

Leefbaarheid vereist multidisciplinaire aanpak

Vijf stellingen voor succeskansen belangenpartijen

Stedelijke herstructurering is een multidisciplinair proces. Het betreft de hele stad en niet enkel een buurt of wijk. De gemeente is dirigent, de corporatie de realisator bij uitstek en er is een nieuwe visie op stedelijke ontwikkeling nodig. Dat heeft Aldert Dreimüller, oud-corporatiedirecteur en nu KPMG-consultant, onlangs op een congres betoogd.

DRS. IR. ALDERT DREIMÜLLER

Stadsvernieuwing is een proces uit de jaren zeventig, waarbij de nadruk vooral ligt op de woningen in buurten. Gaandeweg wordt duidelijk dat het proces niet zonder de bewoners kan. Sociale vernieuwing is de volgende stap. Het gebied wordt iets groter en de aandacht wordt verlegd van de woningen alleen naar de woonomgeving en naar allerlei andere aspecten die hebben te maken met het welzijn en de werkgelegenheid in een buurt of wijk. In dit kader wordt ook vaak gesproken van buurtbeheer en later van wijkbeheer. Daarna krijgen we stedelijke vernieuwing. Nu wordt het gebied waarvoor het beleid wordt ontwikkeld nog groter, maar het aantal aspecten minder.

Als we naar recente ontwikkelingen kijken is het nu tijd voor de volgende stap: herstructurering, een soort integratie van de vorige drie. Helaas is duidelijk dat de enige initiator van het begrip herstructurering de rijksoverheid is en dat deze de herstructurering en-

kel als een technische benadering op buurtniveau ziet. De maatregelen variëren van sloop via opknappen en verbeteren tot verkoop en alle mogelijke varianten daartussen. Die benadering is niet alleen historisch onlogisch, maar doet ook geen recht aan de noden van vandaag.

Het is beter, bij de omschrijving van het proces van herstructurering niet uit te gaan van de definitie van het rijk, maar de aanpak te baseren op de historische lijn. Voor herstructurering moeten de hele stad en alle aspecten van het wonen, werken en welzijn in het proces worden betrokken. Het gaat feitelijk over de aanpak van de leefbaarheid.

LEEFBAARHEID EN HERSTRUCTURERING ► Niemand zal de stelling durven te verdedigen dat er in Nederland getto's zijn, hoewel menigeen aangeeft dat het in bepaalde wijken en buurten wel die kant op gaat. Het betreft dan sociaal en economisch zwakke bevolkingsgroepen die leven 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.

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 variëren van sloop en vervangende nieuwbouw via huurprijisdifferentiatie en kwaliteitsverbetering tot verkoop. Uiteraard wordt ook gewezen op de mogelijkheden in het kader van de woonruimteverdeling en -toewijzing, de noodzaak van preventief beleid en de bouw van voldoende goedkope woningen buiten de -bedreigde- buurten. Tot zover komt de benadering overeen met de visie van het kabinet.

WAT IS LEEFBAARHEID? ► Hoewel de problematiek week-, dag- en vakbladen regelmatig vult, ontbreekt een algemeen aanvaarde omschrijving van het begrip leefbaarheid. Uit een NWR-onderzoek van eind 1996

Stelling 1

Het herstel en het behoud van de leefbaarheid in alle wijken en buurten van een stad vereisen een multidisciplinaire aanpak

Leefbaarheidsproblemen hebben over het algemeen te maken met technische aspecten zoals sloop, nieuwbouw en renovatie van woningen. Maar leefbaarheid gaat veel verder. Groenvoorzieningen, infrastructuur, verkeer en vervoer, onderwijs, ontspanning, winkelveorzieningen en werkgelegenheid worden belangrijk. Ook zaken als vervuiling, criminaliteit en buurtkader spelen bij leefbaarheid een rol. Leefbaarheid heeft ook te maken met de normen en waarden van de bewoners in de buurten en wijken en de ontwikkeling daarvan. Daaraan komen ook te pas de rolverdeling van de overheid (terugtrekkende overheid en de verantwoordelijke burger), de relatie tussen autochtonen en allochtonen, de zingeving van het bestaan en de rol van individuen in de samenleving.

Het is duidelijk dat diverse disciplines bij de aanpak van leefbaarheid betrokken kunnen zijn en dat zij ook een op elkaar afgestemd plan van aanpak zullen moeten hebben.

Stelling 2

Leefbaarheid heeft te maken met de hele stad. Leefbaarheid is op buurtniveau zichtbaar, maar wordt stedelijk en regionaal bepaald

De definitie van leefbaarheid is afhankelijk van plaatselijk belangrijk geachte aspecten. Een rapport van de Ravo beschrijft leefbaarheid als een maatschappelijk proces dat zich door specifieke plaatselijke omstandigheden zal manifesteren. Deze beschrijving is vergelijkbaar met de verklaring van vochtproblemen in badkamers en keukens. Dat probleem doet zich niet overal in huis en niet in elk huis voor. Er horen ook dingen bij die niet alleen met de badkamer en de keuken van doen hebben, maar ook met kenmerken van het hele huis en zijn bewoners. Bijvoorbeeld het aantal mensen, de ventilatie, de algemene temperatuur, luchtvochtigheid, de grootte van de woning en de isolatie. Een succesvolle aanpak kan niet beperkt blijven tot maatregelen in die twee vochtige kamers. Dat geldt ook voor leefbaarheid. Het probleem leefbaarheid manifesteert zich in een bepaalde buurt en op een specifieke wijze. Het is een gevolg van een stedelijke ontwikkeling. Analyse en oplossing zullen daarmee rekening moeten houden en de hele stad met de directe omgeving horen daarbij.

bleek dat niet de bouwkundige staat van de woningen debet was aan een hoge score, maar zaken als criminaliteit, veiligheidsbeleving, burenoverlast, sociale structuur en verkeersoverlast. De leefbaarheid of onleefbaarheid van een wijk of buurt wordt bepaald door kenmerken van de woningen, de woonomgeving en de bewoners.

Een ander aspect is de besturing van de stad. Opvallend is dat een goede analyse van het probleem ontbreekt. Niet alleen in algemene zin, maar ook op stedelijk niveau. Het ontbreken van een eenduidige probleemdefinitie staat consensus over een oplossingsrichting in de weg. Door verkokering van de gemeentelijke organisatie wordt de problematiek sectoraal aangestuurd en is er geen eenduidige probleemhouder.

Bij leefbaarheid zijn veel instanties en organisaties betrokken. De verkokering is niet alleen aanwezig binnen de gemeente, maar ook daarbuiten (de gemeente is immers een afspiegeling van de maatschappelijke ontwikkelingen). Corporaties, winkeleigenaren, verhuurders, bedrijven en bewoners samen hebben be-

lang bij de ontwikkeling van een buurt of wijk. Daartussen ontbreekt een gecoördineerd wijk- en buurtbeheer.

CONTOUREN VAN EEN SUCCESVOLLE

AANPAK ► Rond herstructurering en leefbaarheid spelen vele aspecten en een aanpak heeft alleen kans van slagen als met al die aspecten rekening wordt gehouden. Het herstel en het behoud van de leefbaarheid in alle wijken en buurten van een stad vereisen dus een multidisciplinaire aanpak. Bovendien heeft leefbaarheid te maken met de hele stad. Leefbaarheid is op buurtniveau zichtbaar, maar wordt stedelijk en regionaal bepaald. De eerste stap van een succesvolle aanpak is analyse en maatwerk. Vereist is verder een visie op de ontwikkeling van de hele stad. Aan de hand van vijf stellingen kan een aanpak die succeskansen biedt, worden toegelicht.

MASTERPLAN ► Een aanpak in twee fasen is denkbaar: a) De gemeente neemt het initiatief en nodigt de partijen uit die straks de uitvoering ter hand moeten nemen. De belangrijkste participant is de corporatie. Op basis van beschikbare gegevens en snel uit te voeren aanvullende onderzoeken dient een soort masterplan (ondernemingsplan op ruimtelijk gebied voor de gemeente) te worden opgesteld. Daarin komen aan bod de kwaliteit en kwantiteit van de verschillende functies per wijk, de huidige stand van zaken en het gewenste doel. Tevens wordt vermeld hoe de gemeente de haar ten dienste staande middelen wil inzetten (geld, tijd, bevoegdheden). Naarmate het proces vordert worden partijen uitgenodigd aan te geven wat hun inbreng in een dergelijk traject kan zijn. Aangezien er duidelijkheid komt aangaande het ge-

Stelling 4

De corporatie is de voor- naamste realisator

Een actuele discussie is die over de kerntaken van de gemeenten. De vraag is welke taken de gemeente nog zelf ter hand moet nemen. Het gaat er om dat er iets gebeurt, en niet om wie het uiteindelijk doet. Als het algemeen beleid voor de stad en de specifieke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van buurten en wijken zijn geformuleerd kunnen maatschappelijke organisaties en bedrijven zelf voor de realisatie zorgen. De praktijk bij de ontwikkeling van nieuwbouwwijken in een aantal gemeenten gaat ook in deze richting. De vraag is welke organisaties voor de aanpak van de leefbaarheid in buurten en wijken in aanmerking komen. Voor puur commerciële bedrijven pleit dat zij een zeer rationele wijze van werken hebben en een hoge mate van vakbekwaamheid aan de dag kunnen leggen. Tegen hen pleit dat zij niet zijn verbonden met de gevolgen op de langere termijn voor hun handelen in een bepaalde wijk of buurt en dat zij geen onrendabele investeringen zullen overwegen. Voor corporaties geldt eerder de omgekeerde redenering. Zij zijn over een langere periode betrokken bij de resultaten van hun aanpak en ze zijn bereid uit eigen middelen in de wijk te investeren. Daarentegen zal de vakbekwaamheid en de rationaliteit aandacht behoeven. Voor de hand ligt dan ook samenwerking tussen corporaties en marktpartijen, al was het maar om eventuele risico's te spreiden. Dat corporaties een belangrijke rol toekomt heeft tevens te maken met hun kennis en ervaring met buurten en hun bewoners, het kunnen omgaan met bewoners en de bekendheid met de schaal van een wijk. Dit gekoppeld aan het gebruik, de activiteiten over een langere periode te kunnen plannen. Het vakmanschap op deze gebieden is het doorslaggevende argument om de corporatie het initiatief op wijk- en buurtniveau over te laten nemen van de gemeente.

Stelling 3

De gemeente is dirigent

Bedrijven en maatschappelijke instellingen zijn de realisatoren van een door de gemeente geïnitieerd traject. In het kader van besturen op afstand en de eigen verantwoordelijkheid van burgers zal, naarmate het proces vordert, de gemeente op grotere afstand komen. Voorwaarde is dat de gemeente een algemeen beeld heeft inzake de ontwikkeling van de stad en de verschillende wijken en buurten. Dan kan worden voorkomen dat bij de uitwerking per buurt of wijk dezelfde middelen worden ingezet. Overal dure koopwoningen bouwen of de winkelcapaciteit opvoeren kan immers niet en is zelfs niet wenselijk.

De gemeente zou het voortouw moeten nemen inzake de aanpak van de leefbaarheid in de stad. Maar ook al heeft de gemeente de eerste verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de stad, dat ontslaat bedrijven, instellingen en burgers niet van hun verantwoordelijkheid daar een substantiële bijdrage aan te leveren.

meentelijke beleid wordt het voor derden mogelijk om investeringen serieus te overwegen. De stad wordt opgedeeld in grote eenheden, waarvoor deelplannen worden geschreven. Een dergelijk deelplan betreft de binnenstad, industrieterreinen en de woonwijken (met een omvang van duizenden woningen per deelplan).

b) De corporatie neemt het initiatief over. De corporatie zorgt voor de wijkontwikkelingsperspectieven: dit wordt in stelling 4 toegelicht.

DEELPLANNEN ► Voor de deelplannen worden wijkontwikkelingsperspectieven opgesteld. Dat is te vergelijken met een gebiedsgericht ondernemingsplan. Zo'n plan wordt opgesteld in het kader van het grotere, overkoepelende gemeentelijk (ondernemings)plan. Daarmee kunnen tijd, geld en andere middelen met grotere zekerheid worden ingezet. Ook wordt voorkomen dat men elkaar bij de uitvoering van de verschillende wijkontwikkelingsperspectieven in de weg loopt. De belangrijkste onderdelen bij de planontwikkeling van het masterplan en van de wijkontwikkelingsperspectieven en de uitvoering zijn:

1) Strategie; 2) Visie en missie; 3) Analyse (scenario- en haalbaarheidsonderzoeken); 4) Selectie van participanten en benoeming procesmanager; 5) Organisatie; 6) Structuur en besluitvormingstraject; 7) Interactief planvormingsproces; 8) Financieringsarrangementen en architectuur; 9) Beheersing (van tijd, geld en kwaliteit door middel van management en control); 10) Communicatie (communicatiestrategie en -concept).

Voorwaarde voor deze benadering is

Stelling 5

Een succesvolle aanpak van leefbaarheid vereist een nieuwe visie op de ontwikkeling van steden en een nieuwe mix van bestaande kennis en vaardigheden.

Analyse van de situatie is de eerste stap op weg naar een succesvolle aanpak. Hulpmiddel daarbij is statistisch onderzoek van de gemeente. Onderzoek mag evenwel geen argument zijn om niet snel handelend op te treden. Veel van de noodzakelijke gegevens zijn bij gemeenten immers al bekend en het onderzoek zal zich voor 80 procent kunnen beperken tot het verzamelen en gericht ordenen van de gewenste gegevens. Ook zijn er in de meeste gemeenten genoeg nota's voorhanden waarin voor de verschillende deelreinen van beleid de doelstellingen en middelen zijn omschreven. Wat wél vaak ontbreekt -zo blijkt ook uit recent onderzoek- is een algemene visie op de ontwikkeling van de stad. Een soort ondernemingsplan waarin vanuit missie naar strategische keuzen wordt toegewerkt.

dat in de eerste fase op basis van convenanten, een onderzoeks- en planningstraject wordt ingegaan, dat wordt afgesloten met contractueel vastgelegde uitvoeringsplannen.

ERVARING IS INSTRUMENT ► Als leefbaarheid met de hele stad en met alle aspecten van die stad te maken heeft, dan lijkt leefbaarheid een zeer ingewikkelde thematiek. Indien we echter rekening houden met de ervaring opgedaan met grote uitbreidingsplannen, de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing, dan zijn de bouwstenen voor een succesvolle aanpak wel degelijk aanwezig. Enkele voorbeelden:

De ervaring van gemeenten met de grote nieuwbouwlokaties. Het betreft de bouw van nieuwbouwwijken met vele duizenden woningen, inclusief onder meer de infrastructuur, voorzieningen, groen, verkeer en vervoer.

De ervaring van gemeenten en corporaties met de stadsvernieuwing (plan-

ning, aankoop en sloop, buurtoverleg, herstructurering, infrastructuur, voorzieningen, grondvervuiling). De ervaring van corporaties en gemeenten met sociale vernieuwing. Buurtbewoners, corporaties en gemeenten zijn al jaren actief aan het zoeken en experimenteren met allerlei vormen van buurt- en wijkbeheer (Melkert-banen, schoonmaakploegen, graffiti-bestrijding, criminaliteitsbestrijding, tegengaan normvervaging enzovoort).

ANALYSE EN MAATWERK ► Vanwege het grote geheel ligt het voor de hand dat de gemeente de rol van coördinator en dirigent heeft. Gezien de maatschappelijke discussie over de taken van de overheid en rekening houdend met de belangen van organisaties in wijken en buurten en gelet op de kennis, ervaringen en middelen ligt het ook voor de hand de corporatie als voornaamste initiator te zien voor de aanpak op buurt en wijkniveau.«

NOOT:

NADERE INFORMATIE EN VRAGEN: HELPDESK KPMG BRANCHEGROEP WONINGCORPORATIES TE AMSTELVEEN, DR. IR. ALDERT DREIMULLER EN KEES TEGEL RA (020)6567569.

ZIE OOK HET ARTIKEL 'PROCESMANAGEMENT GAAT FURORE MAKEN' VAN IR. HANS TALLE & IR. WYBE THEIJSE IN RENOVATIE EN ONDERHOUD VAN MEI 1997.

Drie benaderingen

Gezien in stedelijke context zijn drie soorten reacties op het leefbaarheidsprobleem mogelijk:

1. De maatregelen beperken zich tot het bestrijden van de gevolgen. Daartoe behoren sloop, vervangende nieuwbouw, verkoop en huurdifferentiatie met als doel de woningen en daarmee de bevolking te variëren. Dus de beperkte definitie van het begrip herstructurering. De oorzaak wordt daarmee niet weggenomen en het probleem zal zich na verloop van tijd in een andere buurt of wijk manifesteren. Dat wil niet zeggen dat het een slechte oplossing is. Er kunnen argumenten zijn die voor een dergelijke aanpak pleiten.
2. Een andere benadering is die waarbij de slechte leefbaarheid in een bepaalde wijk als kans wordt gezien voor een succesvolle aanpak. Uitgangspunt is dan dat er altijd mensen met de laagste inkomens en achterstandssituaties zullen zijn. Ondersteuning van deze bevolkingsgroepen is doordat ze geconcentreerd wonen eenvoudiger dan in de situatie waarbij ze verspreid over de stad wonen. Achterstandsbuurten kunnen dan worden gezien als een kweekbak voor nieuwe burgers.
3. De derde reactie is een mengvorm van de eerste twee. In de wetenschap dat het probleem zich kan verplaatsen kan de hele stad als werkterrein worden gezien en van daaruit kan worden gewerkt aan een geleidelijke oplossing. Oorzaken worden waar mogelijk aangepakt en eventuele brandhaarden krijgen extra aandacht.