95	—	—	—
4b. cult. act.	—	—	—	—	—
5. Soc.-med.	250 000	0,41	40 375	4,23	—
6. Maatsch. dienstverl.	1 320 000	2,15	57 625	6,03	—
7. Categorieaal					
a. jeugd	6 182 739	10,05	28 500	2,98	—
b. bejaarden	257 350	0,23	—	—	—
c. gehandicapt.	—	—	—	—	—
d. vrouwen	250 000	0,41	—	—	—
8. Restcategorie	1 579 748	4,03	—	—	—
Totaal	61 537 595	100	955 000	100	388 401

¹ Niet opgenomen is de categorie oude woonwijken, aangezien alleen Rotterdam (per 1-1-1981) een BRW-bijdrage heeft ontvangen. Derhalve is ook het totaalbedrag lager dan hetgeen werkelijk is uitgegeven (zie tabel 1): f 73 941 262—f 2 197 592 (uitbetaald aan R'dam) = f 71 743 670.

Vervolg tabel 2

	Oude industrie- steden	%	Totaal	%
Werksoort				
1. Recreatie			3 473 398	4,8
2. Sportacc.			21 523 436	30
3a. soc. cult. acc.	1 006 425	28,12	26 283 507	36,6
3b. soc. cult. act.			748 801	1
4a. cult. acc.	1 087 350	30,39	6 310 412	8,8
4b. cult. act.			36 125	0,1
5. Soc.-med.			291 875	0,4
6. Maatsch. dienstverl.	36 500	1,02	1 759 433	2,5
7. Categorieaal				
a. jeugd	1 217 650	34,02	8 244 389	11,5
b. bejaarden			257 350	0,4
c. gehandicapten			227 500	0,3
d. vrouwen	100 000	2,79	391 175	0,5
8. Restcategorie	131 000	3,66	2 196 269	3,1
Totaal	3 578 925	100	71 743 670	100

Tabel 3. Vergelijking van de (bestede) BRW-middelen met de reguliere CRM-middelen uitgesplitst naar werksoort

Werksoort	Regulier ¹ (f x 1000)	BRW (f x 1000)	Aandeel BRW (in %)
1. Recreatie	103 776	3 473	3,24
2. Sportacc.	50 201	21 523	30,01
3a. soc. cult. acc.	34 183	26 284	43,47
3b. soc. cult. act.	991 343	749	0,075
4a. cult. acc.	9 194	6 310	40,7
4b. cult. act.	1 809 192	36	0,002
6. Maatsch. dienst. verl.	5 010 375	1 759	0,035
7. Categorieaal			
a. jeugd	283 601	8 244	2,82
b. bejaarden	317 324	257	0,08
c. gehandicapt.	172 840	228	0,13
d. vrouwen	40 314	391	0,96
Totaal	8 822 343	71 744	0,81

¹ Excl. BRW-bijdrage.

Tabel 4. Velden en banen en overdekte sportaccommodaties per 1-1-1975 en 1-1-1980 in verschillende gebieden (absoluut en gerelateerd aan het inwonertal)

Gebieden met het aantal inwoners per 1 januari 1975 en 1980	Velden + banen		Overdekte sportzalen en hallen		Overdekte zwembaden		Overdekte overige accommodaties ⁴	
	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)
Groei-kernen 296 165/752 820	318 (1,07)	499 (0,66)	13 (4,39)	28 (3,72)	16 (5,40)	20 (2,66)	156 (0,53)	246 (0,33)
Groei-steden 419 900/419 261	544 (1,30)	573 (1,37)	9 (2,14)	13 (3,10)	12 (2,86)	15 (3,58)	235 (0,56)	295 (0,70)
Oude ind. steden 282 226/90 345	274 (0,97)	427 (1,47)	13 (4,61)	19 (6,54)	12 (4,25)	11 (3,79)	152 (0,54)	213 (0,73)
Ruilver-kav. geb. 131 744/124 358	191 (1,46)	305 (2,45)	6 (4,55)	10 (8,00)	12 (9,11)	14 (11,26)	51 (0,39)	88 (0,71)
Herstruct. totaal ²	3 690 (2,09)	4 470 (2,46)	95 (5,37)	168 (9,23)	201 (11,37)	253 (13,91)	1 456 (0,82)	1 972 (1,09)
ISP 1 065 185/1 108 449	2 684 (2,52)	3 120 (2,82)	63 (5,91)	120 (10,80)	150 (14,08)	201 (18,13)	1 001 (0,94)	649 (0,59)
PNL 702 461/710 934	1 006 (1,43)	1 350 (1,90)	32 (4,56)	48 (6,75)	52 (7,4)	51 (7,17)	455 (0,65)	649 (0,91)
HIW 263 347/273 997	393 (1,49)	559 (2,04)	14 (5,32)	19 (6,93)	33 (12,53)	37 (13,50)	190 (0,72)	238 (0,87)
Kleine kernen 20 970 ³	136 (6,49)	172 (8,20)	2 (9,54)	8 (38,15)	9 (42,92)	10 (47,69)	46 (2,19)	59 (2,81)
Oude wijken ¹ 2 117 720/1 990 036	1 867 (0,88)	2 154 (1,08)	38 (1,79)	51 (2,56)	44 (2,08)	47 (2,36)	1 315 (0,62)	1 431 (0,72)
BRW-geb. totaal 5 036 371/5 417 173	7 020 (1,39)	8 600 (1,59)	190 (3,77)	297 (5,48)	306 (6,08)	370 (6,83)	3 411 (0,68)	4 304 (0,79)
Nederland totaal 13 599 092/14 091 014	18 797 (1,38)	25 252 (1,79)	521 (3,83)	885 (6,28)	901 (6,63)	996 (7,07)	7 037 (0,52)	9 316 (0,66)

¹ Gemeenten A'dam, R'dam, Den Haag, Utrecht.

² Herstr. inwoners 1 767 646/1 819 383.

³ Kl. kernen berust op schatting, beide jaren constant gehouden.

⁴ Incl. gymzalen.

Toelichting op categorie-indeling naar werksoorten

Ten behoeve van het opstellen van een matrix, waarin de BRW-bestedingen over de periode 1977–1980 uitgesplitst naar gebiedscategorieën en naar bestedingssoort worden weergegeven, is een indeling gemaakt in bestedingscategorieën. Bij de totstandkoming van deze indeling hebben de volgende overwegingen meegespeeld.

– Bij de indeling dient er rekening mee te worden gehouden, dat, hoewel globaal, een vergelijking zal plaatsvinden met reguliere welzijnsmiddelen, zoals deze zijn terug te vinden in een aantal artikelen van de CRM-begroting. De indeling naar categorieën dient dus zo te worden gekozen, dat een dergelijke vergelijking mogelijk is.

– De aard van de projecten die, voortvloeiend uit de plannen, zijn ingediend bepalen eveneens (vanzelfsprekend) de categorie-indeling.

– De indeling dient duidelijk te zijn en, zoveel mogelijk, uitputtend en uitsluitend. Dat toch een restcategorie is overgebleven, is omwille van de duidelijkheid en de relatief geringe betekenis (in financieel opzicht) hiervan in verhouding tot overige categorieën gedaan.

Hoewel iedere indeling voor discussie vatbaar blijft, is op grond van bovenstaande overwegingen gekozen voor de volgende karakterisering:

1. Recreatie
2. Sportaccommodaties
- 3a. Soc.-cult. accommodaties
- 3b. Soc.cult. activiteiten
- 4a. Cult. accommodaties
- 4b. Cult. activiteiten
5. Soc.-medische accommodaties
6. Maatschappelijke dienstverlening
7. Categorieaal
- 7a. Jeugd
- b. Bejaarden
- c. Gehandicapten
- d. Vrouwen

Toelichting per categorie:

1. Als recreatie worden aangemerkt projecten als (stads)parken, wandelroutes, volkstuinen en dergelijke. Voorzieningen, ten aanzien van recreatiesport worden in deze categorie niet opgenomen, maar gaan naar de categorie sportaccommodaties.

2. Sportaccommodaties omvatten kleedgelegenheden en andere accommodaties; voorts sporthal, zwembad of sportpark en -veld.

3. Als sociaal-culturele accommodaties worden aangemerkt alle buurt-, club- en wijkgebouwen, bedoeld om het gemeenschapsleven in de buurt of wijk te stimuleren. In nauw verband hiermee wordt een aparte categorie sociaal-culturele activiteiten onderscheiden, om herkenbaar te houden welke uitgaven eenmalig als investering op te vatten zijn en welke structureel zijn. Een opbouwwerker, aangesteld in een buurthuis, vormt een voorbeeld van een sociaal-culturele activiteit, omdat hier sprake is van een niet-éénmalige uitgave, maar een dienstverband, dat in principe onbeperkt van duur is.

4. Culturele accommodaties omvatten investeringen, die een betere spreiding van cultuur stimuleren.

Deze categorie is vrij ruim opgevat, zowel concertgebouwen als uniformen voor de plaatselijke harmonie, alsmede restauratie van cultuur-historische monumenten zijn binnen deze categorie geplaatst.

Als culturele activiteiten worden beschouwd alle structurele uitgaven, welke ten nauwste samenhangen met bovengenoemde investeringen. Als voorbeeld hiervan noemen we een functionaris bibliotheekonderzoek.

5. Sociaal-medische accommodaties omvatten voorzieningen zoals kruisgebouwen en andere nauw met medische verzorging verband houdende accommodaties.

6. Maatschappelijke dienstverlening: omvat investeringen ten behoeve van algemeen maatschappelijk werk.

7. Categorieel

De voorzieningen onder 1 t/m 6 zijn in principe bedoeld voor de gehele bevolking. Daarnaast zijn eveneens projecten gerealiseerd die zijn toegespitst op specifieke categorieën van de bevolking.

a. Jeugd: hieronder vallen alle activiteiten en accommodaties, uitsluitend bestemd voor jeugdigen. Dit betreft kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, wijkcentra voor jongeren, onderwijsinstellingen voor jeugdigen e.d.

b. Bejaarden: omvat alle voorzieningen ter verbetering van het leefklimaat van deze groep.

c. Gehandicapten: betreft veelal aanpassingen van bestaande gebouwen om deze (beter) toegankelijk voor deze groepen te maken.

d. Vrouwen: betreft in hoofdzaak (voorzieningen ten behoeve van) vrouwenhuizen.

8. Restcategorie: omvat alle overige zaken. Voorbeelden: aula, vrijwillige reddingsbrigade, verbouwing boerderij e.d.

Bij de keuze van de artikelen uit de CRM-begrotingen van 1978, 1979, 1980 en 1981 is getracht de belangrijkste posten te isoleren, die zoveel mogelijk overeenkomen met de feitelijke bestedingen in BRW-kader. Daarbij is getracht zoveel mogelijk volledigheid na te streven.

Aan enkele posten is een deel van de BRW-bijdrage ontleend¹, derhalve is deze in de tabel op het reguliere beleid in mindering gebracht.

De restcategorie en de categorie sociaal-medisch zijn uit de vergelijking gelaten, aangezien hiervoor geen CRM-artikelen konden worden aangewez-

zen.
De artikelen zijn als volgt ingedeeld (de nummers verwijzen naar de begroting van 1981; in eerdere begrotingen zijn deze soms anders).

1. recreatie:
 - art. 114: voorzieningen openluchtrecreatie
2. sportaccommodaties
 - art. 99: sportieve recreatie
 - art. 100: investeringen sportacc.
- 3a. soc.-cult. acc.
 - art. 17: experimenteel acc. beleid
 - art. 18: acc. meervoudig gebruik
- 3b. soc.-cult. act.
 - art. 148: rijksbijdrageregeling SCW
 - art. 153: club-buurthuiswerk
 - art. 154: vormings- en ontwikkelingswerk
 - art. 155: opbouwwerk
- 4a. culturele acc.
 - art. 56: culturele centra
- 4b. cult. act.
 - art. 44: muziek en dans
 - art. 45: toneel en mime
 - art. 47: beeldende kunst + bouwkunst
 - art. 55: AKKV
 - art. 159: uitvoering Bibliotheekwet
6. maatsch. dienstverlening algemeen
 - art. 175: alg. maatsch.werk
 - art. 176: decentralisatie MD
 - art. 178: gezinsverzoring
 - art. 179, 180, 182, 185, 192, diverse vormen van MD
7. categoriaal
 - a. jeugd
 - art. 183: kinderdagverblijven
 - art. 184: kindercentra
 - art. 152: jeugd- en jongerenwerk
 - b. bejaarden
 - art. 188: MD bejaarden
 - c. gehandicapten
 - art. 191: MD gehandicapten
 - d. vrouwen
 - art. 140: emancipatie

¹ NI. sportaccommodaties, accommodaties meervoudig gebruik en algemene kunsten en kunstzinnige vorming.

Tabel 1. Velden en banen en overdekte sportaccommodaties per 1-1-1975 en 1-1-1980 in verschillende gebieden (absoluut en gerelateerd aan het inwonertal)

Gebieden met het aantal inwoners per 1 januari 1975 en 1980	Velden + banen		Overdekte sportzalen en hallen		Overdekte zwembaden		Overdekte overige accommodaties ⁴	
	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)
Groei-kernen								
296 165/752 820	318 (1,07)	499 (0,66)	13 (4,39)	28 (3,72)	16 (5,40)	20 (2,66)	156 (0,53)	246 (0,33)
Groei-steden								
419 900/419 261	544 (1,30)	573 (1,37)	9 (2,14)	13 (3,10)	12 (2,86)	15 (3,58)	235 (0,56)	295 (0,70)
Oude ind. steden								
282 226/90 345	274 (0,97)	427 (1,47)	13 (4,61)	19 (6,54)	12 (4,25)	11 (3,79)	152 (0,54)	213 (0,73)
Ruilver-kav. geb.								
131 744/124 358	191 (1,46)	305 (2,45)	6 (4,55)	10 (8,00)	12 (9,11)	14 (11,26)	51 (0,39)	88 (0,71)
Herstruct. totaal ²	3 690 (2,09)	4 470 (2,46)	95 (5,37)	168 (9,23)	201 (11,37)	253 (13,91)	1 456 (0,82)	1 972 (1,09)
ISP 1 065 185/1 108 449	2 684 (2,52)	3 120 (2,82)	63 (5,91)	120 (10,80)	150 (14,08)	201 (18,13)	1 001 (0,94)	649 (0,59)
PNL 702 461/710 934	1 006 (1,43)	1 350 (1,90)	32 (4,56)	48 (6,75)	52 (7,4)	51 (7,17)	455 (0,65)	649 (0,91)
HIW 263 347/273 997	393 (1,49)	559 (2,04)	14 (5,32)	19 (6,93)	33 (12,53)	37 (13,50)	190 (0,72)	238 (0,87)
Kleine kernen								
20 970 ³	136 (6,49)	172 (8,20)	2 (9,54)	8 (38,15)	9 (42,92)	10 (47,69)	46 (2,19)	59 (2,81)
Oude wijken ¹								
2 117 720/1 990 036	1 867 (0,88)	2 154 (1,08)	38 (1,79)	51 (2,56)	44 (2,08)	47 (2,36)	1 315 (0,62)	1 431 (0,72)
BRW-geb. totaal								
5 036 371/5 417 173	7 020 (1,39)	8 600 (1,59)	190 (3,77)	297 (5,48)	306 (6,08)	370 (6,83)	3 411 (0,68)	4 304 (0,79)
Nederland totaal								
13 599092/14 091 014	18 797 (1,38)	25 252 (1,79)	521 (3,83)	885 (6,28)	901 (6,63)	996 (7,07)	7 037 (0,52)	9 316 (0,66)

¹ Gemeenten A'dam, R'dam, Den Haag, Utrecht.

² Herstr. inwoners 1 767 646/1 819 383.

³ Kl. kernen berust op schatting, beide jaren constant gehouden.

⁴ Incl. gymzalen.

Tabel 2. Twaalf geselecteerde gemeenten, vergeleken op een aantal indicatoren

	Aantal ¹ inwoners in oude woningen x 1000	Aantal m ² soc. cult. per 1000 inwoners	Sport- zalen/ hallen per 100 000 inwoners	% cult. minder- heden ²	Stedelijk «groen»- indicatie ³
Amsterdam	260	90	2,1	5,4	0
Leiden	23	110	3,9	2,6	+
Haarlem	38	74	3,7	2,8	—
Den Haag	107	75	1,9	4,1	0
Gouda ⁴	8	183	1,7	3,4	0/+
Utrecht	106	91	2,5	4,9	—
Delft	15	115	4,8	2,8	—
Rotterdam	121	128	2,5	5,8	0
Arnhem	20	135	7,1	3	—
Groningen	25	112	3,7	1,1	g.g.
Alkmaar	7	60	4,3	4	0
Bergen op Zoom ⁴	5	95	4,7	3,5	0
Nederland				3,6	

¹ Er is uitgegaan van een gemiddelde woningbezetting van 3,2 (zie soc. cult. rapport '78, structuurschema Volkshuisvesting: gemiddelde woningbezetting).

² Exclusief Ned.-Antillianen en Surinamers, CBS, 1976.

³ Gemeten vanaf 74 (middels enquêtes).

— = meer dan 3/4 van de oude wijken werd onvoldoende beoordeeld

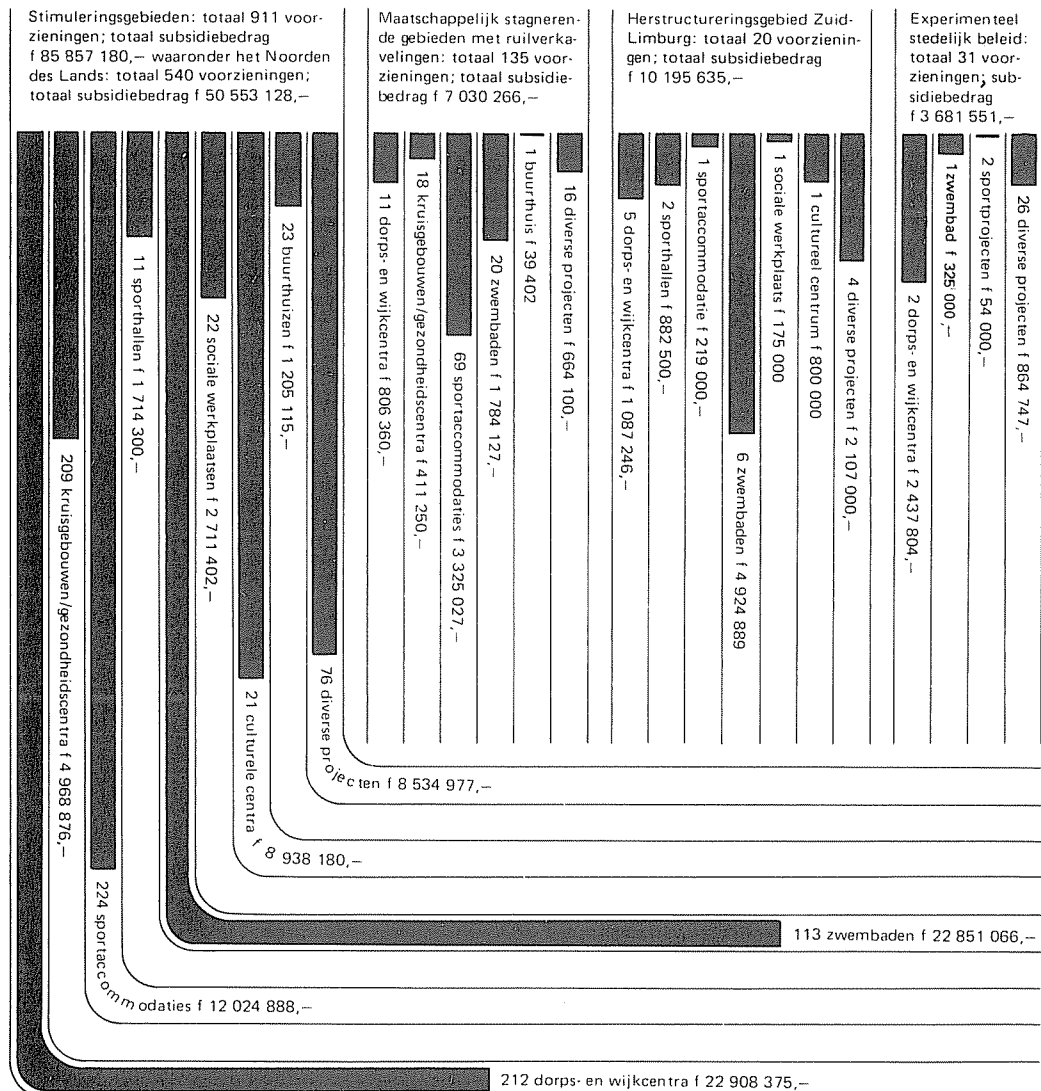
+ = minder dan de helft van de oude wijken werd onvoldoende beoordeeld

0 = tussen de helft en driekwart

⁴ Geen ISR-gemeenten.

Samenvatting van de tot en met 31-12-'74 voor subsidie goedgekeurde investeringsprojecten

In 1100 voorzieningen is van Rijkswege een totaalbedrag van bijna f 107 miljoen geïnvesteerd. Hierbij dient aangetekend te worden dat ook van provinciale, gemeentelijke en particuliere zijde aanzienlijke bedragen zijn geïnvesteerd.



Ruim 550 maal werd bovendien een bijzonder subsidie verstrekt voor activiteiten, o.m. voor buurtwerk, jeugdwerk, leetuurvoorzieningen,

amateuristische kunstbeoefening, algemeen maatschappelijk werk, sociaal paedagogische zorg.

Bijlage 2a

Aantallen sociaal-culturele en sportvoorzieningen, absoluut en per 100 000 inw. in de BRW-gebieden en overig Nederland

Gebieden	Aantallen inwoners per 01.01.70	Sportvelden en -banen		Sportzalen en -hallen		Openlucht zwembaden		Overdekte zwembaden		Cat. 1.1., 1.2.1.3. Sociaal-culturele centra	
		Abs.	per 100 000 inw.	Abs.	per 100 000 inw.	Abs.	per 100 000 inw.	Abs.	per 100 000 inw.	Abs.	per 100 000 inw.
Totaal BRW-gebied	4 561 917	5 820	127,58	89	1,95	272	5,96	66	1,45	1 882	41,25
— Overig Nederland	8 395 704	6 850	81,59	120	1,43	262	3,12	89	1,06	1 788	21,30
— Alle BRW-plattelandsgemeenten	1 885 587	3 018	160,06	23	1,22	169	8,96	31	1,64	1 019	54,04
— Alle plattelandsgemeenten in overig Nederland	1 587 892	1 817	114,43	21	1,32	112	7,05	13	0,82	496	31,24
— Stedelijke regionale centra < 75 000 inw. in het BRW-gebied	2 016 429	2 182	108,21	52	2,58	189	9,37	27	1,34	670	33,23
— Stedelijke regionale centra < 75 000 inw. in overig Nederland	2 738 607	1 874	68,43	48	1,75	98	3,58	36	1,31	485	17,71
— Alle BRW-steden v.a. 75 000 inw.	659 901	620	93,95	14	2,12	14	2,12	8	1,21	193	29,25
— Alle steden in overig Nederland v.a. 75 000 inw.	4 069 205	3 159	77,63	51	1,25	53	1,30	40	0,98	807	19,83
— Stimuleringsgebieden	3 403 998	4 569	134,22	73	2,14	222	6,52	48	1,41	1 506	44,24
— Maatschappelijk stagnerende gebieden met ruilverkavelingen	423 156	406	95,95	4	0,95	27	6,38	8	1,89	173	40,88
— Herstructureringsgebied Zuid-Limburg	734 763	845	115,00	12	1,63	23	3,13	10	1,36	203	27,63
Nederland totaal	12 957 621	12 670	97,78	209	1,61	534	4,12	155	1,20	3 670	28,32

Bronnen: 'Statistiek Sociaal-culturele centra', CBS, 1969.
'Statistiek Sportaccommodaties' CBS, 1970.

* Onder *plattelandsgemeenten* wordt verstaan: gemeenten zonder streekverzorgende functie met een bevolkingsdichtheid beneden de 600 inwoners per km² (behoudens een zeer gering aantal – met name bekende – exceptionele gevallen).

Stedelijke regionale centra: alle gemeenten welke niet onder de plattelandsgemeenten zijn begrepen, een regionaal verzorgende functie hebben en min of meer zijn verstedelijkt. Bovengrens: 75 000 inwoners.

Steden boven 75 000 inwoners: alle gemeenten boven 75 000 inwoners.

Sportvoorz.	97	f	6 907 788
Buurt- en wijkw./dorpsh.	68	f	10 652 153
Jeugd- en jongerenwerk	53	f	3 512 409
Bibliotheekwerk	26	f	6 369 673
Kunstz.v./cult. centr.	27	f	4 704 873
Buitenl. werkn.	1	f	40 000
Gezondheidszorg	14	f	1 549 012
Gehandicaptenvoorz.	6	f	106 112
Opbouwwerk	6	f	664 423
Monumenten	2	f	201 014
Onderwijsproj.	2	f	278 490
Vormingswerk	4	f	442 590
Maatsch. werk	3	f	210 164
Thuislozenzorg	2	f	87 606
Musea	3	f	127 536
Groen + speelvoorz.	1	f	150 000
Volkstuinen	3	f	67 336
Bejaardenwerk	2	f	81 034
Diversen	21	f	456 795
Totaal	341	f	36 609 008

Sportvoorzieningen	67	f	21 789 315
Jeugd- en jongerenwerk	58	f	6 801 112
Buurt- en wijkwerk/dorpshuizen	79	f	27 804 840
Bejaardenwerk	11	f	791 771
Emancipatie	4	f	576 535
Maatsch. werk	1	f	232 000
Opbouwwerk	11	f	1 000 446
Amat. kunst/kunsts. vormingscentra	16	f	4 325 277
Groenvoorzieningen	3	f	1 916 248
Bibliotheekwerk	10	f	3 759 475
Monumenten	5	f	1 145 000
Gezondheidszorg	4	f	241 875
Gehandicaptenzorg	5	f	564 500
Volkstuinen	3	f	538 850
Kinderboerderijen	2	f	772 250
Thuislozenzorg	1	f	380 000
Buitenlandse werknemers	1	f	38 000
Stadsvernieuwingsprojecten	2	f	53 500
Vormingswerk	3	f	1 425 206
Natuurbehoud	1	f	70 000
Werkgelegenheid	2	f	22 350
Openbaar vervoer	1	f	4 750
Diversen	9	f	386 217
Totaal aantal voorz.	299	f	74 639 517

3.4.4. Algemeen oordeel over het BRW-beleid

Wij komen nu toe aan de laatste vragen die aan de informanten werden voorgelegd, naar een algemene terugblik en een globaal oordeel.

Het valt ons op dat er daarbij weinig convergentie van antwoorden is; de opmerkingen betreffen zeer uiteenlopende zaken, zoals uit de aangehaalde commentaren zal blijken. De eerste drie commentaren geven een oordeel vanuit de vraag welk doel bereikt is; de dan volgende commentaren geven aan wat naar de mening van de informanten de zwakste zijden van het beleid waren.

3.4.4.a. Bereikte beleidsdoelen

1. Twee informanten merken op, dat de verwachtingen van het herstructureringsbeleid in 1965 «niemand komt de mijnen uit voordat er een andere arbeidsplaats voor hem is» helemaal niet zijn uitgekomen. De nadruk heeft volgens hen veeleer gelegen op de tweede doelstelling van het BRW-beleid, «de verbetering van de sociale infrastructuur». Dit achten deze informanten van belang omdat bij de sluiting van de mijnen een mondigheidsproces op gang gebracht moest worden, omdat de allesomvattende protectie van de mijnen wegviel.

Terugkijkend op het hele BRW-beleid constateren zij, *dat er aanzetten zijn voor zaken, die aan de gegroeide problematiek tegemoet proberen te komen, en dat tegelijk is geprobeerd een voorzieningenpatroon te creëren, dat evenwel ook in de rest van Nederland tot stand wordt gebracht, misschien wat minder snel, maar vaak met bestaande subsidieregelingen. Ook zijn er een aantal zaken gerealiseerd, die slechts zijdelings tot zeer zijdelings met de problematiek samenhangen. Als je als hoofddoelstelling van het BRW-beleid «de opvang van de problematiek in de menselijke sfeer» ziet, dan moet je je afvragen of een aantal van de gerealiseerde zaken goed op de problematiek is ingeschoten».*

2. De BRW-regeling heeft snel en flexibel gewerkt, met nadelen van dien, maar alles bijeen samenhangend.

«Ik ben van 85 tot 90% tevreden met het gerealiseerde; onvrede hangt voornamelijk samen met gebrek aan begeleiding van de projecten door de overheid en door de invulling, die niet altijd de meeste gelukkige genoemd kan worden.

Ten aanzien van de projecten kun je misschien stellen, dat op dit moment geconstateerd kan worden, dat iets te veel zwembaden zijn gerealiseerd; alles bij elkaar ben ik er echter tevreden over.

Samenvattend kan gesteld worden, dat het BRW-beleid een erg algemeen beleid is, waarin geen duidelijk geoperationaliseerde doelstelling onderkend kan worden, maar dat wel een waardevol onderdeel uitmaakt van het totale welzijnsbeleid.

«Een van de grote voordelen van dit beleid is, dat je relatief snel op bijzondere situaties in kunt springen, dat je experimenten op gang kunt brengen, nadelen zijn, dat je weinig mogelijkheden hebt om tussentijds evaluatie-onderzoek te doen, dat de continuïteit van de gesubsidieerde zaken vaak problemen oplevert, dat de zaken dikwijls kleinschalig worden aangepakt en (een laatste aanvulling) dat de activiteiten met name wel eens ontsproten lijken aan «studeerkamervisies».

Samenvattend kun je stellen, dat het BRW-beleid Noord-Limburg en daarop aansluitend het BRW-beleid Zuid-Limburg heeft geleid tot een samenhangend welzijnsbeleid, wat vooral door deze stimuleringsgebieden geïnitieerd en opgebouwd is kunnen worden».

3. De invloed van het BRW-beleid is beperkt gebleven.

«De invloed van het BRW-beleid in Noord-Limburg is veel markanter geweest dan van het latere BRW-beleid in Zuid-Limburg, omdat:

- de opkomst van deze nieuwe ontwikkelingen samenviel met de aanwijzing van Noord-Limburg als ontwikkelingsgebied.*
- Noord-Limburg in die tijd van een sterk agrarisch gerichte streek getransformeerd moest worden in een duidelijk geïndustrialiseerd gebied».*

3.4.4.b. Zwakste zijden van het beleid

Bij degenen die naar zwakke aspecten hebben gekeken kan men, naar de stijl van de opmerkingen, wellicht drie typen commentaren onderscheiden:

1. gericht op een meer grootschalige, meer centraal gerichte structurele aanpak;
2. gericht op een meer kleinschalige aanpak en op problemen van de mensen zelf;
3. gericht op verbetering van procedurele aspecten.

Van ieder van deze benaderingswijzen geven wij hier uitspraken weer.

Ad 1: Grootschaligeraanpak

Drie personen spreken zich hierover uitvoerig uit. *«Als je het hele BRW-beleid in Zuid-Limburg wilt evalueren, dan moet je twee zaken toch wel in je beschouwing betrekken.*

a. De BRW-subsidies waren volkomen ontoereikend om de geweldige problemen in Zuid-Limburg op te lossen. Je zou het kunnen vergelijken met iemand, die probeert met zijn eigen vingers dijkgaten te dichten. Eigenlijk had men in 1967 al kunnen weten, dat het bijna onmogelijk is een zo massale mono-cultuur als in Limburg was gegroeid (bijna iedereen was op een of andere manier van de mijnen afhankelijk) te vervangen door een gedifferentieerd werkgelegenheidsaanbod. De herstructurering was eigenlijk tevoren al gedoemd te mislukken, zowel economisch als sociaal.

b. De instellingen in Limburg zijn te weinig op elkaar afgestemd en zijn niet bereid (in de praktijk tenminste) veel moeite te doen om tot een grotere afstemming te komen. Ieder vecht voor zijn eigen verworvenheden. Dit betekent, dat er een onduidelijke structuur is, dat er doublures optreden in de taakvervulling en daarnaast, dat er een aantal witte vlekken zijn, dat de een wil hebben wat de ander ook heeft, enz. enz. Dit geldt overigens niet alleen voor Limburg, maar ook voor de rest van Nederland; lees de Knelpuntennota er maar op na.

Deze twee factoren maakten het erg moeilijk, om een goed BRW-beleid te voeren. Voeg daaraan toe, dat het grotendeels heeft ontbroken aan een visie, dan is het duidelijk, dat het BRW-beleid het 'niet gemakkelijk' heeft gehad.

Dat men niet toe is gekomen aan het ontwikkelen van een visie, wordt mede veroorzaakt door de intensiteit van de problematiek, door de manier waarop de instanties werken, doordat een aantal instanties geen band heeft met het provinciaal bestuur en doordat het Rijk het beleid kon bepalen. Dit laatste gaat ongeveer als volgt; het Rijk bepaalde wat gesubsidieerd werd; de gemeenten deden wel mee, want die hoefden slechts een beperkt deel te betalen. De provincie had nauwelijks enige greep op dit hele gebeuren; alleen via het goedkeuren van de gemeentebegroting zou de provincie een bepaalde machtspositie in kunnen nemen, maar als hierop iets apart geconstateerd wordt, dan moet men weer contact opnemen met de rijksoverheid namelijk met bureau Limburg van CRM.

Als nadelen van het BRW-beleid zouden wij aan willen voeren, dat men te kleinschalig gewerkt heeft, er is te weinig mankracht ingezet en men heeft te

verbrokken gewerkt. Men had de zaken groter aan moeten pakken, en ook meer op harmonisatie van het beleid moeten letten. Dat dit wel kan, kan afgeleid worden uit de aanpak van het voorlichtingsplan. Als het BRW-beleid overgedaan zou kunnen worden, dan zou hierop gelet moeten worden. Het verbrokkelde zou eruit gehaald moeten worden, er zou gestreefd moeten worden naar een geharmoniseerde aanpak, en men zou uit moeten gaan van een stringentere probleembeschrijving. De zaak zou meer wetenschappelijk onderbouwd moeten worden, er zou minder ad hoc gewerkt moeten worden, de invloed van politieke figuren zou meer naar de achtergrond verschoven moeten worden. De relatie tussen de te realiseren voorzieningen en de herstructureringsproblematiek zou duidelijk moeten zijn».

Een ander commentaar zegt: «BRW-beleid werkt in een aantal gevallen te kleinschalig. Er wordt gewerkt met eenmansbureaus; dit betekent dat ze niet in een grotere organisatie zijn ingebed, dat ze een hoop organisatorische zaken zelf af moeten handelen, zaken die niet direct met de taakuitvoering te maken hebben».

En een derde stem: «In de toekomst moet erop gelet worden, dat er meer structurele voorzieningen getroffen worden. Zo moet men ervoor zorgen, dat de instellingen zelf goed kunnen functioneren, dat ze voldoende draagkracht hebben om op algemene problematiek in te kunnen spelen. Dergelijke zaken moeten niet incidenteel met het BRW-subsidie geregeld worden.

Je kunt je voorstellen, dat de PNL-gelden gereserveerd worden voor een aanpak van structurele problemen; BRW-gelden zouden aangewend moeten worden om deze aanpak te vergemakkelijken, bij voorbeeld een extra subsidie bij de start».

Ad 2: Kleinschalig benaderen

«Als we bij de besteding van de PNL-gelden wat zinvoller willen werken, meer aansluitend op de problemen, dan moet:

- a. er een duidelijke visie ontwikkeld worden, waarin uitgangspunten, doelstellingen, prioriteiten en plannen helder worden aangegeven;
- b. meer aandacht geschonken worden aan de problemen in de direct getroffen gebieden, de Oostelijke en Westelijke Mijnstreek;
- c. geen gelden besteed worden aan gemeentelijke prestige-projecten, maar aan zaken, die nuttig kunnen zijn voor de Limburgse bevolking».

Ad 3: Vereenvoudiging van procedures

«Samenvattend kunnen we zeggen, aldus twee informanten, dat de nadelen van het BRW-beleid zijn:

- a. oorspronkelijke voorstellen moeten doorgaans helemaal naar Haagse maatstaven herschreven worden;
- b. er moeten nogal wat activiteiten verricht worden voor een project doorgaat;
- c. mede als gevolg van deze eerste punten duurt het erg lang voor een subsidie definitief wordt toegekend;
- d. BRW-gelden worden gebruikt om normale subsidies te ontlasten;
- e. BRW-projecten worden vaak te kleinschalig aangepakt».

Ten slotte is er een nuchtere vraag naar striktere afbakening van het werkgebied.

Drie informanten zijn van mening, dat men zich moet afvragen «of Roermond en het Nederlandse «Roergebied» wel bij het herstructureringsgebied behoren».

Onderzoeker:

Hiermee wordt de verslaglegging van de interviews, waarin het BRW-beleid werd beoordeeld op een meer subjectieve wijze door betrokken informanten, beëindigd. In het volgende hoofdstuk wordt, voor wat de ruimtelijke voorzieningen betreft, gezien wat in aanvulling hierop, meer objectief, door de cijfers wordt gezegd.

A. Beschrijving van feitelijk gehanteerde procedures

Instituut voor Bestuurskunde

U. v. A. maart 1980

Hoofdstuk III. Samenvatting

Hierna worden de resultaten van het onderzoek (fase A) in het kort weer-gegeven. Het betreft de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in de beschreven feitelijk gehanteerde procedures en de daarin door responden-ten gesignaleerde knelpunten. Hieraan zijn *voorzover mogelijk* verklaringen toegevoegd, die echter vanwege de verkennende aard van dit onderzoek nog een voorlopig karakter dragen.

Vorbereiding en vaststelling MJWP/BRW*Inrichting planorganisatie*

- De inrichting van de planorganisatie verschilde sterk door met name:
 - de uitgewerktheid van de planprocedure voor het BRW-groekernenbeleid 1973–1976;
 - de mate waarin een «eigen» gemeentelijke welzijnsplanning bestond of in voorbereiding was.
- De aanpassing aan c.q. inpassing van de BRW-eisen inzake plan en procedure leverden problemen op, mede omdat de aankondiging en de bekendmaking van de inrichting van het BRW-beleid pas laat plaatsvonden.

Plaatselijke plancommissie

- De status van de ppc werd meestal weinig omschreven; in de meeste gevallen werden de bevoegdheden niet duidelijk geregeld; dit werd achteraf wel betreurd.
- De samenstelling van de ppc's verschilde sterk, qua:
 - ledental (van 6 tot 20 leden);
 - opgenomen categorieën leden (van bevolking + wethouder + raadsleden tot alleen ambtenaren);
 - herkomst bevolkingsleden (vanuit welzijnssectoren, buurten/wijken, bouworganen);
 - status bevolkingsleden (op persoonlijke titel of vertegenwoordigend).
- Er waren relatief veel ppc-leden vanuit de sector recreatie; er is een samenhang tussen de organisatiegraad van de welzijnssectoren en de aanwezigheid van leden in de ppc: zwakker georganiseerde groeperingen zijn minder in de ppc's aanwezig.
- De contacten tussen ppc-leden en hun achterban werden veelal niet bewust en systematisch bij het functioneren van de ppc betrokken; meestal werd deze relatie aan de individuele ppc-leden overgelaten.
- In enkele groekernen wilde het p.i. geen verantwoordelijkheid nemen voor de planopstelling; dit leidde tot het niet deelnemen van het p.i. aan de ppc respectievelijk het zitting nemen op persoonlijke titel.
- De koppeling tussen gemeentebestuur en ppc door het ppc-lidmaatschap van een wethouder en/of raadsleden werkte soms positief: de afstemming tijdens de planprocedure leidde tot snellere planvaststelling door de raad.
- In de enkele ppc's waar een full-time secretaris beschikbaar was, werd dit positief ervaren.
- Adviseurs van provincie en Rijk waren in enkele groekernen, waar de planorganisatie een zeer eigen karakter had, niet in de ppc opgenomen.

- De taak van de meeste ppc's was voorbereiding en opstelling van het MJWP/BRW en het organiseren van de inspraak daarbij, al dan niet in het kader van een bredere welzijnsplanning.
- Variaties hierop:
 - slechts een taak ten aanzien van het opstellen van JP's en het organiseren van de daarbij behorende inspraak;
 - slechts een formele taak, namelijk fiattering van uitgangspunten, procedures en plannen;
 - slechts een taak ten aanzien van de opstelling van een BRW-jaarplan, inclusief de organisatie van de inspraak daarbij, én de voorbereiding van een definitieve ppc.

Planprocedure MJWP/BRW

- In de planprocedures waren globaal de volgende fasen te herkennen:
 - inventarisatie/behoeftepeiling
 - prioriteitenstelling/opstelling concept-plan
 - inspraak
 - opstelling definitief plan
 - planvaststelling.
- Van groeikern tot groeikern verschilden de benamingen, inhoud en aanschakeling van deze (globale) fasen in meerdere of mindere mate.
- Bij de behoeftepeiling traden enkele knelpunten op:
 - door tijdgebrek ging deze in sommige gevallen niet verder dan de respectieve achterbannen van de ppc-leden vanuit de bevolking;
 - hier en daar is in eerste instantie de vorm van algemeen gestelde, open vragen gebruikt; de ervaring was daar dat eerst een nadere bewerking van de resultaten nodig was, voordat de gegevens in het kader van de MJWP/BRW-opstelling konden worden gehanteerd;
 - in een aantal groeikernen kwam bij de behoeftepeiling voor het MJWP/BRW gelijktijdig een groot aantal wensen naar voren, dat niet op welzijnsgebied lag.
- Planvaststelling door de raad vond in de meeste gevallen volgens het voorstel van de ppc plaats; in enkele gevallen nam de raad over delen van het MJWP/BRW afwijkende beslissingen; dit gaf soms aanleiding tot onzekerheid ten aanzien van het verdere functioneren van de ppc.

Tijdsduur en resultaat planprocedure

- De duur van het planproces varieerde sterk; deze was met name afhankelijk van:
 - de wens van sommige gemeenten zo snel mogelijk een MJWP/BRW gereed te hebben, hetgeen soms als randvoorwaarde bij de taak van de ppc werd vastgelegd;
 - het al dan niet samengaan van de BRW-planprocedure met een andere (meer omvattende) gemeentelijke planvoorbereiding;
 - het al dan niet voorafgaande aan de MJWP/BRW-procedure opstellen van OP's/JP's 1977 en/of 1978.
- Aan het einde van de planprocedure lagen er:
 - 6 MJWP's/BRW 1977–1980;
 - 1 MJWP/BRW 1977–1980 met een plan van anderszins te realiseren welzijnsvoorzieningen in dezelfde periode;
 - 1 welzijnsvoorzieningenplan, waarin een MJWP/BRW 1977–1979;
 - 1 ontwerp-meerjarenwelzijnsplan in de zin van de KSW, waarin een MJWP/BRW 1979–1980.

Functioneren planorganisatie

- De ppc's in de meeste groeikernen organiseerden nagenoeg de gehele planprocedure; in enkele plaatsen vond de ppc dat de informatievoorziening

vanuit de gemeente niet voldoende werkte, hetgeen te maken had met de voor beide, in het BRW-beleid, nieuwe taken en taakverdeling.

- Planopstelling vond bij enkele ppc's plaats door kleinere werkgroepen.
- De secretarie-afdelingen welzijn en financiën waren meestal, via medewerking als lid of adviseur in de ppc, direct bij de voorbereiding van het MJWP/BRW betrokken.

De afdeling welzijn adviseerde daarnaast afzonderlijk aan B en W in het kader van de planvaststelling.

De afdeling financiën bracht eveneens een dergelijk advies uit en had daarnaast als specifieke taak het verzorgen van de financiële paragraaf in het MJWP/BRW.

- De inspraakorganisatie vond meestal plaats door gemeente, ppc en/of plaatselijke opbouworganen; in één geval werd gebruik gemaakt van professionele inspraakorganisaties.

– De mate waarin en de wijze waarop de bevolking bij de planopstelling werd betrokken varieert ten aanzien van:

- het aantal inspraakrondes;
- de fase(n) waarin dat gebeurde;
- de vorm waarin dat gebeurde.

De meest voorkomende vormen waren inspraakvergaderingen en bevolkingsenquêtes; in een aantal groeikernen is het p.i. afzonderlijk en via andere wegen in de gelegenheid gesteld zijn mening kenbaar te maken.

– Het blijvend betrekken van zowel «georganiseerde» als «ongeorganiseerde» bevolking leverde problemen op; als oorzaken hiervoor werden genoemd:

- de diffuusheid van de achterban van de bevolkingsleden en de ppc en de geringe mate waarin deze was te mobiliseren;
- de ondoorzichtigheid van de planprocedure en de opzet van de inspraak én de beperkte scope van de bevolking op het welzijnsgebeuren.

– B en W waren rechtstreeks betrokken bij de planopstelling, doordat een wethouder lid was van de ppc, of indirect via contacten met ambtelijke leden/adviseurs van de ppc; voorafgaande aan de planvaststelling adviseerden B en W de gemeenteraad omtrent het plan.

– De contacten tijdens de planopstelling tussen gemeenteraad en ppc waren zeer beperkt; in een aantal ppc's waren wel raadsleden opgenomen.

– In de planvaststelling speelden raadscommissies een rol, met name die voor welzijn en financiën; hun vergaderingen waren veelal openbaar.

– De gemeenteraad volgde bij de vaststelling van het MJWP/BRW vrijwel steeds de adviezen van B en W, ook waar deze afweken van voorstellen van de ppc.

– Adviseurs van provincie en bureau LC in de ppc speelden in vrijwel alle planprocedures een ondersteunende rol, met name bij vragen die rezen over de planprocedure.

Opzet en inhoud van het MJWP/BRW

– De in het «basisvoorzieningspakket» genoemde standaardnormen werden meer of minder impliciet gehanteerd vanwege de beperkte toepasbaarheid op de concrete situatie in de groeikernen.

– De indeling van de projecten naar welzijnssector varieerde sterk, afhankelijk van de behoefte aan een concrete uitwerking hiervan en de aansluiting die werd gezocht bij de lokale organisatie van het p.i.

– De sektor sociale zorg i.c. sociaal-medische dienstverlening is ondervertegenwoordigd in vergelijking met de overige sectoren, omdat:

- de projecten in deze sfeer reeds werden/waren voorzien via andere subsidie-/bijdrageregelingen op het terrein van de volksgezondheid;
- een koppeling van laatstgenoemde regelingen met de BRW-regeling problemen gaf vanwege onverenigbare procedure-eisen;
- het p.i. in deze sector diffuus en zwak georganiseerd en daardoor moeilijk te benaderen was.

- Het onderscheiden van de projecten naar verzorgingsschaal verschilde in samenhang met de omvang van de groeikern of met het al dan niet opnemen van projecten van een bepaalde schaal.
- Bij de verdeling naar verzorgingsschaal lag het accent op binnenwijkse (wijk-/buurniveau)projecten; waar dit in de eerste fase van de planvoorbereiding nog niet het geval was, heeft deze accentverschuiving tijdens de daaropvolgende inspraakronde(n) plaatsgevonden.
- Interpretatieproblemen omtrent het onderscheid achterstand/groei belemmerden soms een expliciete toepassing hiervan.
- Het onderscheid investeringen (accommodaties) activiteiten is steeds toegepast.
- Het in zeer bescheiden mate opnemen van activiteiten in de plannen kwam voort uit het tijdelijk karakter van de BRW-subsidie en mede uit de onoverzichtelijkheid van andere subsidiemogelijkheden ten behoeve van activiteiten.
- De ruimtelijke aspecten vormden tijdens de planvoorbereiding niet altijd even expliciet een onderwerp van discussie; het nauwkeurig bepalen van de lokatie en omvang van de projecten werd veelal verschoven naar de fase van de uitvoering.
- Bij de financiële dekking van de te realiseren projecten werd een wisselend percentage BRW-subsidie gehanteerd; daarbij vond vaak op impliciete wijze een afweging met andere sociaal-culturele subsidiemogelijkheden plaats, omdat deze een ondoorzichtig «oerwoud» vormden met aan elkaar strijdige bepalingen ten aanzien van procedure en tijdsduur.
- Veelal werd voorkeur gegeven aan die projecten, die niet uit anderen hoofde konden worden gefinancierd.
- Het niet doorberekenen van het inflatiepercentage in de BRW-subsidie werd als een ernstige belemmering ervaren.
- De relatie tussen de BRW-bijdrage en de MJB (voor zover in de geactualiseerde vorm aanwezig) is sterk gevarieerd, afhankelijk van de vorm waarin en het moment waarop deze bijdrage als een post in de MJB werd opgenomen.
- De meeste groeikernen naderden de grens van hun financiële mogelijkheden (artikel 12-status); dit leidde bijna automatisch tot een verhoogd financieel toezicht van de provincie.
- Er bestonden grote zorgen over de toekomstige exploitatielasten van de te realiseren projecten, omdat onder andere de hoogte van de jaarlijks vast te stellen exploitatiesubsidie «extra bestedingen groeikernen» onzeker was.

Overgangprojecten

- In acht groeikernen werd gebruik gemaakt van de overgangsmaatregel BRW 1977; in de meeste gevallen volgde later inpassing van de volgens deze maatregel ingediende projecten in het MJWP/BRW.
- De voorbereiding van de overgangprojecten vond meestal ter gemeentesecretarie plaats.
- De OP's en het ermee gemoeide bedrag leidden in een aantal gevallen tot onvrede bij de ppc's, want zij betekenden een beperkende randvoorwaarde ten aanzien van de democratische beïnvloeding bij de besluitvorming over het op te stellen MJWP/BRW.

Jaarplannen

- De JP's die tot nu toe zijn ingediend, zijn op verschillende wijzen tot stand gekomen:
 - bij de op het MJWP/BRW «vooruitlopende» JP's 78 vond voorbereiding en opstelling in twee gevallen plaats door de gemeente, de «oude» ppc bracht advies uit; bij het derde vond opstelling plaats door de «nieuwe» ppc;
 - inspraak vond bij deze plannen meestal op de projecten plaats, niet op het gehele JP;
 - twee van deze JP's werden later in het MJWP/BRW ingepast;

- waar de JP's uit het MJWP/BRW werden afgeleid, gebeurde dit in één groeikern enkele malen door de gemeente, waarbij de ppc adviseerde; deze procedure leidde tot ongenoegen bij de ppc.
 - Bij het vaststellen van de JP's werd éénmaal door de gemeenteraad zonder motivering van een ppc-advies afgeweken, hetgeen bij de ppc tot vragen omtrent haar functioneren leidde.
 - De opstelling van een JP 80 werd in het algemeen bemoeilijkt door de onzekerheid omtrent korting op de BRW-subsidie, in verband met het niet halen van de woningbouwprognose.

Toetsing en goedkeuring BRW-plannen

- Bij de toetsing door de provincie werden vooral vragen gesteld over financiële dekking en ruimtelijke ordeningsaspecten van de plannen; waar de financiële positie van de gemeenten en/of de financiële dekking van het plan daartoe aanleiding gaf, werd afgesproken dat vóór uitvoering elk project afzonderlijk, voorzien van een financiële dekking, aan de provincie moest worden voorgelegd.
 - Bij toetsing door CRM/BRW werd, naast de provinciale punten, ook gelet op met name de inspraak.
 - Waar door een groeikern twee halve MJWP's/BRW waren ingediend, vond – na vooroverleg tussen CRM/BRW, bureau LC en provincie – vanuit de provincie overleg plaats met de betrokken groeikern tot overeenstemming over één plan was bereikt; ten aanzien van de toetsing van dit plan ontstond binnen CRM een tegenstelling tussen bijzonder en algemeen beleid; dit vertraagde de goedkeuring van het plan.
 - Bij de toetsing van enkele OP's en «vooruitlopende» JP's werd voorbehoud gemaakt ten aanzien van het ermee gemoeide BRW-bedrag; dit in verband met mogelijke uitholling van de MJWP/BRW-planprocedure; goedkeuring vond plaats na bijstelling van het betreffende plan of na goedkeuring van het MJWP/BRW.

Planuitvoering

- In de meeste gevallen speelde de ppc geen rol bij de uitvoering van BRW-projecten.
 - Bij de uitvoering van projecten bestonden vanuit de groeikernen contacten met provincie en CRM/BRW over financiële aspecten en betaalbaarstelling.
 - De mate van realisering van tot nu toe goedgekeurde plannen verschilde nogal; redenen hiervoor zijn:
 - intussen gewijzigde wensen van gebruikers of gemeente, die een nieuwe afstemming op elkaar behoefden en vaak ook financiële consequenties hadden;
 - de weg langs de betrokken gemeentelijke schijven, de coördinatie bij voorbereiding en uitvoering;
 - het verschil tussen oorspronkelijke raming en uiteindelijke uitvoeringsbegroting van een project;
 - de, in sommige gevallen, lange toetsing van BRW-plannen, waardoor de kosten van daarin opgenomen projecten intussen waren gestegen en de financiële dekking in gevaar kwam;
 - bij de voorbereiding van uitvoeringsplannen noodzakelijk gebleken nadere uitwerking van lokatie en omvang van projecten, die om instelling van RO-procedures vroeg;
 - de inpassing van de uitvoering van BRW-projecten in bestaande dan wel geplande bouwstromen.

Evaluatie

– In de meeste groeikernen werden nog geen evaluaties uitgevoerd, omdat:

- een deel van de projecten uit de BRW-periode 1973–1976 nog niet was goedgekeurd;
- de BRW-periode 1977–1980 nog niet was afgelopen;
- er nog maar weinig BRW-projecten uit deze periode waren gerealiseerd;
- er te weinig tijd c.q. personeelsgebrek was.

In de groeikernen bestonden de volgende evaluatieve gedachten, al dan niet in vergelijking met de voorgaande BRW-periode:

– De meeste groeikernen achtten zich in 1977 niet zozeer toegerust voor het werk dat het BRW-beleid met zich bracht; oplossingen zijn gezocht in:

- het geheel beschouwen als een leerproces;
- personeelsuitbreiding;
- (al bestaande) reorganisatieplannen.

– De introductiebijeenkomsten in 1977 door CRM/BRW, bureau LC en provincie zijn positief gewaardeerd; achteraf bestaat de indruk dat de onzekerheden, met name ten aanzien van de financiële aspecten, duidelijker geëta-leerd hadden kunnen worden.

– Over het optreden van CRM/BRW, bureau LC en provincie tijdens deze BRW-periode werd opgemerkt: «prima lui om mee te werken, voor zover ze niet ook aan eigen onzekerheden ten aanzien van het BRW-beleid vastzaten».

– De planprocedure in deze periode was formeler en uitgewerkter van aard dan die in de voorgaande periode; als redenen hiervoor werden genoemd:

- de ervaringen in de eerste periode hadden de functie van een leerproces;
- in de tweede ronde was eerder bekend dat er een planprocedure moest komen; in de periode 1973–1976 werd dit voor een aantal groeikernen pas duidelijk in 1976 bij de toekenning van het BRW-bedrag;
- in de tweede periode zijn plan- en procedurecriteria gesteld;
- het ging in deze periode om een veel groter bedrag.

– In het algemeen was men van oordeel dat de BRW-bijdrage voor de groeikernen een onmisbaar bestanddeel was bij het realiseren van welzijnsvoorzieningen.

– De onduidelijkheid in de groeikernen over een volgende BRW-periode leidde tot irritatie; de eventuele late aankondiging en adstructie zouden consequenties kunnen hebben voor de inspraak, dit omdat op de andere fasen van de planprocedure weinig tijdsbesparing mogelijk zou zijn.

Invloed op economische structuur en inkomensverhoudingen

Bezuinigingen op het BRW-beleid hebben op de volgende wijze invloed op de bouwmarkt. Voor de komende periode is het de bedoeling dat maximaal 10% van de middelen aangewend wordt voor activiteiten en/of exploitatie. Als gevolg daarvan is 90% beschikbaar voor nieuw- of verbouw, dat wil zeggen f 121,2 mln. Uit gegevens van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening blijkt dat van iedere miljoen gulden in de bouw 50% direct aan arbeidsplaatsen besteed wordt. De gemiddelde kosten per plaats zijn f 50 000. Dat houdt in: 10 arbeidsplaatsen op jaarbasis per miljoen gulden. Dit komt voor f 121,2 mln. uit op 1212 manjaren voor de BRW-periode.

Via de toeleveringssector komt nog eens 20% te goed aan arbeidsplaatsen, hetgeen per miljoen 4 arbeidsplaatsen oplevert: = 484 plaatsen. Schrappen van het totale BRW-beleid omvat zodoende direct 1696 manjaren. De –20%-variant omvat 420 manjaren.

Tabel 1. Velden en banen en overdekte sportaccommodaties per 1-1-1975 en 1-1-1980 in verschillende gebieden (absoluut en gerelateerd aan het inwonertal)

Gebieden met het aantal inwoners per 1 januari 1975 en 1980	Velden + banen		Overdekte sportzalen en hallen		Overdekte zwembaden		Overdekte overige accommodaties ⁴	
	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ⁵ inw.)	1980 (per 10 ⁵ inw.)	1975 (per 10 ³ inw.)	1980 (per 10 ³ inw.)
Groei-kernen 296 165/752 820	318 (1,07)	499 (0,66)	13 (4,39)	28 (3,72)	16 (5,40)	20 (2,66)	156 (0,53)	246 (0,33)
Groei-steden 419 900/419 261	544 (1,30)	573 (1,37)	9 (2,14)	13 (3,10)	12 (2,86)	15 (3,58)	235 (0,56)	295 (0,70)
Oude ind. steden 282 226/90 345	274 (0,97)	427 (1,47)	13 (4,61)	19 (6,54)	12 (4,25)	11 (3,79)	152 (0,54)	213 (0,73)
Ruilver-kav. geb. 131 744/124 358	191 (1,46)	305 (2,45)	6 (4,55)	10 (8,00)	12 (9,11)	14 (11,26)	51 (0,39)	88 (0,71)
Herstruct. totaal ²	3 690 (2,09)	4 470 (2,46)	95 (5,37)	168 (9,23)	201 (11,37)	253 (13,91)	1 456 (0,82)	1 972 (1,09)
ISP 1 065 185/1 108 449	2 684 (2,52)	3 120 (2,82)	63 (5,91)	120 (10,80)	150 (14,08)	201 (18,13)	1 001 (0,94)	649 (0,59)
PNL 702 461/710 934	1 006 (1,43)	1 350 (1,90)	32 (4,56)	48 (6,75)	52 (7,4)	51 (7,17)	455 (0,65)	649 (0,91)
HIW 263 347/273 997	393 (1,49)	559 (2,04)	14 (5,32)	19 (6,93)	33 (12,53)	37 (13,50)	190 (0,72)	238 (0,87)
Kleine kernen 20 970 ³	136 (6,49)	172 (8,20)	2 (9,54)	8 (38,15)	9 (42,92)	10 (47,69)	46 (2,19)	59 (2,81)
Oude wijken ¹ 2 117 720/1 990 036	1 867 (0,88)	2 154 (1,08)	38 (1,79)	51 (2,56)	44 (2,08)	47 (2,36)	1 315 (0,62)	1 431 (0,72)
BRW-geb. totaal 5 036 371/5 417 173	7 020 (1,39)	8 600 (1,59)	190 (3,77)	297 (5,48)	306 (6,08)	370 (6,83)	3 411 (0,68)	4 304 (0,79)
Nederland totaal 13 599 092/14 091 014	18 797 (1,38)	25 252 (1,79)	521 (3,83)	885 (6,28)	901 (6,63)	996 (7,07)	7 037 (0,52)	9 316 (0,66)

¹ Gemeenten A'dam, R'dam, Den Haag, Utrecht.² Herstr. inwoners 1 767 646/1 819 383.³ Kl. kernen berust op schatting, beide jaren constant gehouden.⁴ Incl. gymzalen.

Tabel 2. Twaalf geselecteerde gemeenten, vergeleken op een aantal indicatoren

	Aantal ¹ inwoners in oude woningen x 1000	Aantal m ² soc. cult. per 1000 inwoners	Sport- zalen/ hallen per 100 000 inwoners	% cult. minder- heden ²	Stedelijk «groen»- indicatie ³
Amsterdam	260	90	2,1	5,4	0
Leiden	23	110	3,9	2,6	+
Haarlem	38	74	3,7	2,8	—
Den Haag	107	75	1,9	4,1	0
Gouda ⁴	8	183	1,7	3,4	0/+
Utrecht	106	91	2,5	4,9	—
Delft	15	115	4,8	2,8	—
Rotterdam	121	128	2,5	5,8	0
Arnhem	20	135	7,1	3	—
Groningen	25	112	3,7	1,1	g.g.
Alkmaar	7	60	4,3	4	0
Bergen op Zoom ⁴	5	95	4,7	3,5	0
Nederland				3,6	

¹ Er is uitgegaan van een gemiddelde woningbezetting van 3,2 (zie soc. cult. rapport '78, structuurschema Volkshuisvesting: gemiddelde woningbezetting).

² Exclusief Ned.-Antillianen en Surinamers, CBS, 1976.

³ Gemeten vanaf 74 (middels enquêtes).

— = meer dan 3/4 van de oude wijken werd onvoldoende beoordeeld

+ = minder dan de helft van de oude wijken werd onvoldoende beoordeeld

0 = tussen de helft en driekwart

⁴ Geen ISR-gemeenten.