

De mythe van de herstructurering



De leefbaarheid van onze steden vraagt om een nieuw offensief. Hoewel er goede resultaten in het land zijn te zien, is deze aanpak van de problematiek in oude wijken niet afdoende. De aandacht is nog te veel gericht op de kwaliteit van het vastgoed. Niet geheel ten onrechte, want er zijn in oude stadswijken veel slechte woningen die niet aan de normen van deze tijd voldoen. Maar als middel om te komen tot leefbare wijken is het volstrekt onvoldoende. Het hoog ingezette maar verschrompelde Grotestedenbeleid verandert daar weinig aan. Hoe kan de stad weer als emancipatiemachine werken en meer kansen bieden aan nieuwe en bestaande bewoners? Daar is veel meer voor nodig, zoals een evenwichtige samenlevingsopbouw.

door **Staf Depla***

Een van de terugkerende vragen in de stedelijke vernieuwing is: leggen we de nadruk op upgradering door wijken geschikt te maken voor nieuwe bewoners of kijken we juist naar wat de wensen van de zittende bewoners zijn? Een andere is: besteden we het geld primair aan fysieke uitvoeringsmaatregelen, zoals het bouwen en renoveren van huizen of aan beheersmatige en sociale maatregelen? Doorgaans zal er een mix zijn van deze elementen. Het is ook een kwestie van goed analyseren wat op welke plek zal werken en dat vervolgens uitvoeren, om zo snel mogelijk te komen tot een betere leefbaarheid in de stad.

Naar mijn idee zijn de volgende vier stellingen daarbij richtinggevend. In de eerste plaats moeten we ons flexibeler bewegen tussen de schaalniveaus. Regionale planning is keihard nodig, net als aandacht voor het lage schaalniveau van de individuele bewoner. Alles op wijkniveau benaderen is veel te beperkt en heeft ongewenste gevolgen. In de regio moeten voldoende goedkope woningen zijn zodat ook mensen met een laag inkomen kunnen kiezen waar ze willen wonen; het slopen van de goedkope-woningvoorraad kan alleen als er voldoende goede en goedkope woningen beschikbaar zijn (eerst bouwen, dan slopen). Omgekeerd moet in sommige wijken door niet-fysieke maatregelen (bijvoorbeeld via de woonruimteverdeling) de bevolkingsdifferentiatie worden bevorderd. Tenslotte het beheer: de leefbaarheid van wijken hangt samen met woningkwaliteit, maar meer nog met sociale beheersmaatregelen. Gedurende planning en uitvoering van een herstructureringsplan is eveneens veel aandacht nodig voor een goed beheer, opdat de wijken niet nog verder achteruithollen tijdens de ingreep.

Gevolgen voor leefbaarheid

Dit zijn natuurlijk geen nieuwe stellingen. Toch komen ze lang niet altijd tot hun recht. De versnippering van de aandacht maakt dat ze vaak sneuvelen. Zo is aandacht voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte en van de woningen door de gemeenten en corporaties in veel steden veronachtzaamd en vaak ondergeschikt aan aandacht voor de fysieke verbeteringsopgave. De aandacht voor de beschikbaarheid van goedkope woningen is ondergeschikt aan de gewenste upgradering. Ik pleit ervoor om bij ieder plan en iedere ingreep terug te koppelen naar de centrale vraag: wat doet het voor

de leefbaarheid, nu en in de toekomst? Alleen op die manier kunnen we voor de bewoners zinvolle ingrepen plegen om wijken plezierig bewoonbaar te maken en te houden.

Uiteraard is er geen receptuur voor herstructurering; we zijn al veel te lang op zoek naar het ideale concept, dat er dus gewoon niet is. Elke wijk vraagt zijn eigen aanpak. Omdat er altijd te weinig geld is zullen we goed moeten focussen op het inzetten van de middelen waar zij het meest effectief zijn voor de leefbaarheid van de wijken. Ten eerste moet het Rijk het sterk gekrompen ISV-budget alleen inzetten voor de 56 aandachtswijken. Ten tweede moeten we, nu het economisch minder gaat, de middelen voor deze buurten van het Rijk en gemeenten vooral inzetten voor de openbare ruimte, voor veiligheid en voor zorg en onderwijs. De corporaties zouden zich vooral moeten toeleggen op het verbeteren en vervangen van slechte woningen en het vergroten van de woningvoorraad. Als het economisch beter gaat, kunnen er meer woningen vernieuwd worden. Tot die tijd moeten ze wel meer doen aan het onderhouden van afgeschreven complexen.

Hekken weg rond randgemeenten en Vinex

Bij herstructurering blijven we te vaak steken op het wijkniveau. Terwijl we vooral niet moeten vergeten dat de uitvoering op andere schaalniveaus plaatsvindt: op het niveau van de straat, de buurt, het bouwblok en niet te vergeten: door en voor de bewoner. Daar moeten betaalbare woningen voor de bewoners worden gebouwd. Daar moet de overlast worden aangepakt. Daar moeten de speelplekken voor jongeren komen en voorschools onderwijs gegeven worden. Aan de andere kant is de wijk een te laag schaalniveau. Op regionaal niveau is het van belang te kijken naar de gewenste woningvoorraad, de verdeling ervan over de wijken en de centrale stad en de randgemeenten. Alleen op die manier kun je werken aan gemengde wijken en keuzevrijheid voor iedereen. Een mooi voorbeeld is het knooppunt Arnhem-Nijmegen. Daar maken de gezamenlijke gemeenten afspraken over het te realiseren bouwprogramma met meer goedkope woningen buiten de twee grote steden. Door dit op regionaal niveau te coördineren wordt voorkomen dat te veel goedkope woningen aan de voorraad worden onttrokken, zonder dat daar betaalbare nieuwbouw tegenover staat.

Een voorbeeld hoe het niet moet is Leidschendam-Voorburg. Aan de grens met Den Haag werden goedkope woningen gesloopt. Woningen die op het niveau van de Haaglanden nog prima hadden mee gekund.

Dwingende financiële kaders kunnen eveneens de mogelijkheden beperken om flexibel op verschillende schaalniveaus te opereren. Zo worden de financiële afspraken soms op een te laag schaalniveau gemaakt. Gevolg: een te lage ambitie. De gemeente Utrecht heeft met de corporaties afspraken gemaakt (het DUO-model), maar deze afspraken zijn gebaseerd op de financiële beperkingen van de regionale corporaties. Hierdoor worden in Ondiep meer koopwoningen gebouwd dan gewenst is vanuit het oogpunt van 'bouwen voor de buurt'. Het vertrekpunt moet zijn: de gewenste woningvoorraad gezien vanuit bewoners en niet vanuit het vermogen van de corporatie. Gezien de vermogensovermaat en toezeggingen uit de corporatiesector mag dat niet gebeuren.

Eerst bouwen en dan pas slopen

Herstructurering in de verouderde stadswijken schiet echt tekort als enig antwoord op de toenemende segregatie en cumulatie van achterstanden. We moeten meer aandacht houden voor de leefbaarheid in het hier en nu, zonder ons uitsluitend te fixeren op het 'eindplaatje'. De verkiezingen van mei 2002 hebben mij geleerd dat we bewoners niet geruststellen met de boodschap dat het allemaal beter is over tien à vijftien jaar, de tijd die het kost voordat een herstructureringplan helemaal is uitgevoerd. Problemen moeten nu worden aangepakt voordat ze onomkeerbaar worden. Bovendien is het een illusie om te denken dat je door het bouwen van nieuwe woningen als vanzelfsprekend die sociale samenhang in een buurt krijgt die we wensen.

Steden zijn de emancipatiemotor van de samenleving. Kansmachines die al eeuwenlang grote groepen mensen in staat stellen te leven, een inkomen te verdienen, een woning te vinden en de volgende generatie een nog betere opleiding te geven. Herstructurering is een onderdeel van de machine; het is niets meer en niets minder dan een van de mogelijke middelen om een evenwichtige samenlevingsopbouw te bevorderen door het creëren van differentiatie in buurten. Differentiatie niet alleen van inkomens – door mensen die de verhuishagen kunnen betalen vast te houden in de buurt – maar ook in leeftijdsopbouw. Goedkope woningen slopen en vervangen door dure nieuwbouw is echter geen middel om sociale problemen op te lossen. De sociale problemen van mensen worden niet kleiner door hun huizen af te breken en ze naar een andere buurt te 'verjagen'. Gegeven de kwaliteit van de woningen is sloop soms onvermijdelijk en soms zelfs de hoogste tijd, maar we moeten wel zorgen voor stabiele en betaalbare woonplekken voor deze mensen. Dus eerst bouwen en dan pas slopen. Meestal worden eerst de goedkoopste woningen gesloopt. Daar wonen vaak de mensen met de laagste inkomens. De vraag is of dit altijd even verstandig is. Vanuit de kwaliteit van de woningen gezien wel, maar hebben de bewoners van de iets duurere flats in het Utrechtse Overvecht, die wat later op de nominatie staan om gesloopt te worden, niet meer kansen om betaalbare woningen in de buurt te vinden?

Sociaal beheer vergt primaat

Te veel buurten zijn de laatste jaren langzaam maar zeker afgegleeden. Deze buurten moeten weer terug naar de bewoners. Hoe? Door een pluim uit te delen aan al die gewone, aardige mensen die er elke dag weer het beste van maken, en hard optreden tegen mensen die de boel verzieken. Initiatiefrijke bewoners staan er nu nog te vaak alleen voor. En als buurten geterroriseerd worden, neemt de zelfredzaamheid verder af. 'Vrolijk op straat' is een mooi voorbeeldproject uit Tilburg, waarbij bewoners zelf geld krijgen voor initiatieven en activiteiten om hun buurt of straat gezelliger, groener of schoner te maken.

Bovenal moet de overheid zélf sneller overlast, verpaupering en sociale misstanden aanpakken. De grootste ergernis van mensen is overlast en onveiligheid. Gemeenten en corporaties maken hier

nog te weinig werk van of lijken te worden belemmerd door privacy-wetgeving of onvoldoende medewerking van de gemeente. Verder moeten woningcorporaties en gemeenten samen zorgen voor voldoende betaalbare huisvesting voor de kwetsbare groepen die de oude stadswijken bevolken. Voor een deel van hen is zelfstandig wonen niet goed mogelijk. Sociale pensions, 'short stay'-hotels, internaten en andere vormen van begeleid wonen zijn onmisbaar in elke stad. Veel corporaties belijden dat principe wel op een hoog abstractieniveau, maar weigeren in concrete situaties over te gaan tot daadwerkelijke maatregelen. Zo woont de Amsterdamse stadsdeelwethouder Hans Luiten al veertien jaar in een corporatiewoning. Hij heeft al die tijd nog nooit iets gehoord van zijn huisbaas. Als stadsbestuurder wil hij afspraken maken voor buurtconciërges en huismeesters. Hij krijgt ondanks alle goede bedoelingen van het Woningbedrijf Amsterdam geen poot aan de grond. Terwijl het wel maatregelen zijn die wijken beter maken. In Tilburg heeft de corporatie Tiwos daarom besloten substantieel geld in buurtbeheer en conciërges te steken. Dat is een goede manier om het sociale proces in een buurt te bevorderen. In Schaakwijk (een wijk in het Utrechtse Zuilen) worden geen tweedekans-bewoners toegelaten. Hierdoor wordt deze buurt ontlast met instroom van probleemgevallen. Bekend is ook de sociale aanpak in Hoogvliet, met veel projecten gericht op de vergroting van de kansen en de betrokkenheid van bewoners naast het verbeteren van woningen.

Scheef wonen bevorderen

Ook zonder lang lopende bouwmaatregelen kun je differentiatie bevorderen. Waarom durven we – naast de fysieke aanpak – niet een veel breder spectrum aan instrumenten in te zetten? Daar kun je morgen al mee beginnen, bijvoorbeeld door scheef wonen te stimuleren in plaats van te bestrijden. Tot nu toe worden mensen met hogere inkomens geweerd uit wijken met veel goedkope woningen. Het is beter voor de differentiatie om die hekken rond een buurt weg te halen en het scheef wonen juist te bevorderen. In Bos en Lommer worden complexen opengesteld voor studenten en mensen met een hoger inkomen en dat werkt. De bestaande woonruimteverdeling, waar mensen met een lange woonduur de beste woningen krijgen, vergroot onbedoeld de segregatie. Maar het kan de differentiatie ook bevorderen, bijvoorbeeld door het gericht toewijzen van woningen, door in bepaalde complexen voorrang te geven aan mensen met werk en mensen die Nederlands beheersen en het weren van probleemgevallen uit straten en portieken, die al overladen zijn met problemen. Dat is in veel steden al de praktijk, zie het voorbeeld van tijdelijke ballotage in Geuzenwijk in Utrecht. Voorwaarde is wel dat dit in alle openheid gebeurt en politiek gesanctioneerd.

Ballotage via de woonruimteverdeling moet dus vaker worden ingezet om bepaalde groepen te spreiden. Niet op stadsniveau, maar wel in bepaalde straten en portieken. In de stedelijke herstructurering moet je dit soort instrumenten durven inzetten. Inkomenseisen om mensen uit te sluiten vind ik ongewenst en dat werkt contraproductief. Ongewenst omdat het niet zozeer gaat om wat iemand verdient maar hoe hij in het leven staat. Contra-productief omdat mensen met de laagste inkomens dan aangewezen raken op het illegale circuit. De bestaande Huisvestingswet moet zonodig aangepast worden om door gerichte woonruimteverdeling op buurt, straat of complexniveau de diversiteit en leefbaarheid van buurten vanaf morgen te verbeteren. Vreemd genoeg geeft minister Dekker dit geen prioriteit.

Tijdens verbouwing gaat de verkoop door

Ten slotte is beheer van de wijk tijdens de herstructurering van groot belang. In het Arnhemse Malburgen hebben de corporaties een goed plan in uitvoering met genoeg betaalbare woningen. Maar ze zijn zo bezig met lange termijn planning, dat het korte termijn beheer van de openbare ruimte en de woningen erbij inschiet. Hierdoor neemt het verloop in de wijk verder toe. Die neemt altijd al toe bij de aankondiging van herstructurering,

omdat dit tot onzekerheid leidt. Een positief voorbeeld is de Bijlmermeer, waar ze juist veel geld extra in beheer en onderhoud besteed hebben tijdens de aanpak. Door goede beheersmaatregelen kan sloop zelfs overbodig worden, mits de woningen van voldoende kwaliteit zijn. In de Vogelenbuurt in Zeist bleek de inzet van politie, welzijnswerk en positieve ballotage (mensen moesten bewust kiezen voor de buurt) voldoende om de sociale problemen binnen proporties te houden. Sloop wordt nu niet meer overwogen als middel om de wijk te upgraden, want de leefbaarheid is weer alleszins op orde.

Een herstructureringsproject duurt als het mee zit tien jaar en geeft veel onrust en nog meer verloop. De buurt wordt op korte termijn slechter. De urgentie van de sociale kwestie in de steden

is zo groot dat we vanaf dag één resultaten moeten boeken. Faseer de ingrepen, maar besteed meer aandacht en geld aan een goed beheer, zodat vanaf het begin resultaat zichtbaar is en er minder reden is om de verhuishagen voor te laten rijden voor de mensen die het kunnen betalen. Opdat de kansen en zorg voor mensen vanaf dag één beter worden en de emancipatiemachine die de stad moet zijn, weer ongestoord kan werken. Met een nadrukkelijke inbreng van bewoners, die zich op positieve wijze willen inspannen voor hun buurt. ◀◀

**Staf Depla is lid Tweede Kamer PvdA (www.stafdepla.nl). Hij schreef een essay ter gelegenheid van de SEV-bijeenkomst 'Wat beweegt de woningmarkt'. Hierboven staat een ingekorte versie.*



Tijd voor een aanpak op maat

door Jasper van der Wal*

Het denken over stedelijke vernieuwing ondergaat een beweging die te vergelijken is met een varkenscyclus. Nadat de aanpak een tijdlang één kant op ging, is het nu tijd voor iets anders en dit proces herhaalt zich eens in de zoveel jaren. Het is naar mijn mening tijd voor een stedelijke vernieuwing op maat. Het spannende hiervan is dat we met het inslaan van andere wegen, mogelijk allerlei nieuwe en betere antwoorden vinden op grootstedelijke vragen. Laat ik ingaan op mijn beeld van de cyclus van stedelijke vernieuwing en de plaats die het essay van Staf Depla daarin inneemt.

Een paar jaar geleden nog ging de hoofdstroom van de volkshuisvesting voor groots en meeslepend; het herstructureren van de eenzijdig opgebouwde sociale woningvoorraad door het toevoegen van koopwoningen. Voor een dergelijke aanpak was alle reden, aangezien het economisch goed ging en huurwoningen minder populair waren dan hun evenknieën in de koopsector. Het ministerie van VROM rekende voor hoeveel er gesloopt en verkocht moest worden. Leegstand dreigde immers voor de kwalitatief slechte woningen, waar er veel te veel van waren. Zelfs de taal-symboliek ademde een nieuw paradigma: de wat betuttelende term volkshuisvesting werd omgeruild voor het liberale wonen. Inmiddels is de economie tot stilstand gekomen en moet je voor een fatsoenlijke portiekwoning weer fatsoenlijk vijf jaar op een wachtlijst staan voordat je reactie bovenaan de lijst eindigt. Starters komen moeilijk aan bod en doorstromen en wooncarrière maken is zelfs in de vrije sector lastig. De economische tegenslag heeft ook zijn weerslag op het denken over stedelijke vernieuwing.

Iedere woning die gesloopt wordt is er één minder. De bedrijfseconomische noodzaak om hem aan de voorraad te onttrekken is er niet. Er komen steeds meer geluiden tegen sloop-nieuwbouw en het bouwen van dure koopwoningen. Je merkt dat er een omslag plaatsvindt naar een andere benadering. Eentje die beter past in de geest van de huidige tijd. Het ministerie van VROM en de aanpalende kenniscentra (KEI en X-S2) maken zich momenteel sterk voor een sociaal-fysieke wijkaanpak. Investeren in sociaal kapitaal en het koppelen van fysieke ingrepen in de wijk aan sociale wijkvernieuwing mogen zich in een toenemende belangstelling verheugen. Lijkt deze ontwikkeling niet erg op de discussie over bouwen voor de buurt, als reactie op grootschalig ingrijpen in de stadsvernieuwing?

Het essay van Depla kan in ditzelfde licht gezien worden; samenlevingsopbouw in plaats van vastgoedontwikkeling. Met die richting ben ik het eens. Zoals het essay terecht opmerkt lost het bouwen en het opknappen van woningen niet de problemen van mensen op, deze komen in andere gebieden weer naar boven (waterbedeffect). Een aanpak gericht op de emancipatie van mensen kan zeker zo goed bijdragen aan de waardeontwikkeling van het vastgoed in de wijk. Wat is er nu beter dan wanneer bewoners zélf de wijkaanpak weten te financieren? Mogelijk kunnen woningcorporaties een rol spelen in de sociale ontwikkeling van de klanten van hun bezit. 'Oplossen is verdunnen', zo hoorde ik laatst iemand zeggen. Dat sluit mooi aan bij de regionale planning die Staf Depla voorstaat. Niet alleen zouden rijkere randgemeenten een deel van de stadsvernieuwingurgenten van de grote steden kunnen opnemen, ook de betere buurten zouden voor opvang kunnen zorgen. Immers, een werkloze migrant wil ook wel eens in Amsterdam Oud-Zuid wonen. Misschien kunnen woningcorporaties particuliere woningen in Oud-Zuid aankopen om zo in de vraag naar gedifferentieerde woonmilieus te voorzien. Dit biedt tevens mogelijkheden voor het oplossen van het matchingsvraagstuk dat volkshuisvesters al weer te lang bezig houdt. Corporaties kunnen zo met weinig risico hun volkshuisvestingsreserves herbestemmen.

Corporaties bewegen zich steeds meer en met toenemend succes op het beheer van oude wijken. Het essay wijst met recht op de noodzaak van goed beheer tijdens vernieuwingsoperaties. Als je niet uitkijkt zijn degenen waarvoor je de woningvoorraad differentieert na vijf jaar plannen maken allang verhuisd naar een wijk waar de leefbaarheid niet onder druk staat. Wat de Bijlmeraanpak met name laat zien is dat vernieuwen en vertrouwen geven niet hetzelfde zijn. Dat is een van de redenen dat er fors wordt geïnvesteerd in leefbaarheidsmaatregelen. Interessant is de aandacht die in dit proces uitgaat naar de ex-hoogbouwbezoekers die nu in eengezinswoningen wonen. Zij worden heropgevoed in hun omgang met de burens, het gebruik van de tuin en wat te doen met het huisvuil. In dat opzicht lijkt de Bijlmer van nu een beetje op een woonschool van de jaren vijftig. ◀◀

**Jasper van der Wal is programmabegeleider Stedelijke Vernieuwing van de SEV. Hij schreef dit artikel als reactie op het essay van Staf Depla.*