

Volkshuisvesting Monitor 1997-1998



Deze publicatie kwam tot stand in opdracht van
KPMG Branchegroep Woningcorporaties
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Tweede druk, oktober 1998
© 1998, ten Hagen en Stam uitgevers, Den Haag

Op de omslag en in deze publicatie zijn foto geplaatst van de Oosterparkwijk in Groningen. Een stedenbouwkundig juweel en de woonplaats voor 10.000 'stadjers' met een bescheiden inkomen.

De wijk is geliefd en verguisd, heeft hechte sociale banden, een sterke wijkorganisatie maar kent ook agressie en veel verhuizingen. De herstructurering is urgent geworden. Een versterking van de wijk kan worden bereikt door samenvoegen van woningen, de bouw van koopwoningen, nieuwbouw voor ouderen en een actief leefbaarheidsbeleid. Voldoende middelen is het grote probleem.

De onlangs opgerichte Socratesgroep ondersteunt de aanpak van deze wijk, als een van haar eerste projecten. De Socratesgroep is een samenwerkingsverband van twaalf over Nederland verspreide organisaties. Ze willen door hun samenwerking inhoud geven aan hun wens om bestaande verschillen in vermogen positie's en investerings- opgaven tussen corporaties op te heffen.

De illustraties zijn van de hand van Lex Olthof. Kenmerkend voor zijn stijl is de kunst van weglaten.

Hij brengt dit in praktijk in diverse designe lijnen voor industrieel te vervaardigen gebruiks- goederen en in compositie's. De reeks illustraties in deze publicatie zijn geïnspireerd door het schaakspel op een cartoonachtige wijze zij met minimale middelen de thema's als een clip in beeld gebracht.

Op dit moment is hij verbonden aan reclame- en adviesbureau Olthof Sens.

Fotografie omslag en foto's binnenwerk zijn van John Hogan, Groningen

Vormgeving omslag en binnenwerk:
A/Z grafische serviceburo b.v. te Den Haag

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form, by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the written permission of the publisher.

Auteursrechten voorbehouden.

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking. De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoeding voor kopiëren, als bedoeld in artikel 17, auteurswet 1912 en in het K.b van 20 juni 1974 (stb 351, 1974) ex artikel 16b Auteurswet 1912 te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Correspondentie inzake overneming of reproductie te richten aan:
ten Hagen & Stam uitgevers,
Postbus 34 2501 AG Den Haag

Hoofdstuk 3 **MARKT**

3.1 Over kracht en daadkracht; leefbaarheid en herstructurering

Pas in 1996 worden thema's als armoede en tweedeling breed in dag- en weekbladen uitgemeten. Dat is niet zo verwonderlijk. Door de afronding van de bruteringswet in 1995 is de financiële band tussen Rijk en corporaties verbroken. Dat wil echter niet zeggen dat daardoor de problemen zijn opgelost. In de Tweede Kamer wordt dan ook weer als vanouds gedebatteerd. Onderbouwing is nodig en om standpunten kracht bij te zetten zijn sombere omschrijvingen eerder regel dan uitzondering. Vriend en vijand is er wel van overtuigd dat het tijd is om in actie te komen. De vraag is natuurlijk weer wie het moet betalen.

In de loop van 1996 verschijnt in een hoog tempo een aantal belangrijke studies en rapporten en komt een niet-aflatende stroom van artikelen over tweedeling en armoede op gang. Een trendsetter is ongetwijfeld geweest het rapport van Tweede-Kamerfractie van de PvdA over de ongedeelde stad (begin 1996). Daarin staat een pleidooi om de betaalbaarheid van de hele woningmarkt te verbeteren. Een pleidooi dat Duivesteijn onlangs herhaalde bij de behandeling van de nieuwe huursubsidiewet van Tommel. Na de PvdA heeft ieder zich respecterende instelling gevraagd of ongevraagd wel een rapport geschreven. Eind 1996 als laatste in een respectabele rij de NWR, met een onderzoek naar de leefbaarheid in de honderd grootste steden van Nederland. Voornaamste conclusies: de leefbaarheid is in een op de zeven wijken onder de maat, een tweede golf in de stadsvernieuwing is noodzakelijk en er is weer (overheids)geld nodig.

De vicieuze cirkel in een notendop

Niemand zal de stelling durven te verdedigen dat er in Nederland getto's zouden zijn. Het aantal waarschuwingen dat het in bepaalde wijken en buurten de verkeerde kant opgaat, neemt echter wel toe. In die buurten wonen vooral sociaal en economisch zwakke bevolkingsgroepen in woningen en een woonomgeving met een gebrekkige fysieke staat. Bewoners die het zich financieel kunnen veroorloven trekken weg en hun plaats wordt ingenomen door mensen met minder mogelijkheden. Deze trend wordt versterkt door het toewijzingsbeleid, de achterblijvende inkomensontwikkelingen van de lagere inkomens, de afname van de goedkope

Deze bijdrage is een bewerking van een lezing van Aldert Dreimüller voor een congres van het

krijgt een stigma, netgeen net proces weer verder versterkt.

Algemeen is aanvaard dat aan de basis van het geheel het inkomensvraagstuk ligt en dat de volkshuisvesting daarvoor geen oplossingen kan bieden. Wel wordt erop gewezen dat bevolkingsgroepen in dergelijke wijken en buurten op zich al kansarm zijn en door een ongunstige leefsituatie nog verder op afstand worden gezet. Daarin ligt ook de motivatie om maatregelen te nemen. Die maatregelen liggen dan veelal op het gebied van de herstructurering van buurten en wijken. Ze variëren van sloop en vervangende nieuwbouw, huurprijsdifferentiatie en kwaliteitsverbetering tot verkoop. Verder wordt gewezen op de mogelijkheden in het kader van de woonruimteverdeling en -toewijzing en de bouw van voldoende goedkope woningen buiten de – bedreigde – buurten.

Geld

Alle maatregelen kosten geld. Veel geld. Zeker als het leefbaarheidsvraagstuk op de traditionele manier – een veelvoud van niet of nauwelijks op elkaar afgestemde maatregelen – wordt aangepakt. Slopen betekent afzien van inkomsten. Nieuwbouw met lage huren houdt in dat al bij aanvang van de exploitatie een verlies moet worden genomen. En voor iedereen is duidelijk dat ook voor een kwaliteitsverbetering zonder huurverhoging de aannemer wel moet worden betaald. Samen met Duivesteijn kijkt iedereen verwachtingsvol naar de corporaties. Onder het dreigement dat als de corporaties niet collectief in actie komen de overheid gedwongen is in te grijpen, is het vijfde prestatieveld toegevoegd aan het onlangs gewijzigde BBSH (Besluit Beheer Sociale Huurwoningen). Daarbij komt dat er voortdurend wordt geknaagd aan de belangrijkste inkomstenbron van de corporaties; de huur. Bovendien kijkt niet alleen het Rijk verwachtingsvol naar de corporaties, ook de gemeenten en buurtbewoners volgen dat voorbeeld.

De corporaties beseffen dat zij in actie moeten komen en ze investeren incidenteel in leefbaarheid. Ze beseffen echter ook dat zij niet de middelen hebben om structureel in alle wijken te investeren. Daarnaast hebben de corporaties nog een probleem. Door de relatief kleine aantallen nieuwbouwwoningen groeien corporaties niet meer, waardoor de dekking van hun stijgende organisatiekosten structureel kleiner wordt. Terwijl zij eigenlijk in hun eigen organisatie zouden willen investeren, moeten corporaties bezuinigen. Dat is een van de redenen waarom steeds meer corporaties – terecht – samenwerken en fusie overwegen.

Tijd derhalve voor een list (in de goede zin van het woord). Een list die tegemoet komt aan beide problemen; de leefbaarheid van de stad en de continuïteit van het bedrijf. In dat verband koppelen de corporaties vaak hun inspanningen voor de leefbaarheid aan de bouw in de uitbreidingsgebieden van een stad. Het veel bediscussieerde verschrijven uit de periode Brokx wordt voorgesteld als de methode om de winst uit de uitbreidingswijken in te zetten in de oude wijken. Een goede weg, maar er is meer mogelijk.

Een succesvolle aanpak

Iedereen binnen een stad wordt geconfronteerd met de gevolgen van de leefbaarheid in een bepaalde wijk of buurt. Iedereen kan dan ook het initiatief nemen om er iets aan te doen. Wil een dergelijk initiatief echter niet het probleem enkel verplaatsen, dan is een benadering vanuit een stedelijke visie noodzakelijk. Voor de hand ligt dat de gemeente die stedelijke visie formuleert.

We zien iets dergelijks als het de nieuwbouwwijken betreft. Daar neemt de gemeente het initiatief, ontwerpt op basis van een stedelijke visie een plan voor het uitleggebiet en coördineert de realisatie. Voor de daadwerkelijke realisatie van deelprojecten is zij niet verantwoordelijk. In de praktijk is een ontwikkeling zichtbaar, waarbij marktpartijen naast de woningen ook de infrastructuur realiseren volgens steeds abstracter omschreven richtlijnen en randvoorwaarden. Een dergelijke aanpak is winstgevend. Bedrijven halen er hun omzet mee (meestal verdienen ze ook hun beleg) en de gemeente kan middels haar grondbedrijf een deel van de omzet verzilveren.

Een dergelijke grootschalige aanpak en rolverdeling kunnen ook worden toegepast ten aanzien van de leefbaarheid. Dan moet wel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. De eerste is dat het gebied waar men zich op richt niet alleen groot moet zijn, maar ook groter dan enkel de bedreigde buurt. Aangezien het bij leefbaarheid niet enkel om een bouwopgave gaat, is de tweede voorwaarde dat de bewoners uitdrukkelijk partij zijn en deel moeten uitmaken van de planvorming. Deskundige begeleiding en oog voor de vele aspecten die daarbij naar voren komen, is nodig. De derde voorwaarde is dat er sprake moet zijn van een deskundige en gecoördineerde aanpak. Dat wil zeggen, werken vanuit een stedelijke visie, en de vele middelen die partijen hebben, goed op elkaar afstemmen middels een gedegen projectmanagement.

Deze benadering biedt vele voordelen. Door het grote aantal projecten wordt het draagvlak van de activiteiten vergroot. Niet alleen het draagvlak bij de bewoners van de buurt, maar ook het financiële draagvlak. Als tweede voordeel geldt dat een dergelijke aanpak vertrouwen wekt en investeringen uitlokt. Van de verbeteringen op een bepaalde plek profiteert – economisch gezien – de hele wijk. Dat vergroot weer de investeringsmogelijkheden in de wijk en versterkt het proces.

De boodschap is helder. De aanpak van de leefbaarheid moet niet te beperkt worden gezien. Het gaat niet alleen om fysieke maatregelen aan woningen, maar ook om de verbetering van de infrastructuur, de voorzieningen en niet te vergeten de bewoners zelf. Een gecoördineerde aanpak heeft een positieve werking op andere investeerders en vice versa. Bovendien zal duidelijk worden dat deze benadering aan meer kanten kan snijden. Niet alleen wordt een maatschappelijke vraag opgelost, het betekent ook werk voor corporaties en omzet voor bouwbedrijven.

De wijze waarop de gemeentelijke besturen zijn georganiseerd, evolueert voortdurend. Op dit moment staat de herstructurering van de bestaande gemeente centraal. Gemeenten zoeken naar een adequate aanpak en denken die in wijkbeheer te kunnen vinden. In gemeenten die al enkele jaren ervaring met wijkbeheer hebben, zijn inmiddels de kinderziektes naar voren gekomen en is men toe aan een herbezinning.

Wijkbeheer is een onderwerp dat leeft in de gemeentelijke wereld. Dat wil niet zeggen dat er geen verwarring is over het begrip en over de wijze van uitvoering. Het begrip wordt soms misbruikt, bijvoorbeeld als organisatie voor het onderhoud van een wijk en niet als een model om de burger goed tegemoet te treden. Zo bezien is wijkbeheer een deel van 'modern lokaal bestuur'; de actuele ontwikkelingen in het lokaal bestuurlijk denken. De burger staat daarbij centraal. Streven is het vinden van draagvlak en binding met instanties en burgers om de effectiviteit van het gemeentelijk handelen te vergroten.

Wijkbeheer richt zich specifiek op de burgers en hun leefmilieu: de openbare ruimte en de sociale leefomgeving. Om een goede kwaliteit te bieden, schakelt de gemeente instanties in de wijk in om gezamenlijk aan de doelstelling van een goed leefmilieu te werken. Bewonersparticipatie is een belangrijk aspect van wijkbeheer. Een consequentie van het inrichten van de gemeentelijke taken naar de behoefte van de burgers is dat de organisatie van de gemeente moet veranderen. De stap moet worden genomen van een structuur per taakgebied naar een indeling van alle taken per wijk. Wijkbeheer pakt de problemen in hun samenhang aan. Werken vanuit een probleem naar mogelijke oplossingen vraagt een integrale benadering. Hoe dat kan, wordt hierna omschreven.

Wat is wijkbeheer?

Wijkbeheer is een nieuwe wijze om gemeentelijke taken integraal op te pakken. De invalshoek van de organisatie zijn de wijk en de burger. Dit staat haaks op de gebruikelijke gemeentelijke organisatie, waar wordt gewerkt vanuit de taken van een gemeente. De leefbaarheid van een wijk heeft verschillende aspecten: de openbare ruimte, het sociale leven, de betrokkenheid van burgers bij de wijk. De problemen die zich voordoen worden integraal, dat wil zeggen in samenhang, opgepakt. Alle gemeentelijke taken kunnen in wijkbeheer worden ondergebracht, zoals onderhoud van de infrastructuur, reiniging en veiligheid.

Er is wel een andere werkwijze voor nodig: een integrale werkwijze. Om te weten wat burgers willen, zal de gemeente met hen in contact moeten treden. Een probleem in een wijk kan soms door één gemeentelijke dienst worden opgelost, maar heel vaak is een probleem gecompliceerder en is de betrokkenheid van verschillende diensten of van andere partijen, zoals de politie, de woningcorporaties,

Door Margreet Muller, Willem van Spijker en Franke Stribos.