

LEEFBAARHEID EN WONEN



DE IVH IN DIALOOG MET
GEMEENTEN EN CORPORATIES

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage Leefbaarheid en Wonen; de IVH in dialoog met gemeenten en corporaties. Dit onderwerp maakt reeds enkele jaren deel uit van de beleidsvorming van het DGVH. Daarbij wordt gewezen op de bijdragen aan het Grote steden Beleid (GSB, 1995), wijziging van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH, 1997), de Tijdelijke regeling herstructurering goedkope woningvoorraad (1997) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV, 1999). Op al deze terreinen wordt intensief gecommuniceerd met de betrokkenen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. De Inspectie Volkshuisvesting heeft hierbij, als onderdeel van de Directie Marktdiensten, een eigen (communicatie)taak. Dit rapport bestaat uit drie delen, namelijk een beleidskader (het belang van beleid m.b.t. leefbaarheid, het definiëren van leefbaarheid), een weergave van literatuurstudie en de resultaten op grond van een gesprek tussen vertegenwoordigers van ongeveer 50 gemeenten, corporaties en de (8) IVH-kantoren, verspreid over het land: de leefbaarheidsdialoog.

De gemeenten en corporaties waarmee het gesprek is gevoerd vertegenwoordigen een brede dwarsdoorsnede, die een goed zicht biedt op een scala aan leefbaarheidsactiviteiten. Maar de selectie leent zich niet zonder meer voor uitspraken die representatief zijn voor gemeente-groepen, regio's of het gehele land; de rapportage heeft dus een verkennend karakter.

De resultaten zijn met name ook relevant voor de betrokkenen bij het ISV-traject, naast het BBSH en de Nota Wonen.

Voor een actueel (en representatief) beeld t.a.v. de tevredenheid van bewoners met de woning en de woonomgeving en hun oordeel over aspecten die de leefbaarheid betreffen verwijs ik naar het Woningbehoeftenonderzoek 1997/8, waarvan de resultaten over enkele maanden beschikbaar zullen zijn.

Ik spreek de verwachting uit dat dit rapport een constructieve bijdrage zal leveren aan het (verder) vorm geven van beleid t.a.v. een duurzame leefomgeving van buurten en wijken.

Tenslotte bedank ik al diegenen die aan het tot stand komen van dit rapport hebben bijgedragen.

De Directeur Generaal van de Volkshuisvesting,



mr. L.H. Kokhuis

Leefbaarheid en Wonen

de IVH in dialoog met gemeenten en corporaties

**Uitgave
juni 1999**

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
2	Belang van leefbaarheid	11
3	Wat is leefbaarheid?	13
4	Beleid en instrumenten	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Leefbaarheid is schoon, heel en veilig (veld 1)	16
4.3	Leefbaarheid is participatie en cohesie (veld 2)	17
4.4	Leefbaarheid is differentiatie (veld 3)	18
4.5	Leefbaarheid is achterstandsbestrijding (veld 4)	19
4.6	Tot slot	19
5	Leefbaarheid, de algemene stand van zaken in Nederland	21
5.1	Inleiding	21
5.2	Stand van zaken	21
5.3	Ontwikkelingen in bedreigde wijken	22
5.4	Omvang van de groep bedreigde wijken	23
5.5	Ruimtelijke segregatie	23
5.6	Gemeentelijk beleid	24
5.7	Prestaties van corporaties	26
5.8	Conclusies	28
6	Opzet leefbaarheidsdialogen	29
6.1	Kader: project 'IVH en leefbaarheid'	29
6.2	Doelstelling dialogen	29
6.3	Methode	30
6.4	Respons	30
6.5	Verwerking gegevens	30
7	Uitkomst dialogen: beleid	33
7.1	Vooraf	33
7.2	Algemene uitkomsten	33
7.3	De vier leefbaarheidsvelden	38
7.4	Confrontatie lokaal beleid en rijksbeleid	45
8	Uitkomst dialogen: proces	47
8.1	Vooraf	47
8.2	Rol diverse partijen	47
8.3	Knelpunten	50
8.4	Rol IVH	53
9	Bevindingen en conclusies	57
9.1	Vooraf	57
9.2	Bevindingen	57
9.3	Conclusies	61

Bijlagen		
Bijlage 1	Instrumenten t.b.v. verbetering kwaliteit leefomgeving en leefbaarheid	63
Bijlage 2	Overzicht steden-groepen	71
Bijlage 3	Projectgroepleden	73
Bijlage 4	Herstructureringsplannen	75
Bijlage 5	Volkshuisvesting Informatie Systeem	79
Bijlage 6	Vragenlijst voor gemeenten en corporaties	81
Bijlage 7	Literatuurlijst	89
Bijlage 8	Kantoren van de Inspectie Volkshuisvesting	95
Bijlage 9	Selectie gemeenten leefbaarheidsdialoog	97

Samenvatting

Doel en kader van de rapportage

Het rapport 'leefbaarheid en wonen' is het eindproduct van het project 'Leefbaarheid' van de IVH. Dit project volgt uit het jaarplan IVH 1998, dat twee delen bevatte, namelijk:

- een integraal rapport 'leefbaarheid';
- overdracht van kennis vanuit de IVH naar lokale partijen in het veld.

In de opzet en de uitvoering van het project zijn beide opdrachten met elkaar verweven.

Het is de eerste keer, dat de IVH over het onderwerp 'leefbaarheid' extern rapporteert. Conform de opdracht heeft een koppeling van verschillende informatie-bronnen plaatsgevonden.

Bij het uitvoeren van het project lag de kern bij het organiseren en houden van gesprekken ('dialogen') met gemeenten en corporaties. Daarbij was sprake van een mix van kennisoverdracht naar de partners in het veld, het verzamelen van kennis en informatie ten behoeve van dit eindrapport en eventueel het maken van afspraken voor vervolgoverleggen.

De eindresultaten van het project hebben, conform de opdracht, geleid tot een vergroting van het inzicht in de DGVH in het onderwerp 'leefbaarheid', zowel in de context van rijksactiviteiten als in de lokale context van activiteiten door gemeenten en corporaties. Het beleid met betrekking tot het verbeteren van de leefbaarheid in buurten en wijken is voor alle partijen een groei- en leerproces. Landelijk is veel informatie over de inhoud van lokaal leefbaarheidsbeleid en de daarbij betrokken partijen (proces) verzameld. Uit de dialogen in de circa 50 geselecteerde gemeenten volgt een divers beeld, zowel qua inhoud (aard, omvang en intensiteit) als proces (aanpak, samenwerking en cultuur).

Door VROM wordt leefbaarheid 'open' gedefinieerd, d.w.z. aangesloten wordt bij de omschrijving in het Grote Steden Beleid waar leefbaarheid wordt gezien als "een kenmerk van de woonomgeving (met sociale en fysieke dimensies), zoals deze door bewoners wordt ervaren". Het gaat daarbij om een complex van factoren die voor een deel liggen op het gebied van het wonen, maar ten dele ook daarbuiten. In het rapport komt derhalve ook de relatie tussen volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu aan de orde. In dit verband wordt er wel op gewezen dat op het terrein van de volkshuisvesting voor wat betreft leefbaarheid het BBSH een kader voor het handelen van corporaties biedt en de Tijdelijke herstructureringsregeling en het ISV (en GSB) een kader voor inspanning door gemeenten. In dit rapport is leefbaarheid onderverdeeld in een viertal velden die elkaar deels overlappen, zowel inhoudelijk als in de tijd. Leefbaarheid wordt omschreven als:

- a schoon, heel en veilig;
- b participatie en cohesie;
- c differentiatie;
- d achterstands bestrijding.

Er is hierbij geen onderscheid gemaakt naar doel en middel. Daarnaast wordt opgemerkt dat op de onderscheiden velden op verschillende niveaus (straat, buurt, wijk, regio, enz.). 'geschakeld' dient te worden; soms zal het accent dus liggen op een gebiedsgerichte aanpak, elders eerder op specifieke doelgroepen en weer elders op generiek (stadsbreed) beleid of op enigerlei combinatie daarvan.

Algemeen beeld van de leefbaarheid

De leefbaarheid wordt in het overgrote deel van de Nederlandse buurten en wijken als (ruim) voldoende beschouwd: 87% van de Nederlanders blijkt tevreden tot zeer tevreden over de woonomgeving. Er blijkt wel een sterk verschil te bestaan tussen het platteland en de steden. De onveiligheid in (vooral de vier) grote steden blijkt veel groter dan in de rest van het land. Met een accent op de steden wordt geschat dat er -mede afhankelijk van het schaalniveau waarop men meet- tussen de 85 en 170 wijken/buurten in Nederland zijn waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat.

De 0,7 tot 1,8 miljoen bewoners van deze gebieden zijn (zeer) ontevreden over de woonomgeving.

De leefbaarheid staat het meest onder druk in twee soorten buurten:

- buurten met uitgaans- toerisme- of winkelfunctie;
- buurten met aanzienlijke concentraties van werklozen, bijstandsgerechtigde en allochtone huishoudens.

Opvallend is ook dat bewoners in die buurten zich over het algemeen veel minder verantwoordelijk voelen voor de buurt dan elders het geval is.

Leefbaarheidsproblemen en ruimtelijke segregatie blijken steeds manifest in de minder aantrekkelijke delen van de woningmarkt. Vooral daar waar een minder aantrekkelijke (vooral gestapelde) woningvoorraad in de huursector geconcentreerd is er bovendien in een zich ontspannende woningmarkt (vooral op VINEX locaties) veel concurrerend woningaanbod bij komt, zijn de risico's van verdere negatieve ontwikkelingen ten aanzien van leefbaarheid het grootst.

De problemen worden door gemeenten en corporaties serieus genomen, niet alleen in gemeenten waar de situatie bedreigend is geworden: alle 46 gemeenten die aan de dialogen meededen voeren beleid op het thema leefbaarheid. Daarbij zijn zowel gemeenten als corporaties betrokken (niet altijd samen), meestal aangevuld met een aantal andere partijen, zoals politie en welzijnswerk.

In het onderstaande wordt dit beleid puntsgewijs uiteengezet naar inhoud en proces.

Inhoudelijke uitkomsten

- In de lokale beleidspraktijk ligt het accent op het veld '*schoon-heel-veilig*', vergelijkbaar met het al eerder ontwikkelde buurt- en wijkbeheer. In kleine kernen (tot 3.000 inwoners) ligt het accent echter volledig anders, namelijk op behoud van draagvlak voor voorzieningen.
- In gemeenten waar men ervaring heeft met buurt- en wijkbeheer, borduurt men voor het beleid inzake '*schoon-heel-veilig*' in sterke mate voort op deze ervaringen. De doelstelling van buurt- en wijkbeheer is immers ook hoofdzakelijk '*schoon-heel-veilig*'. Vanuit de ervaring met buurtbeheer weet men welke mix van maatregelen goed werkt en welke minder goed werkt.
- '*Participatie*' wordt in sterke mate verweven met leefbaarheidsbeleid. Blijkens de dialogen zien gemeenten en corporaties, behalve *elkaar*, overduidelijk *bewoners* als belangrijkste partners in het realiseren van leefbaarheidsbeleid. Zij zijn de klant, dus direct belanghebbend en tevens ervaringsdeskundig.
- '*Achterstandsbestrijding*' wordt blijkens de dialogen door lokale partijen nog zelden verweven met leefbaarheidsbeleid. Waar dat wel wordt gedaan, kijkt men eerder naar werkgelegenheidsbeleid dan naar bijvoorbeeld onderwijsbeleid.
- '*Differentiatie*' wordt blijkens de dialogen evenmin direct verweven met leefbaarheid, terwijl het rijksbeleid daar via herstructurering wel ruimte voor biedt. Herstructurering heeft echter naast sociale doelen duidelijk ook fysieke doelen (op peil houden woningvoorraad) en economische doelen (op peil houden draagvlak voor voorzieningen). 'Leefbaarheid' is een subdoel van een van deze drie hoofddoelen, namelijk van de sociale doelen. Het is

daardoor niet nadrukkelijk genoeg aanwezig om spontaan in verband te worden gebracht met het breed werkzame herstructureringsbeleid.

Uitzondering daarop vormen gemeenten met zeer ontspannen woningmarkten en gemeenten waarin kleine kernen gelegen zijn.

- Op lokaal niveau zijn nog weinig dwarsverbanden gelegd tussen leefbaarheid enerzijds en milieu-/ruimtelijke ordeningsbeleid anderzijds; dit terwijl de Rijkskaders daar op dit moment al wel aansporingen voor bevatten.

Procesmatige uitkomsten

- Gemeenten zien in meerderheid zichzelf als regisseur. Corporaties zien in meerderheid een gezamenlijke regie. Van de gemeenten vindt ook een deel dat er sprake moet zijn van gezamenlijke regie. In veel gevallen beschouwen beide partijen zich primair verantwoordelijk, maar dan ieder op zijn 'eigen' vlak. Met dit type verdeling van verantwoordelijkheden blijkt men in de praktijk moeilijke discussies te kunnen vermijden.
- Er komt een aantal procesmatige knelpunten uit de dialogen naar voren, waaronder: verdeling van de regierol, ontbreken van eenduidige definitie van 'leefbaarheid', onenigheid over de toekomst van delen van de voorraad sociale huurwoningen, interne en externe coördinatieproblemen.
- Monitoring van de effecten van leefbaarheidsbeleid is vaak gebrekkig. Slechts een kwart van de gemeenten heeft dit structureel geregeld.
- Participatie betekent medezeggenschap, maar geen zelfbestuur. Om participatie en cohesie op een hoger peil te krijgen moet men geen pot geld op tafel willen zetten met de boodschap "zoek het maar uit". Eerst zal het vertrouwen van bewoners gewonnen moeten worden. Er zal altijd behoefte blijven bestaan aan enige vorm van top-down sturing. Het gaat erom, een proces van interactieve beleidsvoering op gang te brengen.

Rol IVH in leefbaarheidsbeleid nu en in de toekomst

Lokale partijen brengen ook ten aanzien van het *Rijk* knelpunten naar voren, zoals: versnipperde zeggenschap en wetgeving, verkokering, gebrek aan coördinatie (ook tussen de departementen), gebrek aan eenduidigheid bij subsidieregelingen.

Voor de IVH ligt er een belangrijke rol op het punt waar twee 'stromingen' elkaar raken. De eerste stroming betreft de ontwikkelingen en knelpunten in de lokale praktijk, de tweede stroming speelt zich af op rijksniveau (ontkokeren, bundelen van geldstromen). De kracht en uitdaging van de IVH is het leggen van een koppeling tussen beide stromingen.

De rollen die lokale partijen zien voor de IVH, zijn in volgorde van afnemende belangrijkheid:

- informatiemakelaar tussen rijk en lokale partijen;
- helicopterview over het onderwerp verwerven en uitdragen;
- ondersteunen regierol van derden door bijdrage aan evaluatie van beleid;
- bemiddelen tussen lokale partijen in geval van conflicten;
- toezicht op concrete projecten.

Met nadruk wordt door het veld gevraagd om een actieve rol als intermediair: de IVH als 'informatiemakelaar tussen wijk en rijk'. De voornaamste behoefte ligt op het vlak van ontwikkelingen signaleren, gevraagd en ongevraagd advies geven en dit alles snel en concreet. De IVH wordt gezien als manager van kennis en informatie. Het gaat daarbij vooral om informatie over wijzigingen in Rijksbeleid (zeer actueel nu de ISV op punt van lancering staat!), differentiatiebeleid (herstructurering, woningtoewijzingsbeleid), doorstroomeffecten; daarnaast is een standaard voor het vastleggen van prestatieafspraken gewenst. Naast deze inhoudelijke informatie wordt ook gevraagd om informatie die de *organisatie van de aanpak* van leefbaarheid betreft, bijvoorbeeld een effectieve en efficiënte procedure om wijkgericht werken in te stellen.

Een specifieke informatieverstrekking is nodig voor bevordering van leefbaarheid in de kleine kernen. Daar kan geen standaardaanbod worden neergelegd, omdat leefbaarheid er op een specifieke wijze wordt gedefinieerd.

1 Inleiding

Een leefbare woonsituatie is het doel waar iedereen op koerst die woont of zich met wonen bezig houdt.

Daarbij hebben de verschillende partijen elkaar nodig. De overheid schept voorwaarden ten behoeve van wijken, buurten of bewoners die dat nodig hebben. Bewoners en gebruikers zijn mede verantwoordelijk voor hun eigen woonomgeving. Bouwers en beheerders tot slot hebben ook hun eigen verantwoordelijkheid.

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer draagt vanuit de eigen taken bij aan leefbaarheid. Allereerst blijkt dit uit wet- en regelgeving, inclusief de daaraan gekoppelde subsidies en de daarbij horende controlerende rol. Voorbeelden van wet- en regelgeving, ook van andere ministeries dan alleen VROM, zijn het Grote Steden Beleid (GSB) en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH).

Vanuit deze laatste invalshoek heeft de Inspectie Volkshuisvesting (als onderdeel van het ministerie van VROM, DGVH) een studie verricht. Deze vond plaats door middel van literatuurstudie en dialogen, gehouden met een aantal gemeenten en corporaties. Het eerste doel van die dialogen was het uitwisselen van informatie om de stand van zaken in het leefbaarheidsbeleid in beeld te krijgen.

Het tweede doel is gelegen in het helder krijgen van de kansen en uitdagingen voor de IVH op het gebied van leefbaarheid. Zo kan de IVH haar rol bepalen en dusdanig invulling geven, dat haar functie als schakel tussen het rijksniveau en het lokale niveau optimaal benut wordt. Met andere woorden: de IVH als makelaar tussen rijk en wijk.

Ter ondersteuning is het externe bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) in Amsterdam ingeschakeld. Dit bureau heeft ondersteuning geleverd door onder andere gestructureerde vragenlijsten op te stellen en te verwerken en de verslaglegging van de resultaten van de gesprekken te aggregeren.

De eerste hoofdstukken (2 t/m 5) uit dit rapport zijn opgesteld door de IVH en geven een brede blik over het leefbaarheidsbeleid in Nederland. Hoofdstuk 5 bevat een samenvatting van reeds beschikbaar materiaal, dat wil zeggen eerder beschikbaar gekomen dan het materiaal uit het de leefbaarheidsdialogen.

De hoofdstukken 6 t/m 9 heeft DSP voor zijn rekening genomen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de aanpak van de leefbaarheidsdialogen; in de hoofdstukken 7 en 8 komen de resultaten aan bod, onderscheiden in beleidsmatige en procesmatige resultaten. Hoofdstuk 9 ten slotte bevat de bevindingen en de conclusies die uit het IVH-materiaal te trekken zijn. Voor de organisatie van het project en de totstandkoming van de rapportage is een projectgroep ingesteld; de samenstelling daarvan is weergegeven in bijlage 3.

De leden van de projectgroep bedanken graag iedereen die aan het totstandkomen van dit rapport heeft bijgedragen.

■

■

2 Belang van leefbaarheid

In de afgelopen jaren is de leefbaarheid van bestaande wijken en buurten sterk in de belangstelling komen te staan.

Na een periode van grote nadruk op het inlopen van het kwantitatieve woningtekort in de jaren na de Tweede Wereldoorlog is vanaf de jaren zeventig de nadruk mede sterk komen te liggen op de stadsvernieuwing. De rijks- en gemeentelijke overheid beoogden de bestaande woningvoorraad op een vergelijkbaar peil te brengen als nieuwbouw, buurtvoorzieningen te verbeteren en overlastveroorzakende bedrijven uit wijken te verwijderen.

Mede door druk vanuit de bewoners werd er naar gestreefd de sociale structuur van wijken en buurten zoveel mogelijk te handhaven en te bouwen voor de buurt. Het karakter van deze wijken verandert: gezinnen met kinderen verhuizen naar plekken aan de rand van de stad of kleinere gemeenten rond de stad waar zowel de woningen (eensgezind) als de woonomgeving (meer groen, veiligheid en speelruimte) beter aansluiten bij de behoeften. De sociale structuur in bestaande wijken komt evenwel onder druk onder andere door grotere doorstroming, instroom van allochtonen, toenemende werkloosheid, het verdwijnen van buurtwinkels en toenemende verkeersdruk.

De grote stadsvernieuwingsoperaties die in de jaren zeventig en tachtig hebben plaatsgevonden, blijken in de praktijk op sommige plaatsen onvolgende effect te hebben opgeleverd. Ondanks miljarden investeringen komen sommige buurten opnieuw in een neerwaartse spiraal. Het besef begint door te dringen dat problemen in die buurten niet alleen zijn op te lossen door ruimtelijk-technische en bouwkundige aanpassingen. Woongedrag en sociale verhoudingen komen hoger op de agenda te staan, mede omdat overlast en onveiligheid toenemen. Ook tegen het voor de stadsvernieuwing karakteristieke 'bouwen voor de buurt' wordt nu vaak anders aangekeken. Het realiseren en in stand houden van vrijwel uitsluitend goedkope, veelal kleine huurwoningen ondervindt achteraf kritiek.

Sommige na-oorlogse wijken leveren qua leefbaarheid een probleem op en vragen om een impuls. Het gaat daarbij om sterk eenzijdig samengestelde wijken en buurten met veel goedkope huurwoningen met een beperkte woontechnische kwaliteit. Deze buurten worden gekenmerkt door grotere doorstroming, soms leegstand, weinig sociale samenhang, vandalisme, criminaliteit, een verwaarloosde woonomgeving en veel werkloosheid.

De geschiedenis leert dat alleen investeringen in de "hardware" geen garantie bieden voor leefbare wijken. Deze les heeft er toe geleid dat de aandacht van het rijk zich vanaf eind jaren tachtig ook is gaan richten op de sociale aanpak van probleemwijken. Het gaat daarbij om een aanpak op maat, waarbij voorop moet staan dat de burgers dragers van leefbaarheid zijn in een buurt.

Bij leefbaarheid gaat het dus om een complex van factoren die voor een deel liggen op het gebied van wonen, maar voor een deel ook daarbuiten.

Leefbaarheid is niet alleen een begrip dat van belang is voor grote steden. Ook in de kleinere gemeenten komen buurten voor met hardnekkige problemen. Daarnaast doen zich bij plattelandsgemeenten ook problemen

voor die betrekking hebben op een afnemend voorzieningenniveau en bereikbaarheid van voorzieningen, waaronder zorg en dagelijkse behoeften. De leefbaarheidsproblemen in de stad en op het platteland zijn andersoortig van aard: de stad heeft meer te kampen met problemen op het gebied van schoon, heel en veilig, terwijl het platteland problemen heeft met het voorzieningenniveau.

Het verschil in leefbaarheidsproblemen tussen een grote stad en een kleine ligt in de orde van grootte van problemen: in de grote stad gaat het om veel problemen met een hoge intensiteit, waar het in een kleine stad om problemen draait die minder in omvang en intensiteit zijn.

De zorg vanuit het rijk voor leefbaarheidsproblemen blijkt uit een breed scala van wet- en regelgeving, de nota Sociale Vernieuwing, het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en de convenanten die in het kader van het Grote Stedenbeleid met de vier grote steden en 21 middelgrote steden zijn afgesloten, recent gevolgd door de doorstartconvenanten.

Bij het grote stedenbeleid gaat het om drie pijlers:

- fysieke leefomgeving;
- sociaal-culturele infrastructuur;
- werkgelegenheid en stadseconomie.

De opzet van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV, dat met in ingang van 1 januari 2000 van kracht zal worden) sluit hier op aan: het ISV is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, zoals wonen, milieu, ruimte en economie. Het ISV bestaat uit een bundeling van diverse VROM-subsidies zoals het stadsvernieuwingsfonds, de locatiesubsidies, de subsidies voor het herstructureren van naoorlogse wijken, voor gevelisolatie tegen rail- en wegverkeerslawaai, voor bodemsanering in stedelijke gebieden en voor de stedelijke knooppunten. Dit wordt aangevuld met middelen van het ministerie van Economische Zaken ten behoeve van bedrijfsterreinen.

De sturingsfilosofie van het ISV omvat drie kernthema's:

- integratie van beleid en geldstromen, zowel bij de rijksoverheid als bij gemeenten;
- interactie, ofwel de samenwerking tussen de bestuurslagen onderling en met de particuliere sector;
- de ambitie om in stedelijke vernieuwing nadrukkelijk ook het innovatieve element te stimuleren.

In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de verschillende instrumenten die een rol spelen in het leefbaarheidsbeleid van het rijk.

3 Wat is leefbaarheid ?

In de gesprekken met gemeenten en corporaties waarover in hoofdstuk 6 tot en met 9 wordt gerapporteerd, is er voor gekozen om niet uit te gaan van een vaste definitie voor leefbaarheid door VROM. Iedere partij geeft zijn eigen invulling aan het begrip en loopt ook afhankelijk van de lokale situatie tegen andere problemen aan.

Een open definitie past ook bij de omschrijving in het Grote Stedenbeleid, waar leefbaarheid wordt gezien als *"een kenmerk van de woonomgeving (met sociale en fysieke dimensies), zoals deze door bewoners wordt ervaren"*.

Leefbaarheid wordt meestal gerelateerd aan kenmerken van buurten of wijken, geredeneerd vanuit de woonsituatie van bewoners.

Het uitgangspunt in het grote stedenbeleid is dus uitdrukkelijk een subjectieve invulling van het begrip leefbaarheid; namelijk zoals deze wordt ervaren door bewoners.

Anderen, bijvoorbeeld politieagenten, artsen, onderwijzers, welzijnswerkers of beleidsmakers zullen in de regel echter ook opvattingen hebben over het leefklimaat in een buurt. Het is vaak interessant om te zien in hoeverre deze opvattingen van elkaar en van die van de bewoners verschillen.

Bij subjectieve indicatoren gaat het om de mate van tevredenheid met de woonsituatie en de mate waarin men trots is op de eigen buurt en er zich thuis voelt¹. De tevredenheid met de woonsituatie kan uitgesplitst worden naar verschillende onderdelen zoals tevredenheid over de kwaliteit van de woning en de woonomgeving, tevredenheid over de aanwezigheid van groen- en speelvoorzieningen, winkels, scholen en sociaal medische voorzieningen; tevredenheid over de sociaal-economische en etnische samenstelling van de bevolking, de sociale structuur, de sociale en verkeersveiligheid, het ontbreken van burenoverlast en stank, het ontbreken van ongewenste activiteiten en criminaliteit.

Naast deze subjectieve invulling van het begrip leefbaarheid wordt ook wel gekozen voor objectieve indicatoren.

Bij objectieve indicatoren gaat het om dezelfde aspecten als hiervoor genoemd, maar dan zo objectief mogelijk gemeten zoals bijvoorbeeld de feitelijke inbraakfrequentie en de feitelijke aanwezigheid van voorzieningen. Ook indicatoren als verhuisbewegingen en structurele leegstand kunnen iets vertellen over leefbaarheid.

Het is helder dat er andere factoren kunnen zijn die bijvoorbeeld tevredenheid met woon- en leefsituatie kunnen bepalen. Specifieke lokale analyses zullen dan ook moeten uitwijzen in welke mate hieraan leefbaarheidsproblemen ten grondslag liggen.

Naast kenmerken van de woning en de woonomgeving spelen economische en sociale factoren bij het meten van leefbaarheid een belangrijke rol. Te denken valt aan werkloosheid, maatschappelijk isolement en armoede. In sommige onderzoeken worden dergelijke indicatoren niet alleen als samenhangend met leefbaarheid maar zelfs als synoniem voor leefbaarheid gezien. Daar zit echter het risico van generalisatie aan vast.

Noot 1 In verband met het 'meten' dient er rekening mee gehouden te worden, dat tevredenheid met leefbaarheid niet goed te scheiden is van de tevredenheid met de persoonlijke situatie (gezondheid, relaties, arbeid etcetera)

Immers, niet elke wijk met veel werklozen, lage inkomens of veel allochtonen is ook onleefbaar vanuit de optiek van de bewoners. Er zijn diverse voorbeelden van dergelijke wijken, ook in het buitenland, waarover de meeste bewoners heel tevreden zijn.

Toch is er wel een bepaalde samenhang tussen (sommige) objectieve - en subjectieve leefbaarheidsindicatoren gevonden. Zo bleek bij de monitoring van het Grote Stedenbeleid dat wijken met relatief veel werkloosheid, lage inkomens, allochtonen en mensen met een bijstandsuitkering vaak ook qua leefbaarheid als probleemwijk kunnen worden bestempeld. Uit onderzoek in Amsterdam bleek ook dat, hoe hoger het percentage hogere inkomens in de buurt, des te positiever het oordeel van bewoners over de buurt is.

Bij leefbaarheid gaat het in grotere steden enerzijds om 'wijkbeheer', soms en steeds meer ook om 'wijkontwikkeling'. Terwijl het bij wijkbeheer vooral gaat om het dagelijks beheer in de buurt of wijk, werkt men bij wijkontwikkeling met een lange termijn perspectief (10 jaar of meer) waarbij de nadruk ligt op het veranderen van de woningdifferentiatie (sloop, nieuwbouw, herpositionering), stedenbouwkundige- of verkeerstechnische ingrepen, het opknappen/restylen van winkelgebieden e.d.

Kenmerkend voor de aanpak van leefbaarheid is dat in de meeste gevallen uitgegaan wordt van door bewoners ervaren tekortkomingen in de woon-situatie en dat er voor de oplossing van de problemen samengewerkt wordt met meerdere betrokken partijen.

De gemeente is bestuurlijk verantwoordelijk voor de leefbaarheid binnen haar gemeente. Zij kan dat echter niet in haar eentje. Medewerking en ook initiatief van andere partijen is noodzakelijk. Het gaat dan niet alleen om bewoners(organisaties), gebruikers van de buurt of wijk, maar ook om woningcorporaties, winkeliers, politie, justitie, zorginstellingen etc.

De gesprekken met gemeenten en corporaties over leefbaarheid, waarover vanaf hoofdstuk 6 wordt gerapporteerd, zijn gevoerd vanuit het gezichtspunt van het volkshuisvestingsbeleid. In de praktijk zal blijken of het werken aan leefbaarheidsopgaven ook integraal plaatsvindt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokkenen uit de verschillende relevante sectoren.



4 Beleid en instrumenten

4.1 Inleiding

De relatie tussen leefbaarheid en volkshuisvesting dateert niet van vandaag of gisteren. Alhoewel de term leefbaarheid niet expliciet werd gebruikt in de volkshuisvestingscontext, heeft de zorg voor leefbare woonomstandigheden ten grondslag gelegen aan de Woningwet van 1901. De afgelopen eeuw is 'goed wonen' - in wisselende accentueringen en bewoordingen - altijd gezien als middel tot, zo al niet conditie voor 'goed leven': leefbaarheid dus.

Vlak na de oorlog stond vooral de snelle productie van woningen centraal. De grote woningnood vroeg om een forse inspanning ten aanzien van betaalbare woningen. Vanaf de jaren zeventig kwam de nadruk sterk te liggen op stadsvernieuwing. De bestaande vooroorlogse woningvoorraad moest op een vergelijkbaar niveau gebracht worden als de nieuwbouw. In de jaren tachtig bleek dat ondanks de stadsvernieuwingsinspanningen sommige buurten toch met leefbaarheidsproblemen bleven kampen. Daarna is onder andere via het sociale vernieuwingsbeleid gepoogd meer aandacht te besteden aan de sociale problematiek. Binnen de volkshuisvestingssector werd een omslag gemaakt: van bouwen verschoof het accent naar wonen.

In het midden van de jaren negentig heeft de relatie leefbaarheid-volkshuisvesting een sterke inhoudelijke impuls gekregen, enerzijds via de eerste tranche GSB-convenanten (1995), en niet toevallig tegelijkertijd via het traject herijking Belstato/nota Stedelijke Vernieuwing. Die inhoudelijke impuls heeft vervolgens een formele pendant gekregen in het volkshuisvestingsinstrumentarium, enerzijds als expliciete opdracht in de vorm van een 5e prestatieveld Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en anderzijds als één van de beleidsdoelstellingen van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Voor het laatstgenoemde is ook een fors stimuleringsbudget voor de periode tot 2010 beschikbaar.

Maar leefbaarheid is beduidend meer dan alleen volkshuisvesting, BBSH en stedelijke vernieuwing. Ook zonder een messcherpe en breed onderschreven definitie is vanuit de praktijk zo langzamerhand wel duidelijk geworden hoe breed en uitgestrekt het domein van de leefbaarheid kan zijn.

Beleidsmatig kan leefbaarheid worden onderverdeeld in een viertal sporen of velden, die elkaar deels overlappen, zowel inhoudelijk als in de tijd:

- leefbaar is schoon, heel en veilig;
- leefbaar is participatie en cohesie;
- leefbaarheid is differentiatie;
- leefbaarheid is achterstandbestrijding.

Op elk van de velden ziet de volkshuisvesting een grotere of kleinere rol voor zich weggelegd, maar dan altijd in samenspel met een groot aantal andere spelers: van het Openbaar Ministerie tot de veegploeg, van welzijns-werk tot de huisarts, van woningbouwcorporaties tot Albert Heijn, van bewonerscommissie tot het Centrum voor Inkomens en Werk, van de Brede School tot de Sociale Dienst, van de methadonbus tot de Minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid.

Voor de IVH ligt hier een belangrijke rol: de IVH bevindt zich op het punt waar twee 'stromingen' elkaar raken. De eerste stroming betreft de ontwikkelingen op het gebied van leefbaarheid 'in het veld'; een nieuwe aanpak,

onortodoxe oplossingen, veranderende problematiek en de verschillende ervaringen daarmee. De tweede stroming speelt zich af op rijksniveau en heeft alles te maken met ontwikkelingen als ontkokering, bundeling van geldstromen, grote stedenbeleid etc. De kracht en uitdaging van de IVH is het leggen van een koppeling tussen deze twee stromingen.

Het sleutelwoord bij de aanpak van leefbaarheid is: integraal. Dat wil niet zeggen: alles, iedereen en elke buurt of wijk tegelijkertijd aanpakken. Veel belangrijker is dat bij de aanpak de verschillende actoren ieder vanuit hun eigen kracht met maximale synergie samenwerken; dit op de drie domeinen van het Grote Stedenbeleid: fysiek, economisch en sociaal. Op welke wijze, in welke volgorde en met welke partijen op de vier velden wordt gespeeld, is afhankelijk van onder meer de specifieke omstandigheden en kenmerken, de lokale prioriteitsstelling en keuzen en uiteraard de beschikbare middelen. Soms zal op vier velden tegelijk kunnen worden gespeeld, soms eerst op één of enkele. Soms zal het accent liggen op een gebiedsgerichte aanpak, elders eerder op specifieke doelgroepen en weer elders op generiek (stadsbreed) beleid of enigerlei combinatie daarvan. Een standaardrecept of een 'ideale beleidsmix' voor leefbaarheidsbeleid bestaat niet, maar de ingrediënten, het beleid en de instrumenten, zullen in veel gevallen dezelfde zijn.

Aan de hand van de vier velden wordt een tour d'horizon gemaakt langs de belangrijkste beleidsinstrumenten die een rol vervullen in het leefbaarheidsbeleid. Er is hierbij geen onderscheid gemaakt tussen doel en middel.

4.2 Leefbaarheid is schoon, heel, veilig (veld 1)

Dit veld, dat aangeduid kan worden met 'integraal' wijk- en buurtbeheer, kan gezien worden als de 'minimale' variant van leefbaarheidsbeleid. Het is het veld waarop het langst ervaring is opgedaan, ook door de bewoners. Het is ook het veld waarop per saldo de meeste resultaten zijn geboekt, al moet daarvan worden vastgesteld dat die lang niet altijd een blijvend positief effect hebben gehad. In tal van wijken waar wijk- en buurtbeheer anno 1998 hoog op de agenda staat, was dat in de jaren zestig en zeventig ook al het geval.

De kernactiviteiten op dit leefbaarheidsveld zijn samen te vatten onder 'vegen, herstellen en bewaken' en concentreren zich primair op woningen (zowel de kwaliteit van de voorraad als de verhouding huur/koop) en de directe omgeving daarvan.

Een wat ruimere invulling van dit veld richt zich daarbij tevens op de gebiedskwaliteit in de zin van voldoende groen, voldoende open ruimte, de bruikbaarheid van sloten en vijvers voor recreatie, de kwaliteit van ecologische- en watersystemen, een goede kwaliteit van bodem en lucht, geen verkeers- en geluidshinder. De beleidsdoelstellingen beogen duurzame ontwikkelingen in gang te zetten: duurzaam bouwen/verbouwen, afnemend energiegebruik, schone lucht en bodem etcetera. Vooral in de steden zou wat duurzaamheid betreft een wereld te winnen zijn.

Zonder af te dingen op de regierol en de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente voor het goede beheer van de openbare ruimte, ligt op dit veld ook een belangrijke taak voor woningcorporaties. In veel wijken zijn zij grote, vaak ook verreweg de grootste bezitters van onroerend goed. In die hoedanigheid hebben zij er alle belang bij dat niet alleen hun bezit zelf 'op peil' blijft, maar ook de kwaliteit van de woonomgeving, opdat de verhuurbaarheid (maatschappelijk rendement) wordt gewaarborgd.

Daarnaast zijn zij als verhuurder gehouden de huurders het ongestoorde genot van het gehuurde te verzekeren. Dat houdt onder meer in dat het voorkomen van overlast en het verhogen van de veiligheid in en om de woning ook tot hun verantwoordelijkheid gerekend kunnen worden. Die verantwoordelijkheid dateert in theorie en praktijk niet van vandaag of gisteren, maar is in 1997 expliciet vastgelegd in het vijfde prestatieveld BBSH: corporaties hebben niet alleen de opdracht om aan leefbaarheidsbeleid te doen maar daarmee ook formeel de ruimte gekregen: leefbaarheidsbeleid voor corporaties houdt niet op "bij de voordeur".

Wijk- en buurtbeheer is daarmee zeker niet alleen een taak en (mede) verantwoordelijkheid van corporaties geworden. Zij kunnen het nodige doen aan het voorkomen van overlast en het bevorderen van veiligheid, maar dat is evenzeer een taak van politie en justitie en van de lokale instanties die zich bezighouden met begeleiding en opvang van veroorzakers van overlast en andere problemen.

En de praktijk laat ook zien dat de bewoners zelf hierbij vaak een prominente rol vervullen: in wijkcomités, in spontane acties, in buurtbeheerbedrijven, in vormen van zelfbeheer en langs andere wegen (met geld en met capaciteit: meehelpen schoon- en veilig houden.)

4.3 Leefbaarheid is participatie en cohesie (veld 2)

Bij alle goede voorbeelden die gegeven kunnen worden van actieve betrokkenheid van bewoners bij het beheer van hun wijk of buurt, is het overheersende beeld niettemin dat in diezelfde en in veel andere wijken sprake is van een juist zeer geringe betrokkenheid van bewoners bij elkaar en bij hun buurt.

Hoewel het 'taboe' de laatste tijd wat doorbroken lijkt te worden, werd tot voor kort zelden of nooit met zoveel woorden gezegd dat daarbij vooral gedacht werd (of moest worden) aan etnische minderheden, die in snel tempo een steeds groter deel vormen van de bewoners van de wijken waar de leefbaarheid onder druk staat.

Die geringe participatie en afnemende sociale cohesie worden breed gezien als indicatoren van een lage leefbaarheidsscore en tegelijk als een van de veroorzakers daarvan. Omgekeerd: toenemende participatie en sociale cohesie vormen dus randvoorwaarden voor vergroting van de leefbaarheid. De instrumenten en middelen die - in de visie van veel beleidsmakers - meer participatie en sociale cohesie c.q. versterking van de sociale infrastructuur moeten bewerkstelligen liggen goeddeels buiten de directe sfeer van de volkshuisvesting. Zij moeten gezocht worden in:

- de instrumenten en middelen van onder meer het welzijnsbeleid/lokaal sociaal beleid en het gecoördineerde integratiebeleid voor etnische groepen (nota 'Kansen pakken, kansen grijpen');
- het scala aan instrumenten dat in de recente rapportages van Etty en Peper - en in het verlengde daarvan ook in het Grote Stedenbeleid - zijn aangegeven;
- via de zelforganisaties van en de organisaties voor de diverse minderheidsgroepen.

Op die terreinen heeft het volkshuisvestingsinstrumentarium weinig of niets rechtstreeks te bieden.

Tegelijk moet worden vastgesteld dat circa 75 % van alle etnische huishoudens in Nederland huurder in de sociale huursector is. In een aantal wijken - vooral vroeg na-oorlogse - vormen zij al (bijna) de meerderheid van de corporatieclientèle. In termen van 'statistische participatie' kan dus gespro-

ken worden van een zeer hoge score, maar in termen van daad-werkelijke participatie bij bijvoorbeeld het beleid van corporaties en bij de wijken waarin die corporaties hun bezit hebben en actief zijn, is de participatiegraad over het algemeen nog steeds zeer laag.

Daarbij moet opgemerkt worden dat de mate en vorm van participatie een verband vertoont met de etniciteit. Overigens moet niet uit het oog verloren worden dat de participatiegraad onder autochtonen ook niet hoog is en dat het verschijnsel van geringe of ontbrekende sociale cohesie zich niet alleen voordoet tussen allochtone groepen, maar juist ook tussen allochtonen en autochtonen en ook tussen autochtonen onderling.

Participatie en sociale cohesie zijn complexe verschijnselen die onderhevig zijn aan een groot aantal sociaal-economische en sociaal-culturele factoren, invloeden en ontwikkelingen. De woningcorporaties kunnen hier slechts een bescheiden aandeel in leveren. Wat zij wel kunnen doen is een activerende en trekkende rol spelen bij het inschakelen en faciliteren van hun huurders - allochtonen en autochtonen - bij trajecten van zelfbeheer, bij georganiseerd wijk- en buurtbeheer, bij planontwikkeling en -uitvoering en 'binnen' de corporaties zelf: medewerkers, in adviserende en besluitvormende gremia etcetera. Sociale verhuurders hebben hierin niet alleen een taak en verantwoordelijkheid, maar ook een belang. Bij activiteiten op het terrein van wijk- en buurtbeheer is participatie van bewoners onontbeerlijk en voornemens met betrekking tot structurele ingrepen in wijken en buurten (herstructurering, wijkontwikkeling), zijn - zo leert de praktijk maar al te duidelijk - kansloos indien zij een deugdelijk draagvlak onder bewoners ontberen.

4.4 Leefbaarheid is differentiatie (veld 3)

Het DGVH-beleid is, met betrekking tot verbetering van de leefbaarheid in buurten en wijken, erop gericht door middel van differentiatie van de (stedelijke) woningvoorraad een differentiatie van de bevolkingssamenstelling, met name naar inkomen, te bewerkstelligen. Dit draagt op stedelijk niveau bij aan de revitalisering en de leefbaarheid van de steden en op wijkniveau aan de leefbaarheid van wijken en aan het tegengaan van ruimtelijke segregatie. Ook ten aanzien van nieuwe uitleglokaties wordt gestreefd naar een zekere mate van differentiatie. Voor dit beleid bestaat een zeer breed politiek draagvlak, landelijk en lokaal.

Tot 2010 worden zeer substantiële financiële rijksmiddelen beschikbaar gesteld, die overigens bedoeld zijn om een veelvoud (factor 20) aan mid-den van derden te genereren. De Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad heeft dit als doel en wordt met ingang van 1 januari 2000 opgevolgd door het ISV.

Contramal van het brede politieke draagvlak voor 'differentiatie' is enerzijds een soms smalle basis bij bewoners van wijken die op de nominatie staan voor dergelijke omvangrijke fysieke ingrepen. Anderzijds wordt er in wetenschappelijke kringen verschillend gedacht over de haalbaarheid en de verwachte effectiviteit van een beleid dat gericht is op het aanbrengen van meer differentiatie in de woningvoorraad.

De praktijk zal over enkele jaren moeten uitwijzen in hoeverre dit differentiatiebeleid er inderdaad in zal slagen de beoogde resultaten te bewerkstelligen en ook duurzaam te laten zijn.

4.5 Leefbaarheid is achterstandsbestrijding (veld 4)

Een laatste veld waarop het scala aan leefbaarheidsinstrumenten zich richt is het verminderen en bestrijden van sociaal-economische en -culturele achterstanden. Zo majeur als de rol en het aandeel van de volkshuisvesting in de fysieke achterstandsbestrijding is geweest, nog steeds is en voorlopig ook nog wel zal zijn, zo bescheiden zijn haar mogelijkheden als het gaat om het bestrijden van sociaal-economische en sociaal-culturele achterstanden. Weliswaar wordt jaarlijks een zeer fors bedrag aan individuele huursubsidie uitgekeerd en draagt ook het matigende huurbeleid zijn steentje bij, maar dat zijn geen instrumenten die de kansen op toetreding tot de arbeidsmarkt en in het onderwijs vergroten of achterstanden daar verkleinen. Daarvoor moet toch worden gekeken naar de generieke en specifieke instrumenten en middelen die zich richten op het werkgelegenheidsbeleid, het onderwijsbeleid en op de diverse doelgroepen die daar op achterstand staan.

De volkshuisvesting heeft er echter wel degelijk belang bij dat de zeer grote investeringen die aan de orde zijn bij stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing en nieuwbouw - uit overheids- en andere middelen - optimaal tot hun recht komen en dat zij niet teloor gaan of suboptimaal uitpakken als gevolg van ontoereikende inspanningen en negatieve ontwikkelingen op andere terreinen. Vanuit die optiek wordt vanuit de volkshuisvesting dan ook consequent aangevoerd dat achterstandsbestrijding over de volle breedte dient te geschieden: fysiek, economisch en sociaal.

Overigens levert de volkshuisvesting via nieuwbouw, verbetering en onderhoud een zeer substantiële bijdrage aan de economie en aan de werkgelegenheid. Via uitbesteding van werkzaamheden aan bijvoorbeeld buurtbeheerbedrijven kunnen woningcorporaties voorts een bescheiden bijdrage leveren aan vergroting van de werkgelegenheid op wijk- en buurniveau.

4.6 Tot slot

Het VROM-beleid richt zich via verschillende instrumenten, direct en indirect, op de bovengenoemde velden. In bijlage 1 is een overzicht van de diverse instrumenten (wetten, beleidsnota's en projecten) opgenomen. Een van de directe instrumenten is de Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad. In het kader van deze regeling zijn er bij het Rijk in 1998 84 plannen ingediend door zo'n 64 gemeenten, waaronder 9 plannen van de 4 grote steden (G4). Daarvan werd aan 33 gemeenten rijkssubsidie voor hun gezamenlijke 38 plannen toegekend. Voor 46 plannen werd geen subsidie uitgekeerd. Van de 38 gesubsidieerde plannen kwamen er 9 uit de G4. Bij tweederde van de ingediende plannen was sprake van zeer ernstige leefbaarheidsproblemen en was de aanvraag er mede opgericht deze op te lossen. Verdeeld naar bevolkingsomvang en plannen met betrekking tot (zeer) ernstige leefbaarheidsproblemen blijkt dat bijna 20% van de plannen betrekking had op kleine gemeenten (minder dan 35.000 inwoners). Bijna 60% had betrekking op gemeenten van 35.000 tot 100.000 inwoners. Ruim een kwart betrof gemeenten van meer dan 100.000 inwoners (meer informatie hierover is opgenomen in bijlage 4).

In het kort kunnen de gebieden waarvoor herstructureringssubsidie is verstrekt, als volgt worden gekarakteriseerd:

- in bijna 60% van de wijken is sprake van matige of slechte voorzieningen;
- in 75% is de veiligheid matig of slecht;
- in 47% is de fysieke kwaliteit van de woningvoorraad matig, in 53% slecht (N.B. in geen enkele wijk is de fysieke kwaliteit dus 'goed');
- bij 25% is sprake van leegstand;
- in 71% is sprake van concentratie van allochtonen.

In bijlage 4 is een meer volledige weergave van de analyse van herstructureringsplannen opgenomen.

Duidelijk is dat van een één sporen- of een één veldenbeleid geen sprake is of kan zijn. De volkshuisvesting kan en zal zeker een bijdrage leveren aan het vergroten van de leefbaarheid, het tegengaan van ruimtelijke segregatie en de revitalisering van de steden. Maar alleen van de volkshuisvesting kan het niet komen. Een minstens even grote inspanning wordt gevraagd van al die andere domeinen en partijen.

Zonder de volkshuisvesting lukt het niet, maar met alleen de volkshuisvesting zeker niet.

5 Leefbaarheid, de algemene stand van zaken in Nederland

5.1 Inleiding

Hoe leefbaar is Nederland momenteel eigenlijk? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat. Op basis van data- en literatuuranalyse worden globale conclusies getrokken over de huidige leefbaarheid in Nederland, althans op macroniveau en voor zover de beschikbare bronnen het trekken van verantwoorde conclusies toelaten.

Het kader wordt daarbij vooral gevormd door de voor volkshuisvesting meest relevante beleidsdoelen op het gebied van leefbaarheidsbeleid, zoals geformuleerd binnen het Grote Stedenbeleid, de nota Stedelijke Vernieuwing en BBSH, te weten: het realiseren van een "aanmerkelijke verbetering van de leefbaarheid in de convenantsperiode in de meest bedreigde wijken en het tegengaan van ruimtelijke segregatie in concentratiewijken."

Het is duidelijk dat het thema leefbaarheid nog in de kinderschoenen staat. Dat heeft consequenties voor de aard en omvang van de beschikbare informatie.

De informatie die nu voorhanden is, is binnen en (vooral) buiten het DGVH verzameld met behulp van verschillende onderzoeksmethoden. Ook de gebruikte indicatoren en operationalisaties daarvan verschillen nogal. Soms ontbreekt informatie op het goede schaalniveau of is slechts over een selecte groep gemeenten informatie beschikbaar. In sommige gevallen zijn data (nog) niet te koppelen, waar dat wel gewenst zou zijn.

Er is met name gebruik gemaakt van de volgende bronnen: de leefbaarheidsmonitoring van het Grote Stedenbeleid (onder meer de Jaarboeken 1997 en 1998 GSB), het eindrapport van de visitatiecommissie GSB van februari 1998, het advies van de RMO over de kwaliteit in de buurt van november 1997, diverse publicaties van het Sociaal Cultureel Planbureau, het leefbaarheidsonderzoek van de Nationale Woningraad, de RAVO-adviesaanvraag en verschillende onderzoeken die in opdracht van het DGVH zijn uitgevoerd met behulp van het Woning Behoeftte Onderzoek en de Woonmilieu Database.

5.2 Stand van zaken

In alle wijktypen en in het hele land komen wijken voor waar de leefbaarheid als onvoldoende kan worden bestempeld. De leefbaarheid staat echter vooral in de vooroorlogse centrum- en arbeiderswijken van de grote steden onder toenemende druk. Op basis van verschillende Woning Behoeftte Onderzoeken kan over de periode 1986-1994 geconstateerd worden dat waar in heel Nederland de waardering van de bewoners voor de woonomgeving licht stijgt, er in deze wijken sprake is van een aanzienlijke, en ook een groter wordende, groep bewoners die (zeer) ontevreden over de woonomgeving is (percentages tussen dertig en vijftig, ten opzichte van circa 13% in heel Nederland).

De (subjectief ervaren) leefbaarheid is op het platteland aanmerkelijk groter dan in de meeste steden. Gemiddeld is hier slechts 5% van de bewoners ontevreden over de woonomgeving.

Bewoners blijken zelf vaak positiever over hun wijk te oordelen dan de beleidsmakers. Voor zover bewoners ontevreden zijn over het leefklimaat betreft het vooral de verkeers- en sociale onveiligheid, verkeerslawaaï, stank, vandalisme en burenoverlast.

De zowel subjectief ervaren als objectief gemeten veiligheid is buiten de steden aanmerkelijk groter dan erin (vooral in de grote vier; daar blijkt de onveiligheid zes maal zo groot te zijn als in de rest van Nederland). In de kleinere gemeenten (tussen 20-50.000 inwoners) neemt de onveiligheid toe. De veiligheid is echter gemiddeld in Nederland tussen 1995 en 1997 toegenomen (vooral minder inbraken). Uitzondering vormt het geweld op straat: dat neemt duidelijk toe. Bijvoorbeeld het aantal overvallen op banken, winkels en andere instellingen is de afgelopen 30 jaar enorm toegenomen: van 2 per week in 1969 naar 44 per week in 1997. Vooral de toenemende criminaliteit onder (vooral Marokkaanse en Antilliaanse) jongeren baart zorgen.

De structurele leegstand lijkt, hand in hand met een toenemende ontspanning op de woningmarkt, in specifieke regio's toe te nemen en kan ernstige leefbaarheidsimplicaties hebben. Landelijk is structurele leegstand nog een beperkt probleem; in een aantal regio's kampt men echter met aanzienlijke leegstandsproblemen. De provincies Groningen (platteland) en Flevoland (Lelystad met name) kennen veruit de meeste structurele leegstand, maar ook Zeeland, Drenthe en Friesland hebben leegstandspercentages die duidelijk boven het gemiddelde liggen. Structurele leegstand blijkt ook in de Randstad, met name rond Rotterdam, voor te komen: het accent ligt dan op kwalitatieve imperfectie van de gevraagde en aangeboden (woon) kwaliteiten (woning en woonomgeving).

5.3 Ontwikkelingen in bedreigde wijken

Een deel van de vooroorlogse centrum- en arbeiderswijken blijkt in de neerwaartse spiraal te zitten. Hier en daar is echter ook van upgrading sprake en wordt als het ware meegelift met de toenemende populariteit van de stadscentra.

Daarnaast is er een groep naoorlogse (portiek- en galerij-)flatwijken waar de problemen nog niet overal manifest zijn, maar waar door de sterk dalende marktpositie van deze wijken een omvangrijke sociale problematiek voor de deur lijkt te staan.

De Nederlandse onveiligheid concentreert zich in toenemende mate in specifieke wijken, vooral in de centra en de vooroorlogse delen van de steden; dergelijke wijken worden gekenmerkt door de aanwezigheid van relatief veel jonge alleenstaanden en allochtonen.

In wijken waar veel werklozen en uitkeringsgerechtigden wonen, wordt ook aanmerkelijk negatiever over de buurt geoordeeld en komen ook meer buurtproblemen voor zoals verloedering, overlast, vermogensdelicten en bedreigingen.

Opmerkelijk is ook dat in de wijken waar volgens de buurtbewoners grote problemen spelen de buurtbewoners zich veel minder verantwoordelijk voelen voor de buurt dan in wijken waar deze problemen niet of minder sterk spelen.

Dergelijke problemen komen ook regelmatig voor in buurten waar geen (omvangrijke) concentraties van werklozen/bijstandsgerechtigden wonen; daar blijken de genoemde buurtproblemen samen te hangen met de aanwezigheid van uitgaans-, toeristen-, of winkelcentra.

5.4 Omvang van de groep bedreigde wijken

Op basis van een drietal schattingen kan een indicatie worden gegeven van de omvang van de groep 'bedreigde' wijken.

De berekeningen met betrekking tot de hoeveelheid 'qua leefbaarheid zwakke wijken' lopen uiteen van 85 tot 170 wijken. De berekende hoeveelheid bewoners in dergelijke wijken komen in zowel de nota Stedelijke Vernieuwing als het NWR-onderzoek 'Verder dan de voordeur' op circa 1,8 mln uit. Het aantal wijken waar het om gaat is, door het gebruik van uiteenlopende schaalniveau's, verschillend. De NWR komt op 117 wijken, de nota Stedelijke Vernieuwing op 170 (kleinere postcode-)wijken.

De hiervan sterk afwijkende berekening van Bureau ABF in het onderzoek 'Basisanalyse wijkontwikkelingen', die uitkomt op ruim 700.000 inwoners in slechts 85 wijken kent een andere invalshoek: het gaat om wijken waar de bewoners gemiddeld zeer ontevreden zijn over de woonomgeving. Het is niet onlogisch dat het aantal 'zwakke' wijken op basis van dit criterium veel kleiner is dan de eerder genoemde 117 respectievelijk 170 wijken, het gaat hier hoogst waarschijnlijk om de harde kern van wijken waar de leefbaarheid zeer sterk onder druk staat; er blijkt een zeer grote overlap met de wijken uit de nota Stedelijke Vernieuwing.

5.5 Ruimtelijke segregatie

De ruimtelijke segregatie van inkomensgroepen blijkt in vergelijking met andere landen zoals de VS nog betrekkelijk laag.

Met betrekking tot de ontwikkelingen is in 1996 geconstateerd dat er geen ontwikkeling in de richting van meer inkomenssegregatie plaatsvindt; nu zijn er voorzichtige signalen dat er een zekere stijging van inkomenssegregatie en wellicht ook kansarmoedesegregatie lijkt op te treden.

Op basis van analyse van woningbehoefteonderzoeken (wbo's) en cijfers uit de regionale inkomensstatistiek blijkt dat de inkomensontwikkeling in de vier grote steden tussen 1976 en 1994 sterk afwijkend is geweest van hun ommeland. Tussen 1976 en 1982 is er sprake van een toename van de groep armste en afname van de groep rijkste huishoudens in de centrumgemeenten. Het patroon in de regiogemeenten was grosso modo omgekeerd: toename van de rijkste en afname van armste groep huishoudens. Tussen 1982 en 1989 is dat patroon wat afgevlakt, waarna in de jaren 1990 de inkomenskloof tussen centrumgemeente en regio verder gegroeid is. Zowel de woningvoorraad als het woonmilieu van de centrumgemeenten kunnen de concurrentie met het ommeland niet goed meer aan. Veel gezinnen met kinderen en huishoudens met midden- en hogere inkomens blijken daardoor de centrumgemeenten verlaten te hebben.

Uit onderzoek naar segregatieontwikkelingen in woningmarktsegmenten en woningtypen blijkt dat het aandeel hoge inkomens in de (beperkt of zelfs schaars aanwezige) koopwoningen van de vier grote steden tussen 1982 en 1994 sterk is toegenomen, terwijl het aandeel lage inkomens in de koopwoningen sterk is afgenomen. In de rest van Nederland is de spreiding van inkomens in de koopsector ook afgenomen, maar veel minder sterk. In de sociale huursector is iets anders zichtbaar: buiten de vier grote steden, in de rest van het land, is de aanwezigheid van lage inkomens in de (daar relatief schaars aanwezige) sociale huurwoningen in dezelfde periode sterk toegenomen bij een gelijktijdige sterke afname van hogere inkomens; in de vier grote steden (G4) zelf is de spreiding van inkomens in de (daar relatief zeer grote) sociale huursector weliswaar ook afgenomen maar veel minder dan elders.

De hogere inkomensgroepen blijken tussen 1982 en 1994 de hoogbouw van de vier grote steden nagenoeg verlaten te hebben. In de middelhoogbouw van de G4 is de samenstelling naar inkomen in 1994 nog redelijk divers. Elders in het land is de middelhoogbouw en hoogbouw vrijwel volledig het domein van lage inkomens en alleenstaanden geworden. Laagbouw-huurwoningen in de vier grote steden zijn steeds meer het domein van hogere inkomensgroepen geworden. Elders worden deze woningen relatief veel bewoond door diverse huishoudenstypen met overwegend lage inkomens.

Over de effecten van ruimtelijke segregatie is nog niet veel bekend. Twee aspecten staan daarbij centraal. Of ruimtelijke concentratievorming van kansarme huishoudens voor henzelf nadelige gevolgen heeft is nog niet duidelijk. Nader onderzoek naar dit zogenaamde 'buurteffect' zal dat moeten uitwijzen. Of ruimtelijke concentratievorming van kansarmen nadelig is voor de leefbaarheid van wijken is ook nog niet erg helder. Wel blijkt uit de monitoring van het Grote Stedenbeleid (1997) dat qua leefbaarheid zwakke wijken vaak (maar niet altijd) te maken hebben met een overver-teenwoordiging van kansarme huishoudens. Er is daarmee dus voor het eerst een verband gevonden tussen segregatie en leefbaarheid. In elk geval is er in Nederland brede consensus over de ongewenstheid van een maatschappelijke ontwikkeling in de richting van een zich ruimtelijk vertalende tweedeling.

De belangrijkste conclusies uit het Jaarboek 1998 Grote Stedenbeleid laten zich als volgt samenvatten:

- Ook in achterstandswijken van de grote steden is het verschil met het gemiddelde Nederlandse inkomen nauwelijks kleiner geworden, met uitzondering van de achterstandswijken van de G4. Van een verbetering van de grootstedelijke inkomenspositie is derhalve nauwelijks sprake, al wijzen de ontwikkelingen in de G4 wel op een vermindering van de tweedeling binnen deze gemeenten.
- Een verbeterde leefbaarheid gaat gepaard met een afnemend aantal vertrekkenden. De ontwikkeling in dit aantal wijst niet eenduidig op een verbeterde leefbaarheid. In het merendeel van de achterstadswijken is bovendien sprake van een toenemend aantal vertrekkenden, hetgeen evenmin wijst op een verminderde tweedeling in de grote steden.
- Van een verbeterde kwaliteit van het wonen en een verminderde omvang van door burgers ervaren buurtproblemen in de achterstandswijken, is zowel in absolute als relatieve zin geen sprake. Het merendeel van de ontwikkelingen op het niveau van de stad wijst op een continuering van de bestaande grootstedelijke situaties, hetgeen ook inhoudt dat de beoogde verbetering van de leefbaarheid in de grote steden niet lijkt te zijn gerealiseerd.

5.6 Gemeentelijk beleid

Er is vooral het een en ander bekend over de 25 steden uit het Grote Stedenbeleid. Rijk en steden hebben in 1995 convenanten afgesloten over een gezamenlijke aanpak van grootstedelijke problemen op de terreinen werk en economie, onderwijs, jeugd en veiligheid, zorg en opvang en leefbaarheid. Deze steden hebben in 1996 integrale wijk- en buurtbeheerplannen voor de verbetering van de leefbaarheid opgesteld. Er blijkt uit de gemeentelijke plannen dat er grote inhoudelijke verschillen zijn in zowel de problematiek als de potenties van die wijken. Om die reden zijn er dan ook grote verschillen in aanpak: maatwerk is hier geboden! Uit de aanpak van veel gemeenten blijkt een toenemende zorg voor de verharding van de jeugdcriminaliteit. De jeugdige probleemveroorzakers worden gemiddeld ook steeds jonger.

Uit de zelfanalyse van gemeenten blijkt dat de gemeentelijke aanpak zich vooral concentreert op fysieke doelen in plaats van sociale. Maatregelen gericht op de voorzieningen en het aanzien van de wijk (de structurelementen) zijn gemakkelijker te realiseren dan het versterken van sociale samenhang, zo stellen de gemeenten zelf vast.



Over de samenwerking tussen belangrijke actoren zoals de gemeente, corporaties, bewonersorganisaties, politie, welzijns- en opbouwwerk wordt verschillend geoordeeld. Tussen gemeenten en corporaties zijn hier en daar fricties, met name waar het gaat over het leveren van bijdragen aan de verbetering van de openbare ruimte. In het algemeen heeft men moeite om elkaar in doelstellingen en werkwijze te vinden.

De Sociaal Economische Raad (SER) constateert een te grote nadruk op projecten en pleit voor een meer robuust beleidskader. Ook de GSB-visitecommissie vindt dat er te weinig inhoudelijke vernieuwing van de grond komt. De SER meent verder, dat er in de steden sprake is van een fixatie op de overheidsinterne organisatie en een te geringe gerichtheid op externe samenwerking en afstemming met bedrijven, sociale partners, woningcorporaties, schoolbesturen en bewonersorganisaties. De SER constateert tenslotte een afbrokkelende samenwerking tussen gemeenten op het hogere schaalniveau van de regio in combinatie met trage en slechts partieel bestuurlijke vernieuwing.

De mate waarin burgers worden betrokken bij het beleid (en uitvoering) ten aanzien van leefbaarheid verschilt per gemeente, maar doorgaans participeert slechts een beperkt deel via wijk- en bewonersorganisaties. Met name de participatie van allochtonen blijkt (in brede kring, ook door de Tweede Kamer) als zeer zorgelijk te worden ervaren, daar zij slechts heel beperkt in de bestaande wijkorganisaties participeren. De visitatiecommissie GSB stelt dat gemeenten mede hierom andere vormen van samenwerking zullen moeten zoeken, zoals meer directe en persoonlijke vormen van het contactleggen en interactie.

In het onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau is zowel bij beleidsmakers (wethouders en lokale ambtenaren) als maatschappelijke organisaties (welzijnsinstellingen, corporaties, politie en bewonersorganisaties) gevraagd naar een oordeel over de resultaten van het leefbaarheidsbeleid in het kader van de sociale vernieuwing. Een meerderheid van de actoren vond dat de leefbaarheidsprojecten een belangrijke bijdrage geleverd hebben aan het verbeteren van het woon- en leefklimaat. Welzijnsinstellingen zeggen vaker dat hun projecten een bijdrage geleverd hebben aan het bestrijden van het sociaal isolement. Een meerderheid van corporatiemedewerkers, politiemensen en welzijnsinstellingen noemt ook 'de positieve uitstraling op de buurt' en 'dat de problemen zijn verminderd'. Ook de in het algemeen nogal sceptische bewoners bleken (redelijk) positief over de leefbaarheidsprojecten te oordelen.

5.7 Prestaties van corporaties

Volgens het NWR-onderzoek 'Verder dan de voordeur' worden door corporaties in veel wijken maatregelen genomen. Men heeft per wijktype duidelijke voorkeuren voor bepaalde maatregelen: woningdifferentiatie in portiekwijken, versterken van de sociale structuur in flatwijken en recente uitbreidingswijken, tegengaan van overlast in vooroorlogse wijken met veel particuliere huurwoningen en verminderen van verkeersoverlast in de stedelijke centra. Corporaties blijken volgens het NWR-onderzoek niet altijd daarin te investeren waar men zelf de problemen het grootst acht; dat geldt met name voor problemen op het gebied van de woningdifferentiatie en de woonomgeving. Dat komt volgens de NWR ten dele door versnipperd bezit. Corporaties die minder dan 10% van de woningvoorraad in een wijk in handen hebben treffen duidelijk minder maatregelen; veel maatregelen zouden maar voor een beperkt deel ten goede komen aan het eigen bezit.

Het aantal gemeenten dat volgens werkgroep tweeduizend medio 1997 met corporaties prestatieafspraken gemaakt had was 30%; het aantal gemeenten dat afspraken over leefbaarheid had gemaakt met corporaties was medio 1997 zeer klein (circa 5%). Voor zover afspraken gemaakt waren, hadden ze vooral een procesmatig karakter.

Sinds 1997 dienen toegelaten instellingen officieel verslag uit te brengen van hun activiteiten over leefbaarheid als vijfde prestatieveld van het BBSH. Uit de jaarverslagen van de corporaties blijkt dat het begrip leefbaarheid veelzijdig wordt geïnterpreteerd. Leefbaarheid in de grote steden is iets anders dan leefbaarheid in de kleinere steden en op het platteland. Veel corporaties blijken moeite te hebben met het kunnen aanbrengen van onderscheid tussen aspecten van onderhoud (groot onderhoud, renovatie, herstructurering) enerzijds en specifieke leefbaarheidsvraagstukken anderzijds. Dit lijkt een belangrijke reden waarom slechts 43% van de corporaties in hun jaarverslag over 1997 heeft gerapporteerd dat zij investeringen in leefbaarheid hebben gepleegd. Vermoedelijk hebben veel corporaties investeringen in leefbaarheid verantwoord bij de onderhouds-investeringen omdat leefbaarheidsmaatregelen integraal deel uitmaken van onderhouds- en herstructureringsprojecten. Bijvoorbeeld isolatie- en anti-inbraakmaatregelen, achterpadverlichting, portieckbeveiliging, verbetering van groen en woonomgeving. Door het ontbreken van een duidelijke definitie van leefbaarheid kan deze verwarring bij de verantwoording gemakkelijk ontstaan. De door de corporaties in hun jaarverslagen over 1997 gepresenteerde gegevens moeten dus niet al te absoluut genomen worden.

Globaal kunnen de activiteiten van de corporaties met betrekking tot leefbaarheid in drie categorieën worden ingedeeld:

- fysieke woonomgeving: vooral revitalisering in het kader van groot onderhoud, groenvoorzieningen;
- herstructurering: variatie in soort woningen (naar eigendom en kwaliteit) en differentiatie in samenstelling van bewoners;
- veiligheid: inbraakpreventie, huismeesters, achterpadverlichting en buurtbeheer.

Soms worden ook projecten met een sociaal karakter ondersteund als bijdrage tot leefbaarheid, bijvoorbeeld het verhuren van sociaal-culturele ruimten en samenwerkingsvormen met de zorgsector.

De gerapporteerde investeringen in leefbaarheid, waarover de corporaties in hun jaarverslagen over 1997 hebben gerapporteerd, geven per provincie als volgt globaal het volgende beeld:

Provincie	Leefbaarheids-investering	Percentage investeringen in Nederland
Groningen	17,8 mln	10%
Friesland	8,0 mln	5%
Drenthe	5,3 mln	3%
Overijssel	7,2 mln	4%
Gelderland	14,1 mln	8%
Utrecht	14,5 mln	9%
Noord-Holland	29,1 mln	17%
Zuid-Holland	26,1 mln	15%
Zeeland	3,3 mln	2%
Noord-Brabant	26,3 mln	16%
Limburg	18,6 mln	11%
Flevoland	0,2 mln	0%
Nederland	170,5 mln	100%

Uit een analyse van de beschikbare jaarverslagen blijkt er geen duidelijke relatie te zijn tussen een hoog niveau aan investeringen en provincies met rijke corporaties, noch met veel verstedelijkt gebied. Het beeld is dus diffuus. 1997 was het eerste jaar waarover de corporaties over leefbaarheid hebben gerapporteerd. Verwacht mag worden, dat de rapportages over 1998 en latere jaren een zuiverder beeld zullen geven.

5.8 Conclusies

De leefbaarheid in het merendeel van de Nederlandse buurten en wijken wordt door de meeste mensen als (ruim) voldoende beschouwd. Nederlanders blijken voor gemiddeld 87% tevreden of zeer tevreden over de woonomgeving. Positief is met name ook dat het aantal inbraken flink daalt. Er blijkt qua leefbaarheid een groot verschil tussen het platteland en de steden. De onveiligheid blijkt in de steden (vooral de vier grote) veel groter dan in de rest van het land. Dat betekent overigens niet dat er buiten de steden geen leefbaarheidsproblematiek zou zijn. In middelgrote gemeenten groeit de onveiligheid; in bepaalde regio's is leegstand een groeiend probleem voor

de leefbaarheid en in sommige plattelandsregio's staat het voorzieningenniveau onder druk.

Voor al in de steden bestaat er echter een aanzienlijk aantal wijken en buurten, schattingen variëren tussen de 85 en 170 wijken/buurten, met 0,7-1,8 mln inwoners, waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat, waar de onveiligheid zich in toenemende mate concentreert en waar de bewoners gemiddeld zeer ontevreden over de woonomgeving zijn. Het gaat hierbij veelal om vooroorlogse centrum- en arbeiderswijken en een groep naoorlogse portiek en galerij flatwijken. De leefbaarheid staat het meest onder druk in twee soorten buurten: enerzijds buurten met uitgaans-, toeristen- en winkelcentra en anderzijds buurten met aanzienlijke concentraties werklozen, bijstandsgerechtigden en allochtonen. Opvallend is ook dat in de buurten met (volgens de bewoners) grote problemen, de bewoners zich over het algemeen veel minder verantwoordelijk voelen voor de buurt dan elders het geval is.

Dit baart vooral zorgen in relatie tot het groeiende geweld op straat en de groeiende jeugdcriminaliteit.

Tevens kan geconstateerd worden dat er sprake is van segregatieontwikkelingen in de woningmarkt. Het gaat hierbij vooral om een groeiende inkomenskloof tussen centrumgemeente en randgemeenten in de agglomeraties. Bewoners die het betalen kunnen trekken al geruime tijd weg uit de goedkope woningvoorraad van de perifere wijken in de steden en gaan veelal naar ruime woningen in het ommeland.

Een ander signaal is dat met name de sector van de gestapelde huurwoningen sinds 1982 steeds meer het domein wordt van huishoudens met lage inkomens en alleenstaanden, vooral *buiten* maar ook *in* de vier grote steden. Midden- en hogere inkomenscategorieën hebben steeds meer de laagbouw (waar die aanwezig was) gezocht en gevonden, vooral in de koopsector.

Ruimtelijke segregatieontwikkelingen en leefbaarheidsproblemen blijken dus reeds manifest in de minder aantrekkelijke delen van de woningmarkt. Vooral op die plekken waar de minder aantrekkelijke (vooral gestapelde) huurwoningvoorraad geconcentreerd aanwezig is en er bovendien in een zich ontspannende woningmarkt vooral op de VINEX-locaties veel concurrerend woningaanbod bijkomt, zijn de risico's van verdere negatieve ontwikkelingen voor segregatie en leefbaarheid het grootst.

Veel steden hebben te maken met een omvangrijke groep allochtone burgers. De culturele en maatschappelijke deelname van deze groep laat over het algemeen te wensen over en met name de relatief grote werkloosheid, jeugdcriminaliteit en schooluitval is bedreigend voor de leefbaarheid van een aantal wijken in de steden. In de praktijk blijken steden nauwelijks in staat de diverse allochtonen groepen (met elk een eigen cultuur) te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van beleid.

De samenwerking tussen gemeenten en corporaties is op veel plaatsen nog voor verbetering vatbaar. Daarnaast blijkt versnipperd en beperkt bezit van corporaties in een wijk samen te gaan met marginale inspanningen op het gebied van leefbaarheid.

Over het algemeen blijkt er een te geringe gerichtheid op samenwerking tussen verschillende partijen; corporaties onderling, gemeenten (ook onderling), bedrijven, schoolbesturen, bewonersorganisaties en sociale partners.

6 Opzet leefbaarheidsdialogen

6.1 Kader: project 'IVH en leefbaarheid'

Eind 1998 zijn in 46 gemeenten dialogen gehouden in het kader van het project 'IVH en leefbaarheid'. Dit kader is als volgt beknopt te omschrijven. Het ministerie VROM bestaat uit drie directoraten-generaal die elk over een inspectie op regionaal niveau beschikken voor toezicht en ondersteuning van lokaal beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu. De IVH heeft van deze drie het meest direct met leefbaarheidsbeleid te maken, terwijl de IMH (milieu) zich op het omgevingsbeleid aan het richten is.

Het project 'IVH en leefbaarheid' beoogt twee vliegen in één klap te slaan:

- gegevens verzamelen en publiceren over de stand van zaken van het lokale leefbaarheidsbeleid;
- duidelijker profilering bereiken van IVH in het veld van partijen dat met leefbaarheid belast is.

Het is in dit project 'halen en brengen'. Het 'halen' heeft betrekking op de gegevens om de momentopname van het leefbaarheidsbeleid te kunnen leveren. Het 'brengen' heeft betrekking op het duidelijk maken van het aanbod, dat IVH aan lokale partijen kan doen om hun leefbaarheidsbeleid te faciliteren. Dat aanbod is gezien het nieuwe van leefbaarheidsbeleid in de volkshuisvestingssector nog niet zo uitgebreid als wenselijk zou zijn. Het project heeft mede tot doel IVH-adviseurs op dit terrein te trainen.

Er is een projectgroep ingesteld, die de activiteiten heeft gestart en gestuurd.

Voor ondersteuning is gebruik gemaakt van een extern bureau ingehuurd, Van Dijk, Van Soomen en Partners (DSP) in Amsterdam.

In februari 1998 is een 'leefbaarheidsconferentie' georganiseerd voor IVH-ers. Daarop is een pad uitgestippeld voor verdere activiteiten. In één woord samengevat: *dialogoog*.

Adviseurs van de IVH hebben het op zich genomen om 'leefbaarheid-dialogen' te organiseren in de gemeenten in hun regio; in elke gemeente een aparte dialoog. De deelnemers aan deze dialogen zijn vertegenwoordigers van gemeente en corporaties, die bij leefbaarheidsbeleid betrokken zijn. In oktober 1998 is een instructiedag gehouden om de IVH-ers vertrouwd te maken met de opzet van de dialogen en de ondersteunende instrumenten die bij de gegevensverzameling moesten worden gebruikt. De dialogen hebben plaatsgevonden in november. In de periode december 1998/maart 1999 zijn door DSP de uitkomsten verwerkt in dit verslag.

6.2 Doelstelling dialogen

Het doel van de dialogen was een beeld te kunnen presenteren van de stand van zaken van het leefbaarheidsbeleid op lokale schaal (de schaal van de gemeente) tegen het licht van het volkshuisvestingsbeleid op rijksniveau.

Daarbij moest tevens zicht ontstaan op de concrete inbreng die de IVH in lokaal leefbaarheidsbeleid kan leveren: waar hebben lokale partijen behoefte aan? Hoe kan de rol van de IVH verder gestalte krijgen?

6.3 Methode

Als methode van gegevensverzameling is gekozen voor het organiseren van een 'dialogoog', dat wil zeggen een rondetafelgesprek waarbij de voornaamste actoren (gemeente, corporaties) met elkaar aan tafel zaten en de IVH als gespreksleider optrad naar aanleiding van een gezamenlijk opgestelde agenda. Er is een selectie van gemeenten gemaakt, op basis van de beschikbare capaciteit (zie bijlage 8). Het gaat om 46 gemeenten, als volgt naar grootte verdeeld:

- 11 grote gemeenten (> 100.000 inwoners);
- 21 middelgrote gemeenten (35.000-100.000 inwoners);
- 14 kleine gemeenten.

Voorafgaand aan de dialogoog zijn vragenlijsten toegestuurd aan de dialogoog-deelnemers en is door de IVH aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst een 'profielschets' gemaakt van de gemeenten en corporaties. Deze instrumenten leverden kwantitatieve ondersteuning voor de dialogoog-verslagen.

6.4 Respons

Door de projectgroep is een selectie van 55 gemeenten gemaakt, waarbij criteria golden voor de samenstelling van de totale verzameling, zoals geografische spreiding en spreiding naar grootte, ambitieniveau en leefbaarheidsproblematiek en -aanpak.

De uitvoerende IVH-adviseurs hebben deze voorselectie in grote lijnen aangehouden. Op grond van praktische mogelijkheden en bestaande contacten kwam de uiteindelijke verzameling van 46 gemeenten tot stand; de verdeling binnen deze verzameling naar gemeentegrootte is in de voorgaande paragraaf al weergegeven.

De 46 dialogoogverslagen geven elk een *kwantitatief* beeld van de stand van zaken van het leefbaarheidsbeleid in één gemeente. Bij 36 gemeenten kon dit kwalitatieve beeld ook *kwantitatief* worden ondersteund door gegevens uit de vragenlijsten en de profielschetsen. Er werden 87 vragenlijsten ontvangen (36 ingevuld door een vertegenwoordiger van een gemeente en 51 ingevuld door een vertegenwoordiger van een corporatie).

Er is vanuit gegaan dat op basis van deze selectie een globaal beeld kan worden geschetst van de landelijke stand van zaken op het gebied van leefbaarheid.

6.5 Verwerking gegevens

De dialogoogverslagen zijn handmatig verwerkt. De vragenlijsten en gegevens van de profielschetsen zijn in het computerprogramma SPSS verwerkt, teneinde kwantitatieve analyses te kunnen maken.

In de hoofdstukken 7 en 8 van deze rapportage wordt van de uitkomsten verslag gedaan. De verslagen van de dialogen, opgesteld door de IVH, vormen de belangrijkste bron. De vragenlijsten vormen de kwantitatieve ondersteuning van de rapportage.

Er is voor een vergelijking met de uitkomsten literatuur doorgenomen (ongeveer 90 titels). Voor het grootste deel betreft dit lokale nota's, die door de IVH-adviseurs met de dialogoogverslagen zijn meegestuurd. Een kleiner deel betreft nota's en rapportages over rijksbeleid op het gebied van leefbaarheid. Een compleet literatuuroverzicht is opgenomen in bijlage 5.

Bij de verslaglegging is een opdeling gemaakt naar inhoud en proces.

Hoofdstuk 7 behandelt de inhoudelijke aspecten, hoofdstuk 8 gaat in op het proces, met name de samenwerking tussen partijen en de (mogelijke) rol van de IVH daarin.

De verslaglegging is uitsluitend gebaseerd op het materiaal uit het project; er zijn geen 'eigen meningen' van de auteurs in verwerkt. In hoofdstuk 9 zijn de resultaten samengevat in 'bevindingen'. Deze weerspiegelen zo kort maar toch volledig mogelijk het materiaal uit het onderzoek. Uit de bevindingen zijn conclusies getrokken; dit is een *interpretatie* van de uitkomsten die voor rekening is van de gezamenlijke projectgroepleden.

7 Uitkomst dialogen: beleid

7.1 Vooraf

In dit hoofdstuk gaat het over de *inhoud* van het leefbaarheidsbeleid in de onderzochte gemeenten. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 8) gaat het over het *proces* van het gevoerde beleid. Hier en daar worden de namen van de gemeenten genoemd waar het voorbeeld aangetroffen is. Dit betekent geenszins, dat dit de enige gemeenten zijn waar dit voor zou kunnen komen.

De uitkomsten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de dialoogverslagen van de IVH. Waar nuttig en mogelijk zijn de uitkomsten kwantitatief ondersteund vanuit de vragenlijsten en de profielschetsen. De vragenlijsten leverden verhoudingsgewijs het meeste op aan kwantitatieve onderbouwing. De kwantitatieve uitspraken hebben steeds betrekking op het gehele bestand van vragenlijsten, dat wil zeggen de mening van corporaties en gemeenten klinken er in gelijke mate in door. Wanneer er opmerkelijke verschillen in antwoordpatronen zijn gevonden, wordt een uitsplitsing gemaakt. De weergave van de uitkomsten is gesplitst in algemene uitkomsten (paragraaf 7.1) en uitkomsten die specifiek betrekking hebben op een van de vier 'velden' van het leefbaarheidsbeleid, zoals die in hoofdstuk 4 onderscheiden zijn.

7.2 Algemene uitkomsten

Definitie leefbaarheid

Leefbaarheid wordt breed gedefinieerd. 'Schoon-heel-veilig' is de kern. Nauw verwant daaraan is de beperking van overlast, bijvoorbeeld door drugs. 'Overlast' en 'onveiligheid' liggen dichtbij elkaar. Soms definieert men leefbaarheid nog breder. Dan laat men ook differentiatie en integratie eronder vallen. 'Participatie' in het algemeen niet, dat ziet men eerder als middel dan als doel. Een enkele keer valt ook 'werkloosheidsbestrijding' onder leefbaarheid.

In onderstaand kader wordt de definitie van leefbaarheid gekwantificeerd. Daarbij is tevens aangegeven op welke thema's geïnterviewden effecten zien van het leefbaarheidsbeleid.

De veelkleurigheid van het begrip leefbaarheid in cijfers

Definitie van beleid:

Aantal keren genoemd (*):

- Thema's onder de noemer 'veilig': 295
- Thema's onder de noemer 'heel': 214
- Thema's onder de noemer 'schoon': 118

Categorie 'overig':

- Segregatie tegengaan: 62
- Multiculturele samenleving: 49
- Geluidsoverlast tegengaan: 52
- Opvang jongeren: 43
- Opvang zwervers/verslaafden: 38

(*) Respondenten konden meer dan één thema aankruisen. De scores van alle thema's onder een bepaalde noemer zijn in bovenstaande weergave opgeteld; vandaar dat dit getal belangrijk boven het totaal aantal respondenten (87) uit kan komen.

Effecten van beleid:

Aantal keren genoemd: (**)

- Veiligheid: 127
- Schoon + heel: 57
- Tegengaan segregatie: 24
- Multiculturele samenleving: 16
- Opvang jongeren: 24

(**) Ook hier konden meer omschrijvingen voor één type effect worden aangekruist, waardoor het totaal 'aantal keren genoemd' boven het aantal respondenten kan uitkomen. Zo valt 'Veilig' uiteen in de antwoordcategorieën (aantal keren genoemd):

- Sociale veiligheid: 59
- Inbraak- en vandalismpreventie: 46
- Verkeersveiligheid: 22. Verkeersveiligheid wordt overigens alleen genoemd door gemeenten, niet door corporaties.

Twee gemeenten hanteren een flexibele doelstelling van het begrip leefbaarheid:

"Aansluiten bij wat er leeft onder bewoners";

"Zo breed mogelijk, dan hoef je nooit 'nee' te verkopen".

In kleine gemeenten kan 'leefbaarheid' een geheel andere definitie hebben; dan gaat het om kernen van enkele duizenden inwoners of zelfs maar enkele honderden inwoners. Deze vormen geen zelfstandige gemeente, maar worden er in de dialoogverslagen wel apart uitgelicht. Problemen met 'schoon-heel-veilig' spelen daar nauwelijks; bewoners ervaren daar geheel andere problemen, namelijk vooral het verdwijnen van voorzieningen. Men ervaart dat als een sterke aanslag op de leefbaarheid. In paragraaf 7.3 wordt aan dit probleem onder het kopje 'differentiatie' apart aandacht besteed.

Kijken we naar gemeenten in de grootteklasse die net boven die van de zojuist besproken 'kleine kernen' ligt (zeg: 3.000-20.000 inwoners), dan ligt de zaak anders. Gemeenten in deze grootteklasse kunnen wel degelijk last hebben van leefbaarheidsproblemen in de zin van 'schoon-heel-veilig'. Uit het IVH-materiaal kwamen twee voorbeelden van gemeenten, De Ronde Venen en Oud-Beijerland, waarbij problemen met schoon-heel-veilig speelden, alsook met overlast van jeugd of drugs. Daar werd bij vermeld, dat deze problemen juist in kleine gemeenten als ernstig worden ervaren door bewoners.

De hieronder gepresenteerde uitkomsten van de studie hebben, om kort te gaan, betrekking op gemeenten variërend in grootte van Oud-Beijerland tot Amsterdam.

Gemeenten stellen prioriteiten bij het benoemen van leefbaarheidsthema's hoofdzakelijk gemeenten stellen op basis van 'signalen uit de wijk' (94%). 'Onderzoek' als basis voor prioriteitsstelling scoort 62%. Directe signalen van mensen hebben dus een sterkere sturing in het beleid dan indirect (via onderzoek) verzamelde signalen.

Aanpak

Vrijwel alle gemeenten hanteren een integrale, projectmatige en gebiedsgebonden aanpak in nauwe samenwerking met de bewoners van het betreffende gebied.

Echter: niet *alle* maatregelen en projecten zijn wijkgericht..

De verdeling van de antwoorden op de vraag naar de schaal van het beleid was als volgt:

- 13x 'stedelijk';
- 36x 'wijkgericht';
- 36x 'mengvorm'.

Uit deze verdeling valt te concluderen, dat leefbaarheidsbeleid vrijwel nergens *uitsluitend* op het niveau van de gehele gemeente gericht is; het speelt bijna altijd *minstens voor een deel* op wijkniveau.

Beschouwt men de maatregelen en activiteiten die in het beleid worden toegepast, dan blijkt daar weinig variatie in te zitten. Partijen blijken allereerst te kiezen voor een mix van maatregelen en activiteiten die gericht zijn op verbetering van de categorieën 'schoon' en 'heel', en die samen te vatten zijn als 'Investeren in onderhoud'. In grote lijnen betreft dit hetzelfde recept als dat bekend is uit buurt- en wijkbeheer. Niet verwonderlijk: een deel van de gemeenten in de responsgroep, vooral in de categorie grote en middelgrote gemeenten, heeft jarenlang ervaring met buurtbeheer, en weet dus wat goed werkt en wat en wat minder goed werkt.

De intensivering van het onderhoud kan zijn beslag krijgen door reguliere beheerinspanning van verschillende partijen op te voeren en beter op elkaar af te stemmen, maar veelal gaat men een stap verder en worden de inspanningen organisatorisch gebundeld in een 'wijkwinkel' of een 'wijkteam'. Dit team blijkt in de praktijk zowel geregisseerd te kunnen worden door de gemeente als door de (gezamenlijke) corporaties; in het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de gehanteerde organisatievormen.

Naast de intensivering van het onderhoud, die voor een verbetering van de categorieën 'schoon' en 'heel' zorgt, neemt men maatregelen voor het verbeteren van de categorie 'veilig'. 'Toezicht' en 'technopreventie' zijn de voornaamste maatregelen voor het verbeteren van de veiligheid. Het opvoeren van het toezicht krijgt in de praktijk doorgaans zijn beslag door het aanstellen van wijkmeesters, huismeesters of stadswachten; veel minder vaak kiest men voor een verhoogde inzet van de politie, mogelijk omdat de politie daartoe de benodigde capaciteit niet beschikbaar heeft.

Voor de beperking van (*drugs*)overlast blijkt men in de praktijk in veel mindere mate te kunnen putten uit standaardrecepten. Het opvoeren van het toezicht, zoals al genoemd bij de categorie 'veilig', helpt bij het optreden van (*drugs*)overlast slechts voor een deel. De overlastveroorzakers blijven ondanks het toezicht vaak toch op hun plek en veranderen niet wezenlijk hun gedrag. Enkele gemeenten hebben echter recente ervaring met 'stoeprandprojecten' of soortgelijke aanpakken. Daarin wordt overlastveroorzakers een woning in een andere omgeving aangeboden op voorwaarde dat zij ook een begeleidingstraject accepteren. De ervaringen met dit type experimenten is zodanig gunstig dat men op de ingeslagen weg wil voortgaan.

Stoeprandproject, Rotterdam

Het Rotterdamse Stoeprandproject startte in 1992 in de deelgemeente Kralingen als gezamenlijk initiatief van het gemeentelijk Woningbedrijf Rotterdam, het Centrum voor Dienstverlening en de Dienst SoZaWe. In 1996 werd Stoeprand een stedelijk project. Corporaties kunnen kandidaten aanmelden voor Stoeprand. Dat kunnen huurders zijn die overlast veroorzaken, maar ook mensen die, vanwege een huurschuld, een woning geweigerd wordt. Overlastgevende huurders bevinden zich vaak al in een ontruimingsprocedure. Centraal in het project staat het begeleidingscontract: overlastgevende huurders kunnen ontruiming voorkomen door dit contract te tekenen met (soms) een daaraan gekoppeld tijdelijk huurcontract. Na hooguit anderhalf jaar wordt bezien of de begeleiding kan worden beëindigd. Is dat het geval, dan vervalt de begeleiding en krijgt de huurder een huurcontract voor onbepaalde tijd. De corporatie heeft daarin het laatste woord. Staakt de huurder zijn overlast echter niet, dan wordt de woning alsnog ontruimd. Het project richt zich op vier doelgroepen:

- huurders die op de nominatie staan wegens overlast ontruimd te worden
 - huurders met een langdurige/terugkerende huurschuld, die volgens de verhuurder gebaat zijn bij structurele begeleiding
 - overlastgevende verslaafden, die niet kunnen worden ontruimd
 - (nieuwe) huurders, die volgens de verhuurder waarschijnlijk overlast gaan veroorzaken.
- Meestal zijn deze bewoners al eerder ontruimd.

(bron: Tot hier en niet verder)

Voor '*integratie*', het (weer) goed met elkaar omgaan van de bewoners in de wijk, zet men in op '*participatie*'. Men faciliteert bewonerscommissies en tracht de drempel voor deelname van bewoners aan 'wijkplatforms' of andere wijkgerichte overlegvormen zo laag mogelijk te maken.

In de IVH-dialogen wordt gesignaleerd dat bepaalde groepen (ouderen, allochtonen, jongeren) niet in commissies en platforms te interesseren zijn. Dit sluit aan op conclusies uit ander materiaal, die in hoofdstuk 4 al aan de orde kwamen. Onder het kopje '*participatie*' wordt het materiaal uit het IVH-onderzoek verder uitgewerkt.

'*Achterstandsbeleid*' wordt slechts zelden aan leefbaarheidsbeleid gekoppeld. De enkele gemeente die dit wel doet, vertaalt dit met '*werkloosheidsbestrijding*' en realiseert dit door werklozen uit de wijk een plaats aan te bieden in een buurtonderhoudsploeg.

Planvormen in lokaal leefbaarheidsbeleid

Tweederde deel van de geïnterviewden heeft het leefbaarheidsbeleid op papier staan in een '*leefbaarheidsnota*' of heeft het beleid opgenomen in herstructureringsbeleid. In de gevallen waarin dit niet zo is, ontstaat het beleid '*werkenderweg*' en is er geen nota met bijbehorend bestuurlijk behandelingstraject.

Enkele kleine gemeenten hebben nieuwe, nog weinig bekende planvormen toegepast: een effectrapportage over leefbaarheid en een '*sociale structuurschets*'. In het volgende hoofdstuk is één van deze vernieuwende planvormen, de Leefbaarheids Effect Rapportage, als voorbeeld in een kader uitgewerkt.

In één geval kwam de nota tot stand door toedoen van een speciaal hiervoor opgezette publiek-private stichting, waarin naast gemeente en corporatie ook een bankfonds participeerde. Ook dit bijzondere geval is in het volgende hoofdstuk als voorbeeld uitgewerkt.

De planhorizon van de nota's is in meerderheid (76%) kort, dat wil zeggen 1-4 jaar.

Kaderstellend rijksbeleid

Voor het formuleren van lokaal beleid is Rijksbeleid kaderstellend.

Het meest worden genoemd: Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad (32%), Grote Stedenbeleid (35%) en Stadsvernieuwingsbeleid (43%). Corporaties noemen soms 'BBSH'.

Gemeenten noemen in enkele gevallen regelingen die in het voorgaande nog niet genoemd zijn: fonds sociale vernieuwing, VROM project 'stad en

milieu', woonverkenningen 2030, jongeren & veiligheidsbeleid BZK, en ook één keer een Europese regeling, het Urban project (Den Haag, Schilderswijk).

Een overzicht van regelingen, wetten en projecten (niet compleet) is ter informatie opgenomen in bijlage 1. Sommige regelingen uit dit overzicht zijn echter nooit genoemd in het IVH-materiaal. Voor een deel zijn lacunes te verklaren doordat partijen op lokaal niveau nooit met de betreffende nota of regelgeving te maken hebben gehad; het betreft dan zaken die (nog) uitsluitend op rijksniveau in behandeling zijn. Voor een ander deel kunnen de lacunes het gevolg zijn van onbekendheid met de mogelijkheden die een regeling biedt of het niet voldoen aan de criteria die vanuit een regeling gesteld worden. Illustratief daarvoor is het antwoord van respondenten op de vraag 'kunt u met de gestelde kaders (Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad (TSHGW), Grote Stedenbeleid en Stadsvernieuwingsbeleid) uit de voeten'. Op die vraag zegt 18% 'ja', 37% 'gaat wel' en 45% 'nee'. Daaruit spreekt ruime behoefte aan uitleg van de gestelde kaders.

Bij kleine en middelgrote gemeenten is die behoefte sterker dan bij grote gemeenten. In kleine en middelgrote gemeente antwoordt namelijk rond 60% van de respondenten 'nee' op de vraag of zij met de gestelde kaders uit de voeten kunnen, in grote steden is dat 20%. Uit het materiaal valt tevens een onderscheid te maken naar de meer bekende, veel gebruikte regelingen (TSHGW, GSB, Stadsvernieuwing) en de minder bekende, ook minder gebruikte regelingen. Bij de eerste groep antwoordt rond 30 % van de respondenten 'nee' op de vraag of zij met de gestelde kaders uit de voeten kunnen, terwijl dat voor het totaal van de regelingen, zoals hierboven al is aangegeven, 45% bedraagt. Bij de tweede groep regelingen, de minder bekende, kan meer dan de helft van de respondenten dus niet met de regeling uit de voeten. Hier is de voorlichting het hardste nodig.



Schaal van het aanpakgebied

Enkele gemeenten benadrukken het belang van het kiezen van de juiste schaal voor de gebiedsgerichte aanpak: het gebied moet groot genoeg zijn om een project te rechtvaardigen en een flinke club bewoners voor overleg aan tafel te mogen verwachten, maar klein genoeg om overzichtelijk te zijn voor de beheerders en als 'eigen' te kunnen worden ervaren door bewoners.

Verschillende projecten zijn mislukt omdat men de schaal te groot dan wel juist te klein nam.

Een exacte kwantificering werd niet gegeven. Om de gedachten te bepalen (en niet meer dan dat): tussen 500 en 5000 woningen; in kleine gemeenten dichter bij de 500, in grote dichter bij de 5000.

Bijdrage van corporaties

Aparte vermelding verdient de specifieke bijdrage van corporaties aan het lokale leefbaarheidsbeleid. Deze blijkt onder andere uit de vragenlijsten. De daarin voorgecodeerde antwoorden scoren als volgt:

- inhoudelijke bijdrage leveren aan gemeentelijke plannen: 49%
- fasering en afstemming investeringen: 25%
- bijdrage aan het ontstaan van gedifferentieerde woonmilieus: 40%
- bijdrage aan veiligheid in huis: 40%
- betrokkenheid buurtbewoners vergroten: 49%
- buurt/wijkactiviteiten ondersteunen: 39%

Effecten

Uit de meeste dialogen bleek tevredenheid van de partijen met het effect van het beleid: men signaleert merkbare verbetering van het aanzien van de wijk, teruglopen van klachten, meer solidariteit onder bewoners en toegenomen vertrouwen van bewoners in de beherende instanties. Men kon deze impressies echter meestal niet met harde cijfers onderbouwen.

Structurele monitoring binnen gemeenten is bij 24% van de geïnterviewden geregeld, door eigen onderzoek of door de zogenaamde GSB monitor.

Waar aan monitoring wordt gedaan, geeft men aan dat de uitkomsten ervan ook doorwerken in beleid (92% zegt 'gebruikt voor beleid' en 65% zegt 'bepalend voor beleid').

Enkele kleine gemeenten geven aan dat monitoring niet alleen een functie heeft om effecten van ingezet beleid meetbaar te maken, maar dat daarnaast het doorvoeren van een *preventieve* aanpak moeilijk wordt zonder monitor. Een monitor helpt vroegtijdig signaleren in welke wijken, waar nu eventueel nog (vrijwel) geen klachten zijn over leefbaarheid, toch al leefbaarheidsbeleid ingezet kan worden. Doel is dan om wat goed is ook goed te houden.

7.3 De vier leefbaarheidsvelden

Vooraf

In hoofdstuk 4 werd leefbaarheid voor de overzichtelijkheid verdeeld in 4 velden:

- schoon-heel-veilig;
- participatie en cohesie;
- differentiatie;
- achterstandsbestrijding.

Deze indeling is bij de presentatie van het IVH-materiaal ook aangehouden.

Veld 1: schoon-heel-veilig

Dit beleidsveld is in het voorgaande, onder het kopje 'aanpak' al uitgebreid aan de orde geweest; op deze plaats volgen nog enkele bijzonderheden. Die betreffen drie onderwerpen: drugsoverlast, speelvoorzieningen en buurtbemiddeling.

Bij de aanpak van *drugsoverlast* is men in eerste instantie geneigd de oplossing in repressieve maatregelen te zoeken: intensiveren en 'verjagen'. Dat levert lang niet altijd voldoende effect op. Dan investeert men naast repressie ook in 'opvang' en 'preventie' om het probleem aan de wortel aan te pakken. Bij 'opvang' wordt een probleem gesignaleerd. Drugsgebruikers geven te kennen op een levendige plaats te willen zitten, niet 'weggestopt' op een industrieterrein. Wanneer die levendige plaats echter een woonbuurt is, tonen bewoners doorgaans angst voor overlast en onveiligheid (ruzies over deals, spuiten op straat, gebruikers in het portiek). In Rotterdam heeft men echter de ervaring dat bewoners de instelling van een opvangvoorziening in hun buurt wel ondersteunen, wanneer de beheerders kunnen garanderen dat er geen overlast van komt.

Voor het voorkomen van verveling en vandalisme zijn *speelvoorzieningen* van belang. Voor het plaatsen en onderhouden bestaat een project 'Mooi zo goed zo' van het Julianafonds; enkele gemeenten, waaronder Zaanstad, rapporteren daar gebruik van te maken. In Rotterdam heeft men het 'duimdrop' project: de uitgifte van speelgoed is daar gekoppeld aan het vertonen van 'goed gedrag'. Den Haag kent een dergelijk project onder de naam 'Haagse Hopjes'.

In onderstaand kader wordt dit project nader toegelicht.

Duimdropproject, Rotterdam

Duimdrop is een omgebouwde zeecontainer vol speelgoed voor kinderen van 4 tot 14 jaar. Kinderen kunnen er terecht op tijden dat zij graag buiten spelen, namelijk tussen de middag, na schooltijd, op zaterdagen en in alle schoolvakanties. Kinderen kunnen gratis lid worden. Met een Duimdropasje kunnen ze speelgoed lenen om mee te spelen op het plein, maar Duimdrop is meer dan 'speelgoed uitlenen' alleen: juist daarin schuilt het succes.

Duimdrop wordt ingezet op 'spanningsvolle' pleinen. Dat zijn pleinen waar kleine kinderen worden geweerd door oudere kinderen, waar meisjes niet alleen durven te spelen of waar veel vandalisme is. Met Duimdrop komt er speelgoed én toezicht op het plein. De sfeer op het plein verandert en er ontstaat een veilige en uitdagende sfeer waarin kinderen weer fijn kunnen spelen.

Rond elke Duimdrop is een samenwerkingsverband actief, waarin alle wijkgerichte organisaties vertegenwoordigd zijn, zoals het buurthuis, de politie en de basisschool. Samen worden de -veelal complexe- problemen aangepakt rond het beheer van de buitenruimte, de veiligheid op en rond het plein, de kansen van kinderen en de omgang tussen mensen onderling.

Duimdrop volgt de kinderen continu. Doordat zij zich moeten inschrijven, weten beheerders waar ze wonen en op welke school ze zitten. Als er dan iets gebeurt, kunnen ze snel het contact met school of thuis leggen. Bij Duimdrop krijgt elk kind, hoe vervelend en moeilijk ook, steeds een nieuwe kans. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is kinderen 'Duimen' laten verdienen. Duimen, een soort Duimdropgeld, kunnen kinderen verdienen wanneer ze zich goed gedragen, bijvoorbeeld door andere kinderen te helpen of door het plein schoon te vegen. Met duimen kunnen ze het wat duurdere speelgoed lenen, zoals een skelter of skeelers.

(bron: Ouderwets gezellige pleinen in een modern jasje: het Duimdropproject 1993-1997)

In de sfeer van *bemiddeling* bestaat in onder andere Rotterdam buurtbemiddeling en Justitie in de Buurt (JIB). Voornaamste doel daarvan is dat ruziën tussen buurtgenoten niet escaleren, zodat vernieling en geweld wordt voorkomen, en in het beste geval zelfs de sociale cohesie toeneemt na een geschil. Naast die buurtbemiddeling, die uit Amerika is gekopieerd ('Community boards'), zijn er in Rotterdam recente ervaringen met *schoolbemiddeling*. Daar is het beleid dus op jongeren gericht en vormt de school het centrum ervan.

Veld 2: participatie en cohesie

Vooraf

De leefbaarheidsdialoog van de IVH heeft juist op dit veld veel en ook veel nieuws opgeleverd.

Om te beginnen twee algemene noties.

- Participatie hoefde niet van de grond af te worden opgebouwd, het kan als een logische voortzetting worden gezien van het sociale vernieuwingsbeleid dat zo'n tien jaar geleden is ingezet. In het algemeen is het productiever om voort te bouwen op wat er al is dan om iets nieuws te willen opbouwen.
- Corporaties hebben het moeilijker om hun bewoners mee te laten denken over de leefbaarheid van de woonomgeving dan gemeenten. In de positie van huurder blijven bewoners vaak tegen de corporatie aankijken als de partij die nog zaken in de technische sfeer aan de woning moet oplossen. De gemeente stapt niet met zo'n belasting in het proces en heeft het makkelijker om de aandacht van de bewoners te richten op de openbare ruimte.

Organisatie

Participatie kan alleen van de grond komen als de rol van partijen duidelijk is. In sommige gemeenten wordt bewoners bijvoorbeeld vooraf verteld dat zij niet over investeringsbeslissingen mee mogen praten; ondanks (maar men kan met evenveel recht zeggen: *dankzij*) deze duidelijkheid lukt het daar om bewoners te betrekken bij de beleidsvoorbereiding.

Participatie betekent medezeggenschap, maar geen zelfbestuur. Om participatie en cohesie op een hoger peil te krijgen, moet je geen zak geld op tafel willen zetten met de boodschap "zoek het maar uit".



Eerst zal het vertrouwen van bewoners gewonnen moeten worden. En daarna zal er altijd behoefte blijven bestaan aan enige vorm van top-down sturing. Het gaat juist om de menging, samen te vatten met de term 'interactieve beleidsvoorbereiding'. Die kan concreet zijn beslag krijgen door het instellen van een contactambtenaar of een 'wijkwethouder', al dan niet met een spreekuur in de 'wijkwinkel'. Men verkleint er de kloof tussen burger en bestuur mee, terwijl de sturing van bovenaf toch (of zelfs beter) voelbaar is voor bewoners.

Een gemeente (Velsen) adviseert andere gemeenten het zo open mogelijk te spelen: "Organiseer het als een open proces. Leg eerst alle belangen op tafel en tracht dan het coördinatieprobleem op te lossen. Voor machtheb-

bers is zo'n open agenda een moeilijke stap".

Naast verticale communicatie (burger versus bestuur) vereist het proces ook een goede horizontale communicatie (tussen gemeentelijke diensten en tussen deze diensten en de corporaties). Gemeenten constateren, dat het moeilijk is om beide tegelijk en ook nog goed te doen. De neiging bestaat om het ene goed te doen en het andere (onbewust) te verwaarlozen.

Stimuleren tot participatie

Vrijwel overal wordt gesignaleerd dat het niet eenvoudig is om bewoners te interesseren voor participatie in ontwikkeling en uitvoering van leefbaarheidsbeleid. Men zoekt naarstig naar methoden om dit probleem op te lossen.

Uit het materiaal zijn twee typen strategieën af te leiden om bewoners te bewegen tot participatie: instrumenteel en moreel. Met 'instrumenteel' is bedoeld dat er een materiële factor in het spel is, bij 'moreel' gaat het om een beroep op burgerzin.

Een *instrumentele* manier van werving voor participatie is bijvoorbeeld bewoners aan te spreken op hun eigenbelang. Een voorbeeld: mensen met kinderen zijn er gevoelig voor dat zij kunnen meedenken over een manier waarop de woonomgeving kindvriendelijker kan worden ingericht. Een andere instrumentele manier van werving, die iets verder gaat, is bewoners te belonen voor participatie. In Utrecht bijvoorbeeld stelt de corporatie materiaal ter beschikking voor de aanpak van achterpaden in ruil voor zelfwerkzaamheid van bewoners. In Zaanstad betreft men jongeren bij de aanleg van een Jongeren Ontmoetings Plaats. Komen de jongeren niet opdagen, dan komt er ook geen JOP.

Een *morele* manier om mensen te mobiliseren is om persoonlijk contact te zoeken en mensen te wijzen op de voordelen van participatie en op hun eigen verantwoordelijkheid in het leefbaar houden van de buurt. Dit is vooral van belang voor het bereiken van jongeren, ouderen en allochtonen. De laatste groep is het moeilijkst benaderbaar. Verschillende gemeenten erkennen, dat het ze (nog) niet gelukt is om allochtonen aan tafel te krijgen. Anderen constateren dat de allochtonen die meevergaderen geen achterban blijken te hebben; zij zitten er alleen namens zichzelf.

Het is niet alleen het taalprobleem; Utrecht bijvoorbeeld constateert een verband tussen participatie en persoonlijk welzijn. Hoe minder lekker mensen in hun vel zitten, des te minder zijn ze geneigd zich voor hun woonomgeving in te zetten. Juist bij allochtonen blijft het persoonlijk welzijn het sterkst achter bij het niveau dat noodzakelijk is om de stap tot participatie te kunnen en willen zetten. Wellicht ligt hier een sleutel voor gemeenten om de participatie te verhogen: via het onderwijsachterstandsbeleid en via het creëren van werkgelegenheid.

Een andere gemeente constateert dat eerst de mentaliteit van bewoners moet veranderen alvorens participatie zinvol kan zijn. Als bewoners onverschillig en negatief zijn, zullen ze geen positieve bijdrage aan het ontwikkelen en uitvoeren van leefbaarheidsbeleid leveren.

Concrete stappen voor het mobiliseren van moeilijk benaderbare groepen

De grote steden (Rotterdam, Utrecht en Zaanstad in dit geval) zijn ver gevorderd met het mobiliseren van *allochtonen*. Zij leggen contacten via het koffiehuis en de moskee. Sleutelfiguren, zoals de Imam, zijn belangrijk om contacten te leggen en vertrouwen te winnen. Ook bestuurders van migrantenorganisaties kunnen goede diensten bewijzen. Zaanstad benadert vrouwelijke allochtonen. Via het koffiehuis bereik je alleen de mannen, en die vertegenwoordigen niet de belangen van de vrouwen.

Voor het bereiken van *jongeren* is er in Utrecht het project 'brede school'. Dit houdt in, dat de scholen activiteiten organiseren buiten schooltijd, bijvoorbeeld sport. Bij die gelegenheid kan men de jongeren opzoeken en "net zolang praten tot het vertrouwen gewonnen is". Ook organiseert men

voetbalwedstrijden om spelenderwijs met elkaar vertrouwd te raken. Een originele manier om vertrouwen en betrokkenheid te winnen is het 'zakgeldproject', dat in onderstaand kader wordt toegelicht.

Zakgeldproject, Hardenberg

Van diverse kanten zijn er bij de politie signalen binnengekomen over groepen jongeren die overlast veroorzaken in verschillende wijken. Het gaat dan om geluidsoverlast, vandalisme, groepsvorming en bedreiging. Eén van de kenmerken van deze groepen is dat ze zich niet of weinig betrokken voelen bij de wijk, ze leven in hun eigen subcultuur en daar gelden andere regels dan de algemeen geldende. Het zakgeldproject heeft als doelstelling het "ombuigen van maatschappelijk niet aanvaardbaar gedrag door middel van een individueel leer/werkcontract naar meer maatschappelijk aanvaardbaar gedrag".

Het uitgangspunt is de jongeren een zakgeldbaan aan te bieden in hun eigen omgeving. Op die manier worden kansen gecreëerd voor zowel de jongeren als buurtbewoners om de over en weer bestaande negatieve beeldvorming te doorbreken en betrokkenheid van jongeren bij hun eigen wijk te vergroten. De zakgeldbaan levert het volgende op:

- het verbeteren van de sociale betrokkenheid in de wijk van de doelgroep, hierdoor wordt overlast geminimaliseerd of op zijn minst verminderd
- vergroting van de zelfwerkzaamheid in de wijk
- het vergroten van het zelfvertrouwen en de vaardigheden van de doelgroep
- het bekendmaken met het fenomeen werk en bijkomende verantwoordelijkheden zoals op tijd (leren) komen en met geld leren omgaan
- een schonere wijk door het wegruimen van zwerfvuil, opknappen wijk
- een bijverdienste voor tieners (f 5,- per uur)
- een beter beeld van de tieners en jongeren naar en over de buurt.

(Bron: Zakgeldproject Baalder en Zakgeldproject Almelo)

Participatie duurzaam organiseren

Wanneer de participatie er eenmaal is, zijn er voorwaarden om te mogen verwachten dat bewoners betrokken *blijven*. Een gemeente (Venray) noemt daartoe 4 concrete voorwaarden:

- gebouw in de wijk beschikbaar houden voor vergaderingen en activiteiten;
- informatievoorziening over activiteiten verzorgen of bewonersclubs geld geven om dat zelf te doen;
- zelfbeheer van openbare ruimte instellen waar het kan;
- opbloeiende initiatieven voor het verbeteren van sociale veiligheid en inbraakpreventie zonder aarzeling steunen.

Niet altijd zal het nodig zijn om *alle* bestaande overlegvormen te steunen.

Er kunnen goede redenen zijn om een overleg extra te steunen, bijvoorbeeld omdat leefbaarheid er hoger op de agenda staat dan bij andere overleggen, of omdat de samenstelling een betere afspiegeling vormt van de totale bewonersgroep.

Soms is er naast een wijkbeheeroverleg ook een consumentenpanel (Schiedam).

Dit lijkt dan dubbel, maar het wordt desondanks zinvol geacht om beide overlegvormen te ondersteunen; bijvoorbeeld omdat er andere groepen in vertegenwoordigd zijn, zodat de beide overleggen *tezamen* een goede afspiegeling van de totale bevolking vormen.

Effect

Gemeenten en corporaties investeren behoorlijk in participatie. Dat is geen wonder, want er wordt een dubbel effect mee bereikt: je krijgt er je project mee op gang (voor 'schoon-heel-veilig') en je krijgt de communicatie met bewoners ermee op gang; iets wat men toch graag wilde, los van het leefbaarheidsproject.

Veld 3: differentiatie

In dit opzicht is de oogst van de dialoog mager. Differentiatie blijkt in de praktijk door lokale partijen niet aan leefbaarheid gekoppeld, terwijl het rijksbeleid daar wel ruimte voor biedt.

Ter gedachtebepaling kunnen herstructureringsprojecten in grote en middelgrote steden hier opgevoerd worden. Door die projecten wordt sterk bijgedragen aan differentiatie van woningaanbod en bevolkingssamenstelling op wijkniveau. Dat zou men kunnen zien als een voordeel voor de leefbaarheid in de wijk, toch komt dit niet uit de dialogen naar voren. De investeringen die daar gedaan worden kan men definiëren in termen van voorraadbeleid, economisch beleid en sociaal beleid. 'Leefbaarheid' blijkt op haar beurt vooral een onderdeel van sociaal beleid en op zich niet pregnant genoeg om nadrukkelijk in verband te kunnen worden gebracht met herstructureringsoperaties.

Daar zijn twee uitzonderingen op: kleine gemeenten en steden met een (zeer) ontspannen woningmarkt.

Het gaat om het tegengaan van segregatie en het voorkomen van afkalving van het voorzieningenniveau. In kleine gemeenten is het tekort aan nieuwbouw hiervan de oorzaak, in ontspannen woningmarkten juist het overschot aan woningen.

In kleine gemeenten trekken jongeren weg en blijven ouderen achter. De instroom bestaat vaak uit 'ruppies' (rural urban professionals) die weinig tot niets bijdragen aan de dorpsgemeenschap omdat zij hun werk en al hun contacten buiten het dorp hebben. De instroom van ruppies leidt in Friesland slechts tot prijsopdrijving, waar de oorspronkelijke inwoners de dupe van zijn (het maakt verhuizen voor hun onbereikbaar).

In ontspannen woningmarkten volgt op een instroom van asielzoekers en andere kansarmen op de woningmarkt een uitstroom van de groepen die oorspronkelijk het buurtgevoel en de voorzieningen ondersteunden. De nieuwkomers gebruiken die voorzieningen in veel mindere mate, mede door hun lage inkomen; verder hebben ze weinig buurtcontacten, ook door het taalprobleem.

In ontspannen woningmarkten is geleidelijke verkoop van woningen aan zittende bewoners een veelgehoorde maatregel. Men constateert daarvan een positief effect op de buurtbinding en de stabiliteit van de buurt.

Echter: huurders hebben volgens zegslieden alleen belangstelling voor eengezinswoningen; flatwoningen zijn naar hun ervaring nauwelijks verkoopbaar. Voor flatwoningen helpt alleen een ingrijpende herstructurering of sloop.

De verkoop van woningen wordt momenteel ervaren als een omslachtige procedure. Men heeft ondervonden dat per woning formulieren moesten worden ingevuld, en dat toestemming niet voor een heel complex tegelijk geregeld kon worden.²

In kleine gemeenten, zo hoorde de IVH bij de dialogen, acht men tijdige nieuwbouw voor de eigen bevolking de enige oplossing tegen segregatie en afkalving van voorzieningen. In Friesland en Drente, die een sterker gespreid nederzettingenpatroon kennen dan de rest van Nederland, heeft de bouwstop die voor de meeste kleine gemeenten geldt al grote gevolgen gehad (het verdwijnen van scholen en winkels).

In Limburg gaat het minder slecht met de kleine kernen maar men is bang dat dit slechts een kwestie van tijd is. Opmerkelijk is dat men de bouwstop niet laat gelden voor de nu het best functionerende kleine kernen binnen de gemeente.

Noot 2 Overigens is dit een misvatting: het is wel mogelijk voor een complex toestemming te verkrijgen

Dit voedt de gedachte, dat de leefbaarheid in de kleine dorpen die wel met een bouwstop te maken hebben, over enige tijd onder vergelijkbare druk zal komen te staan als in Friesland en Drenthe.

Veld 4: achterstandsbestrijding

De dialoog leverde op dit veld een zeer magere oogst op. Slechts twee gemeenten (Sneek en Kerkrade) trokken achterstandsbestrijding binnen leefbaarheidsbeleid en vertaalden dit dan puur als werkgelegenheidsbeleid. Er is bijvoorbeeld nauwelijks een relatie tussen leefbaarheidsbeleid en onderwijsbeleid uit de dialogen naar voren gekomen (de dialoog ging immers over leefbaarheid en wonen, toch niet spontaan opgekomen). De koppeling van leefbaarheidsbeleid met werkgelegenheidsbeleid kan op problemen stuiten. In Sneek bijvoorbeeld mislukte de koppeling ten dele omdat werklozen uit de wijk zelf geen interesse hadden in participatie in een buurtonderhoudsploeg of dergelijke. Het doel van de arbeidsparticipatie was niet alleen een inkomensverbetering, maar ook om de mensen uit hun isolement te halen.

Bij 'achterstandsbestrijding' zou het accent zoals gezegd niet eenzijdig op 'werk' hoeven liggen. Er is echter maar één voorbeeld van niet-werk maatregelen uit de dialogen gekomen. Dit betreft het project 'brede school' (Utrecht, zie onder 'veld 2'). Hierin bestrijdt men de achterstand onder jongeren; er wordt aan groepen die achterblijven in hun deelname aan georganiseerde sport een aanbod gedaan. 'Achterstandsbestrijding' zou een brede mix van maatregelen kunnen bevatten op het gebied van werk, scholing en vrije tijd. Het project 'De Karavaan' in Den Haag getuigt ervan dat er al voorbeelden bestaan in de lokale beleidspraktijk van een integrale projectopzet, waarin dwarsverbanden tussen de beleidsvelden in ruime mate gelegd worden.

Gemeente investeert 10 miljoen gulden in Karavaan

De Karavaan is een integraal project om te komen tot schone buurten waarvan het beheer op een hoger kwaliteitsniveau is gebracht en waarvoor ook de bewoners zich betrokken en verantwoordelijk voelen. Bewoners krijgen de gelegenheid zelf hun problemen met de leefbaarheid van de wijk naar voren te brengen. Met de bewoners worden vervolgens concrete afspraken gemaakt over de beheerwerkzaamheden en hoe het eigen portiek, de eigen straat leefbaar te houden. Om de sociale cohesie in de wijken te verbeteren wordt de integratie van allochtonen bevorderd. Om deze bewoners meer perspectief te bieden worden taallessen Nederlands aangeboden en vindt intensievere begeleiding en bemiddeling naar werk en startend ondernemerschap plaats.

De Karavaan werkt verder concreet aan:

zwerfvuil op straat, mogelijkheden om weer aan het werk te komen, starten van een eigen bedrijf, verlichting en schoon houden van het portiek, graffiti, recreatie in de buurt, activiteiten voor ouderen, straatcommissies en, om vooral niet te vergeten, de kapotte straten en verwaarloosde binnenterreinen.

Een Karavaan-ronde in een buurtje start altijd met een Roadshow. Er komt een grote informatiewagen in de straat waar u als bewoner onder het genot van een gratis kopje koffie al uw klachten en problemen kunt melden. Dit kunnen klachten zijn over de openbare ruimte maar ook over problemen met de woningbouwvereniging. Aan u als bewoner wordt ook gevraagd wat u zou willen doen om de straten schoon, heel en veilig te maken. Dat zijn vaak simpele dingen. De bewoners die we niet bij de informatiewagen hebben gesproken krijgen bezoek aan huis.

Volgens Willem Akse van de huurdersvereniging Schilderswijk begint daarna het belangrijkste. Door de Karavaan is duidelijk geworden welke mensen zich actief willen inzetten voor hun buurt. Met die mensen worden straatcommissies gevormd die zicht houden op hun omgeving. Als er iets kapot gaat of er een ander probleem is weten zij aan wie ze het door moeten geven.

De communicatie met de bewoners is sterk verbeterd. In de wijken waar De Karavaan is geweest zijn de resultaten duidelijk zichtbaar. Gevaarlijke portieken zijn afgesloten. Straatmeubilair, verlichting, verkeersborden en speeltuinen zijn gerepareerd. Er zijn parkeerplaatsen aangelegd en alle straten zijn grondig geveegd. In deze buurten is het beginnen met een schone lei letterlijk uitgevoerd en onderhouden bewoners hun buurt veel meer dan voorheen.

Bron: Wijkkrant De Nieuwe Schilderswijker, editie Januari 1999

7.4 Confrontatie lokaal beleid en rijksbeleid

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van instrumenten die met leefbaarheid in verband gebracht kunnen worden op *rijksniveau*. Wanneer men dit overzicht van theoretisch beschikbare kaders vergelijkt met de invulling die de lokale praktijk eraan geeft valt op, dat op rijksniveau verbanden worden gelegd, die op lokaal niveau blijkens de dialogen nog nauwelijks worden gelegd. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat het leggen van dwarsverbanden met bijvoorbeeld milieubeleid en ruimtelijke ordenings-beleid niet in de opzet van de dialogen was opgenomen. Partijen werd er niet expliciet om gevraagd, dus het is oppassen geblazen dat geen voor-barige conclusie wordt getrokken. Gegevens uit andere bron dienen dan ter ondersteuning te worden geroepen. Vanuit de projectgroep is informatie aangedragen over lokale milieuprojecten inzake waterbeheer in twee gemeenten, die gemakkelijk met leefbaarheid in verband kunnen worden gebracht.

Den Haag ontwikkelt integraal Waterplan/5 maart 1999.

Den Haag is de eerste grote gemeente met een beleidsplan voor integraal waterbeheer. Hilversum ging de gemeente voor.

Het 'Waterplan 1998-2002' bevat het beleid voor oppervlaktewater, het ondiepe grondwater, het riolerings-stelsel en de watergebonden natuur in Den Haag. Het maakt deel uit van plannen voor de periode 1998-2012 en beperkt zich tot maatregelen op korte termijn.

In 2002 moet het oppervlaktewater in het gebied minstens voldoen aan de kwalificatie 'water dat siert'. Op diverse plaatsen moeten oever- en waterplanten de grachten, vijvers en sloten verfraaien, zodat het geheel er aantrekkelijk uit gaat zien. Het slib en afval op de bodem moeten zijn verdwenen, het water mag niet meer stinken en het moet voldoen aan de meeste landelijke kwaliteitsnormen. De watergebonden natuur en tenslotte moet aantrekkelijk zijn om te wandelen, vissen, te spelen of alleen maar te bekijken.

In twee deelgebieden wordt 'water dat leeft' beoogd: schoon, helder water, met veel natuurvriendelijke oevers en met veel planten en diersoorten waarvan een deel zeldzaam. Recreatie kan en mag maar de natuur krijgt voorrang. In vijf gebieden moet er water in 2012 voldoen aan de kwalificatie 'water dat behaagt': het schonere oppervlaktewater krijgt er een groter percentage natuurvriendelijke oevers, met een gevarieerd plantenleven.

De weg tot integratie van leefbaarheidsbeleid uit oogpunt van volkshuisvesting, milieu respectievelijk ruimtelijke ordening is dus ook in de lokale beleidspraktijk al ingeslagen. De desbetreffende inspecties van het ministerie van VROM hebben er belang bij om de projecten in het vervolg zo op te zetten en uit te voeren dat zij effectief kunnen adviseren bij integrale lokale projecten. Gelet op dit directe belang van de inspecties bij meer informatie over de regelingen en dwarsverbanden die daartussen gelegd kunnen worden, bevat bijlage 1 ook een uitwerking van een aantal regelingen. De projectgroep signaleert op meerdere beleidsterreinen een overlap in werkzaamheden, zij het dat men vanuit een eigen invalshoek naar de werkzaamheden kijkt.

8 Uitkomst dialogen: proces

8.1 Vooraf

Waar het vorige hoofdstuk de beleidsmatige kanten van leefbaarheid behandelde, gaat dit hoofdstuk in op de procesmatige kant. Welke partijen spelen een rol bij leefbaarheid? Hoe is de verdeling in verantwoordelijkheden tussen deze partijen geregeld? Bestaat er consensus over welke partij de primaire verantwoordelijkheid draagt?

Ook procesmatige knelpunten komen aan bod. De laatste paragraaf gaat in op de rol van de IVH: wat verwachten gemeenten en corporaties van de IVH? Hoe kan de IVH bijdragen aan het oplossen van knelpunten bij de aanpak van de leefbaarheid?

8.2 Rol diverse partijen

De rol van de diverse partijen bij het vergroten van de leefbaarheid lijkt zich toe te spitsen op twee belangrijke elementen: in de eerste plaats de rol van bewoners en in de tweede plaats de verdeling in verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de corporatie.

Bewonersparticipatie

Over één ding lijken alle gemeenten het eens: het betrekken van bewoners bij het vergroten van leefbaarheid is zeer belangrijk. De meningen lopen echter nogal uiteen over de mate waarin bewoners betrokken moeten worden, de wijze waarop dat dan moet en het tijdstip.

Wat dit betreft lijken de grote vier voorop te lopen: de inbreng van bewoners wordt niet alleen belangrijk geacht als 'draagvlak', maar ook voor signalering van problemen. Bewoners zijn ervaringsdeskundigen.

Het grootste probleem bij het betrekken van bewoners is de vertegenwoordiging: hoe betrek je iedereen? Jongeren en allochtonen zijn vaak slecht vertegenwoordigd. Door veel gemeenten en corporaties wordt dit probleem geschetst: er zijn maar weinig gemeenten die suggesties doen voor de oplossing. In hoofdstuk 6 is dit onder het kopje 'Participatie' al aan de orde geweest.

In Schiedam worden bewoners op thematische wijze benaderd; dit blijkt in de praktijk een tijdrovende oplossing te zijn, men stelt dat desondanks bewoners betrokken willen worden: zo erkent de gemeente problemen en achteruitgang in leefbaarheid en krijgen de bewoners het gevoel gesteund te worden.

Het gevaar van een slechte afspiegeling van de bevolking is, volgens Amsterdam, dat een kleine groep nieuwe ontwikkelingen voor anderen kan tegenhouden. Dat betekent dus nog meer energie in de werving steken, totdat je voldoende vertrouwen hebt echt met 'de' bewoners te praten.

Bewoners worden als informatiebron gezien en als signaal voor het draagvlak van eventuele oplossingen. Bij het bedenken van de oplossingen zelf zijn de bewoners niet 'in the picture'. In sommige gemeenten worden bewoners weliswaar als belangrijkste partner genoemd, maar worden ze niet systematisch betrokken door de gemeente. De corporatie heeft in een van deze gemeenten (Zaandam) overigens wel platforms opgericht. Curieus is dat de gemeente aangeeft overtuigd te zijn van de meerwaarde van bewoners, in tegenstelling tot één van de betrokken corporaties.

In één gemeente is de, in het verleden slechte, relatie tussen de gemeente en de corporatie de reden dat de corporaties zich meer op de huurdersverenigingen richten dan op de gemeente.

In Zwolle wordt geconcludeerd dat er geen traditie is in bewonersparticipatie: dit is echter geen reden voor berusting. Bewoners moeten professionaliseren en ondersteund worden. Dit impliceert dat de gemeente leefbaarheid niet moet sturen, maar moet faciliteren.

In een aantal gemeenten wordt genuanceerd gedacht over het betrekken van bewoners. Haarlem geeft aan, zoals in hoofdstuk 6 al genoemd, dat bij investeringsbeslissingen alleen de belanghebbenden aan tafel moeten zitten: dus geen bewoners. In dat geval wordt vooraf met bewoners gepraat en weegt hun advies wel mee bij de beslissing. Bewoners zullen zich ook in deze opzet nooit overvallen voelen door de opzet en uitwerking van plannen waarbij ze niet zelf betrokken zijn.

Enkele gemeenten geven aan dat het begeleiden van bewoners door professionals een belangrijke bijdrage levert aan het vergroten van betrokkenheid en deskundigheid. Een aantal gemeenten opteert ervoor om bewoners bij beleidsvorming en uitvoering te betrekken, maar niet via zware overlegstructuren. In deze gemeenten ondersteunen zowel de gemeente als de corporatie de bewonersparticipatie.

Buurtbeheerbedrijf, Landgraaf

In Landgraaf hebben twee ontwikkelingen geleid tot het instellen van een buurtbeheerbedrijf. Op lokaal niveau gaat het om een ontwikkeling vanuit het buurtbeheer: de laatste tijd komt met name vanuit bewonerszijde de wens naar voren om naast het fysieke beheer meer aandacht te besteden aan de mogelijke werkgelegenheidskant van buurtbeheer.

De tweede ontwikkeling vindt plaats op regionaal niveau. Vier gemeenten hebben het initiatief genomen om in het kader van een experimenteel banenplan de werkmaatschappij 'Oostelijk Zuid-Limburg Werkt' op te richten.

Het buurtbeheerbedrijf komt voort uit deze ontwikkelingen: de primaire opdrachtgevers van het buurtbeheerbedrijf (de gemeente, Woningstichting Schaesberg en de Stichting Welzijn Landgraaf) staan een aantal taken af die door langdurig werklozen verricht gaan worden. De werkzaamheden richten zich voornamelijk op het beheer van woningen en woonomgeving. Ook andere vormen van dienstverlening zijn mogelijk, zoals kinderopvang, boodschappen doen, helpen bij verhuizingen, maaltijden verzorgen etc. Het buurtbeheerbedrijf wordt met name ingezet in buurten waar de leefbaarheid onder druk staat. Langdurig werklozen uit diezelfde buurten kunnen dan aan de slag. Zo worden meerdere problemen gelijktijdig aangepakt: er wordt werk gecreëerd voor diegenen die vaak in uitzichtloze situaties verkeren en er wordt een structurele bijdrage aan buurtverbetering en leefbaarheid geleverd.

(bron: Bedrijfsplan Buurtbeheerbedrijf Landgraaf)

Gemeente en corporatie

Over het algemeen lijken de contacten tussen gemeenten en corporatie goed te zijn. In veel gevallen beschouwen beide partijen zich primair verantwoordelijk, maar dan op een ander vlak. Het verschil in rol wordt in die gevallen ingegeven door de taak: de gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de sociale aspecten van leefbaarheid en het beheer van de woonomgeving, terwijl de corporatie zich richt op het beheer van de woning(voorraad). In veel gemeenten, zoals Gouda, is er al sprake van gezamenlijk opgestelde plannen. Een iets minder vergaande variant bestaat uit (wederzijdse) prestatieafspraken: in 70% van de dialogenmeenten is hier sprake van. In 64% van de gemeenten zijn convenanten gesloten. Vaak zijn er concrete afspraken gemaakt over de inzet van middelen.

Toch lijkt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de corporatie in sommige gemeenten een heikel punt te zijn. Soms hebben de betrokken corporaties en gemeenten al een hele geschiedenis achter de rug waar geen van beide partijen met plezierige gevoelens op terugkijkt.

Dit werd ook geconstateerd tijdens het houden van de dialogen: er werden soms separate afspraken gemaakt met corporatie of gemeente. Een enkele keer werkte de IVH als een katalysator om vastgelopen contacten weer nieuw leven in te blazen. In enkele gemeenten is vanwege spanningen helemaal geen dialoog gehouden: de IVH neemt hier het initiatief om te proberen ook hier noodzakelijk overleg en samenwerking weer op de rails te krijgen.

De primaire verantwoordelijkheid

Opvallend is dat er met enige regelmaat verschillend wordt gedacht over waar die primaire verantwoordelijkheid moet liggen. Uit de cijfers blijkt dat de gemeenten in meerderheid (63%) zichzelf als regisseur zien (dit wordt ondersteund door 34% van de corporaties); corporaties zien in meerderheid (56%) een gezamenlijke regie. Van de gemeenten vindt 37% dat er sprake moet zijn van gezamenlijke regie. Dit houdt in, dat geen enkele gemeente de regie primair bij de corporatie wil leggen (hetgeen in lijn is met de vigerende regelgeving: BBSH).

Binnen één gemeente kunnen de inzichten over de regie verschillen. De gemeente Velsen stelt bijvoorbeeld dat de verantwoordelijkheid bij henzelf ligt, terwijl de corporatie in deze gemeente het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid ziet. Dit om te voorkomen dat de gemeente uiteindelijk bepaalt wat er gebeurt. De corporatie vindt dat de gemeente weliswaar de regie moet voeren, maar tevens de ruimte moet bieden aan de corporatie om eigen initiatieven te ontwikkelen.

Overigens wordt hierbij gesteld dat de regierol van de gemeente niet mag betekenen dat de gemeente geen geld hoeft bij te dragen! Wanneer men de verantwoordelijkheid onderling verdeelt, kan men een moeilijke discussie vermijden. Ieder is dan hoofdverantwoordelijk, maar voor zijn eigen terrein. In Amsterdam heeft men een beleidsovereenkomst tussen de gemeente Amsterdam, de Amsterdamse stadsdelen, de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en het Amsterdams Steunpunt Wonen gesloten. Hierin is duidelijk vastgelegd welke partij verantwoordelijkheid draagt voor welk terrein.

Op de rol van de gemeente als bijvoorbeeld investeerder of beheerder, of hoe deze rol zich verhoudt tot regisseur, wordt door de respondenten in het geheel niet ingegaan.

Vooraf bij het opstellen van plannen en visies blijkt de plaats van de verantwoordelijkheid tot discussies te leiden. Een voorbeeld: in Haarlem wil de gemeente starten vanuit een visie en deze vervolgens vertalen naar meer concrete afspraken over investeringen. De corporatie daarentegen wil eerst investeringen afstemmen en dan een visie ontwikkelen.

In Almelo werkt de gemeente aan een stadsvisie; de corporatie heeft hier een marginale invloed op. De mogelijke participatie van anderen is bij dit traject trouwens ook marginaal.

Het ontbreken van een toekomstvisie blijkt voor andere corporaties een groot probleem voor het nemen van investeringsbeslissingen te zijn.

In Breda, waar men te maken heeft met meerdere corporaties, is er vanuit de gemeente extra aandacht voor de regierol en een strategische aanpak. Saillant detail: de corporaties uit deze gemeente geven aan op verkokering binnen de gemeente te stuiten als zij gezamenlijk een plan indienen.

In andere gemeenten is de corporatie de drijvende kracht achter leefbaarheid. Corporaties wijzen er op, dat een minder ambtelijke, open cultuur, op basis van gelijkwaardigheid, een absolute must is bij de aanpak van leefbaarheid. Zij steken ook de hand in eigen boezem: "het accent ligt vaak op 'doen', maar niet op de grenzen en de sturing van 'doen'".

In Landgraaf hebben drie corporaties één intentieverklaring ondertekend: de gemeente geeft ondersteuning. Er is consensus over het leefbaarheidsbeleid: het reguliere overleg heeft hier zeker toe bijgedragen. Een vergelijkbare gemeente, de Ronde Venen, gaat nog verder: daar is een stichting Leefbaarheid opgericht, een vorm van publiek-private samenwerking, waarin ook het bankwezen participeert (al genoemd in hoofdstuk 6).

Naast de gemeente, de corporaties en bewoners scoren welzijnsinstellingen en politie hoog als partner: in beide gevallen noemt zo'n 82% van gemeenten en corporaties tezamen deze partners. Ook scholen, bedrijven en de GG&GD zijn genoemd.

Stichting Leefbaarheid, de Ronde Venen

In de Ronde Venen heeft een vijftal ontwikkelingen geleid tot het oprichten van een Stichting Leefbaarheid: wijk- en buurtbeheer verdient (na enkele jaren experimenteren) een eigen plaats in de gemeente, er is behoefte aan een ouderenadviseur en aan een jongerenwerker, de woningbouwvereniging heeft aangegeven het 5e prestatieveld BBSH met en deels door wijkbeheer te willen laten uitvoeren en de RABO Bank heeft de leefbaarheid in het kader van het 100-jarig bestaan tot thema gekozen. Om de samenwerking tussen de verschillende partijen vorm te geven is gekozen voor het oprichten van een stichting. Zo is niet alleen de rechtszekerheid gediend, maar is het ook mogelijk om voor externe financiële ondersteuning door particuliere fondsen/instellingen of door overheidsinstanties in aanmerking te komen. De democratische controle op de uitvoering van het beleid door de stichting wordt vastgelegd in convenanten, bestuursopdrachten, projectopdrachten of overeenkomsten van soortgelijke strekking. Daarbij zijn ook de momenten en de wijze van terugkoppeling naar de gemeente opgenomen. De stichting is voornamelijk gericht op uitvoering, maar kan ook ondersteunend zijn bij het ontwikkelen van nieuw beleid. (bron: Raadsvoorstel Stichting Leefbaarheid De Ronde Venen)

8.3 Knelpunten

Samenwerking

Veel knelpunten die uit de dialogen naar voren komen, hebben te maken met de rolverdeling tussen de gemeente en de corporatie. Hoogezand-Sappemeer weet het treffend te brengen: "de samenwerking wordt op de proef gesteld door geld, capaciteit en deelbelangen". Meer gemeenten lopen tegen dit probleem aan: want hoe meer partijen, hoe meer belangen, hoe minder slagvaardig er gehandeld kan worden (dit beeld wordt bevestigd door de cijfers: competentiestrijd wordt door 15% van de respondenten als knelpunt genoemd).

Verder komt uit de dialogen naar voren dat er vaak geen gedeelde of afgebakende definitie van leefbaarheid is; de bijbehorende budgetten zijn evenmin duidelijk. Zelfs al is de goede wil aanwezig, dan wordt nog geconstateerd "iedereen praat, maar niemand doet wat". Dit wordt geweten aan het gebrek aan kennis en ervaring bij zowel de gemeente als de corporatie: ze willen wel, maar weten niet hoe.

Zowel corporatie als gemeente geven vaak aan tegen capaciteitsproblemen (56%) en financieringsproblemen (62%) aan te lopen.

De gemeenten Eindhoven en Helmond hebben wat samenwerking betreft een belangrijke conclusie getrokken: hoe nauwer de samenwerking, hoe positiever het resultaat. In bijna een kwart van de gemeenten is nog geen sprake van een regulier overleg tussen de gemeente en de corporatie. Het voeren van een regulier overleg over leefbaarheid is geen garantie voor het ontstaan van een nauwe samenwerking. In een kleine gemeente bijvoorbeeld bestaat flinke onenigheid over de toekomst van delen van de sociale huurvoorraad. Geconstateerd wordt dat het moeilijk is om de inzet van diverse partijen te coördineren.

Hoe staat het met de gemeente?

Uit de dialogen komt naar voren dat het verschil in snelheid van besluitvorming bij gemeenten en corporaties nogal eens problemen oplevert: de gemeenten wordt (door de corporaties) 'traagheid' verweten. Er is nog meer kritiek op de gemeenten: er lijkt (met name in de grote gemeenten) vaak sprake te zijn van verkokering, bestuurlijke strijd, slechte afstemming, onvoldoende coördinatie, bureaucratie en technocratisch handelen. De vragenlijsten vullen dit beeld aan: onwil, onmacht en gebrek aan visie wordt door een kwart van de corporaties genoemd. Te weinig kennis en vaardigheden is voor 20% een struikelblok. Verder wordt gesteld dat er een gebrek is aan ambities, regie en een inventarisatie van knelpunten. Vaak lijken deze problemen te wijten aan slechte communicatie: zowel binnen de gemeente als met de corporatie.

Iets minder, maar toch ook vrij sterk aanwezig, zijn coördinatieproblemen. Dit is gesplitst naar interne en externe coördinatieproblemen.

Externe coördinatieproblemen worden door 47% van de geïnterviewden ervaren, interne coördinatieproblemen door 27%.

De *interne* coördinatieproblemen worden door gemeenten sterker ervaren dan door de corporaties: 48% bij gemeenten tegen 13% bij de corporaties. Wat betreft de *externe* coördinatieproblemen lopen grotere gemeenten voorop.

En hoe staat het bij het Rijk?

Tijdens de dialogen en in de vragenlijsten zijn ook vragen gesteld over knelpunten die, volgens de geïnterviewden, op rijksniveau liggen. Het beeld dat uit de dialogen naar voren komt is dat men te kampen heeft met versnipperde zeggenschap en wetgeving, verkokering (door 13% van de respondenten genoemd), gebrek aan coördinatie (ook tussen de departementen) en aan eenduidigheid bij subsidieverstrekking.

In Almelo spreekt men het idee uit dat het tijdelijke stimuleringsregeling herstructurering goedkope woningvoorraad te klein is voor een echte impuls; het meeste geld gaat bovendien naar de meest mondige partij. In Amsterdam mist men de rol van de regio in de dialoog en wordt aangegeven dat de woonlasten voor een aantal mensen te hoog wordt na herstructurering.

Voorts wordt gewaarschuwd dat "het versterken van de één (gemeente), betekent het verzwakken van de ander".



Knelpunten voor corporaties

Corporaties in kleine gemeenten, zoals Landgraaf, wijzen op problemen als gevolg van de uitwerking van de Vinexcontracten in de grotere gemeenten: dit resulteert in enkele gevallen in een verhuisstroom. Een ander punt van zorg is de individuele in plaats van complexgewijze verkoop van woningen. Deze werkwijze stuit, volgens enkelen, op de procedure van de BBSH en brengt zo extra administratie met zich mee (in paragraaf 7.3 is reeds aangegeven dat dit een misvatting is). Als overige knelpunten worden nog genoemd de snelle woningmarktontwikkelingen, een te hoog abstractieniveau van plannen van de gemeente, het tijdverlies door lange besluitvormingsprocedures bij de gemeente en daarmee het gevoel achter de feiten aan te lopen en de afnemende bereidheid van huurders om huurderscommissies en huurraden te bemensen.

Schrik voor ISV

De angst voor de verdeling van de ISV-budgetten zit er bij kleine gemeenten als Baarn en Oud Beijerland goed in. Volgens hen is het weer een regeling waarvan de praktische uitvoerbaarheid in kleine gemeenten ver te zoeken is. Ook verwachten zij dat de hantering van de toekenningscriteria van ISV een probleem worden; een flexibele toepassing op lokaal niveau is noodzakelijk. Verder vragen sommigen zich af of de provincie überhaupt wel in staat is om de budgetten over de gemeenten te verdelen; daarbij wordt verwezen naar de verdeling van de gelden uit van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing. Hierover waren de kleine gemeenten kennelijk niet erg te spreken. Volgens deze gemeenten is het vaak onduidelijk welke criteria provincie en Rijk hanteren; men ervaart dit nogal als natte-vingerwerk. Emmeloord voelt de bui al hangen en geeft aan de problemen zelf wel op te lossen: daarvoor moeten echter wel de restricties om te bouwen opgeheven worden. Overigens wordt deze restrictie wel vaker als knelpunt genoemd.

Succes- en faalfactoren

De gemeenten en corporaties zijn overtuigd van het belang van samenwerking: 90% noemt een goede samenwerking tussen diverse instanties als succesfactor. Ook hier scoort de betrokkenheid van bewoners weer hoog: 88%. Helder geformuleerde plannen of doelen (70%) en resultaten die op korte termijn zichtbaar zijn (73%) blijken eveneens belangrijke succesfactoren te zijn.

Overigens wordt geldgebrek als belangrijkste faalfactor genoemd (59%). Te abstracte of afwezige visies en bewoners die hun verantwoordelijkheid niet nemen zijn ook genoemd als faalfactor.

Leefbaarheidseffectrapportage Opsterland

Met de Leefbaarheidseffectrapportage (LER) Opsterland wordt beoogd alternatieve beleids-opties voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Opsterland met de daaraan verbonden consequenties voor de leefbaarheid in beeld te brengen. De LER is bedoeld als opstap naar de ontwikkeling van een nieuwe structuurschets voor de gemeente Opsterland en dient ter ondersteuning van de discussie, oordeel- en besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van Opsterland in de komende 10 à 15 jaar. Het begrip 'leefbaarheid' wordt opgevat als een maatstaf voor de kwaliteit van de menselijke omgeving binnen een bepaalde territoriale eenheid. Aan de leefomgeving zijn vier aspecten onderscheid: ruimtelijke, sociaal-culturele, sociaal-economische en politiek-bestuurlijke aspecten. Samen geven deze aspecten de 'breedte' van het leefbaarheidsbegrip weer. De 'diepte' van het leefbaarheidsbegrip wordt aangeduid in termen van gebruikswaarde, belevingswaarde en toeëigeningswaarde.

De vraag welke koerskeuzen binnen een veranderende beleidscontext denkbaar zijn en welke leefbaarheidseffecten daaraan verbonden zijn, vormt het centrale motief van deze studie.

(Bron: Leefbaarheidseffectrapportage Opsterland)

8.4 Rol IVH

Vooraf

De missie van VROM spreekt van zorg voor een duurzame leefomgeving. De integrale aanpak moet de bestaande leefomgeving (voorraad, infrastructuur, bedrijvigheid etcetera) kwaliteitsimpulsen geven door goed gebruik te maken van en in te spelen op de aanwezige grote (sociale en economische) dynamiek en de potenties van bestaande (stedelijke) gebieden.

In de dialogen is de huidige en toekomstige rol van de IVH aan de orde geweest. Voorafgaand aan de verslaglegging daarover, is het nuttig te vermelden wat de IVH daar zelf over heeft vastgelegd. Dan kan achteraf een 'confrontatie' worden gemaakt met de uitspraken van het veld over die rol. De IVH zelf (in een intern stuk, oktober 1998):

- IVH als vooruitgeschoven post van het ministerie van VROM/DGVH;
- acht kantoren, waar gezamenlijk een inspectie onder leiding van directeur marktdienst;
- meerdere taken, inspectie doet meer dan 'inspecteren', oog en oor van het rijk;
 - inspecteren is taak in het kader van de toezichtsrol (o.a. BBSH richting corporaties, o.a. Huisvestingswet richting gemeente);
 - daarnaast informeren/helder maken van rijksbeleid/rijksbelangen (voorlichting);
 - op verzoek adviseren/ondersteunen van lokale partners (bijvoorbeeld door bijeenbrengen van relevante partijen, met voorbeelden, brochures, beschikbaar onderzoek, als kennismakelaar);
 - verzamelen van signalen/problemen bij lokale partners ten behoeve van rijksbeleid en/of ten behoeve van advisering lokale partners.

De komst van het Volkshuisvesting Informatie Systeem (VOIS) en het aangekochte bestand met sociaal-economische en vastgoed gegevens van Kolpron/ Omnigis te Rotterdam bieden de IVH goede (kwantitatieve) ondersteuning voor het vervullen van de taken (meer informatie over VOIS is in bijlage 5 opgenomen).

In de nabije toekomst zullen de traditionele scheidslijnen tussen die drie VROM-inspecties verder vervagen. Dit maakt zichtbaar dat VROM meer is dan de som der delen. Het biedt mogelijkheden voor optimalisering van de beschikbare middelen.

Bij de weergave van de uitspraken van het veld is onderscheid gemaakt naar kleine kernen respectievelijk middelgrote gemeenten. Uitspraken die los staan van de gemeentegrootte zijn vervolgens thematisch geordend. De paragraaf wordt besloten door de eerder genoemde 'confrontatie'.

De kleine kernen

Zoals in eerdere paragrafen al aan de orde is gekomen, wordt de leefbaarheid in de kleine kernen bepaald door ontwikkelingen en factoren als het voorzieningenniveau, vergrijzing en het vertrekken van de financieel draagkrachtige bewoners. Dit lijkt er toe te leiden dat voor kleine kernen ook de invullingen van de rol van IVH een andere is. Regelmatig wordt door kleine gemeenten gesteld dat er sprake is van een 'Randstadkabinet': er is veel aandacht voor leefbaarheidsproblematiek in grotere gemeenten (met name in de grote vier). Kleine gemeenten, bijvoorbeeld Hoogezand-Sappemeer geven aan dat IVH te ver van de praktijk in die gemeente af staat: voorgesteld wordt daarom om eens te komen kijken, of bijvoorbeeld een conferentie over de leefbaarheidsproblematiek van de kleine kernen te organiseren.

In een aantal gemeenten is inmiddels een afspraak gemaakt voor een werkbezoek.

Geconstateerd wordt dat zowel het Rijk als de provincie achterblijven in substantiële ondersteuning van kleine gemeenten. De IVH zou daarom de aandacht moeten vestigen op financiële budgetten met meerjarige zekerheid, meer flexibiliteit van rijksregelingen en consistentie in regelgeving.

Een enkeling ziet een minimale rol voor IVH weggelegd en gaat meer uit van het idee: schoenmaker blijf bij je leest. Met andere woorden: VROM, bemoei je alleen met de fysieke woonomgeving en laat sociale aspecten liggen voor de partijen die hierover van oudsher de kennis en ervaring hebben.

De middelgrote gemeenten

In middelgrote gemeenten wordt gesteld dat men meer geld nodig heeft. Er wordt gepleit voor meer lokale zeggenschap over de middelen; de gehanteerde criteria moeten een zekere beleidsvrijheid geven. Ook het verdwijnen van schotten tussen budgetten zou veel oplossen: de IVH zou hierin een rol moeten hebben. Zo zou er per ministerie iemand aangesteld moeten worden die signaleert of er meerdere ministeries moeten worden betrokken. Overigens wordt gesteld dat de IVH meer zou moeten kijken naar de resultaten van andere ministeries: "die doen al langer aan leefbaarheid en noemen het gewoon welzijn".

De IVH zou, naast de ontschotting van budgetten, ook wat moeten doen tegen de verkokering van beleid. Gesteld wordt dat door verkokering de aanpak door het veld bemoeilijkt wordt. Er zal dus veel meer gekeken moeten worden naar het beleid van de ministeries Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en Economische Zaken.

Verder zou IVH moeten faciliteren in plaats van reglementeren, of, zoals een andere gemeente opmerkte "sturen op doelen, faciliteren op instrumenten" (is het toeval dat dit de titel van een Welzijnsnota is?)

Verzucht wordt dat het Rijk de gemeenten de tijd niet gunt om met resultaten te komen. Er wordt begrip gevraagd voor de lange voorbereidingstijd die nodig is om projecten op de rails te zetten: om binnen twee jaar resultaat te krijgen lijkt te snel.

Economische Management Team, Gouda

Bij de start van de actieve wijkaanpak in de binnenstad is door B&W aandacht gevraagd voor het feit dat veel beleidszaken die op de binnenstad betrekking hebben meer dan bij andere wijken een bovenwijks of algemeen stedelijk karakter hebben. Toch is groen licht gegeven voor een voorzichtige start met werkgroepen die kunnen leiden tot een actieve wijkaanpak. Eén van de beleidsterreinen die daarbij bijzondere aandacht verdient is de vormgeving van participatieve samenwerking tussen gemeente en ondernemers in de binnenstad. Daarom is voorgesteld een Werkgroep gemeente/ondernemers Binnenstad in te stellen (later Economisch Management Team genoemd). Het doel van de samenwerking is het versterken van het economisch functioneren van de centrumvoorzieningen. De taak van het EMT zal bestaan uit "het gezamenlijk ontwikkelen van plannen en initiatieven (gericht op uitvoering op zowel korte als lange termijn) op het gebied van consument-verzorgende centrumvoorzieningen in brede zin in de Goudse binnenstad". Deelnemers aan het EMT zijn de gemeente (dienst Vastgoed en Economische Zaken), de wijkcoördinator, horeca, MKB, banken, makelaars en de Kamer van Koophandel. De plannen hebben o.a. betrekking op:

- de winkelbezetting (kwaliteit, diversiteit, leegstand, handhaving)
- de bereikbaarheid (verwijzingen, parkeren, fietsenstallingen)
- de omgevingskwaliteit (criminaliteit, vandalisme, veiligheid, kwaliteit openbare ruimte en gebouwen)
- de communicatie en de p.r. (van gemeente naar ondernemers en v.v. en van gemeenten en ondernemers naar bezoekers)
- evenementen en activiteiten.

(bron: besluit Werkstructuur Activiteiten Binnenstad)

Relatie IVH met corporatie en gemeente

In veel gevallen hebben de dialogen ertoe geleid dat de banden tussen gemeente, corporatie en IVH zijn aangehaald. Vaak zijn er afspraken voor vervolgoverleggen gemaakt, bijvoorbeeld om de resultaten van dit rapport te bespreken. Wel wordt door de respondenten gevraagd de vervolgafspraken meer toe te spitsen op concrete knelpunten. Ook wordt de wens tot een vaste contactpersoon geuit.

In Hoorn gaat de IVH deelnemen aan een Kernteam Wijkzaken, een regulier overleg over leefbaarheid waarin diverse partijen vertegenwoordigd zijn. In gemeenten waar nog geen concrete afspraken zijn gemaakt, wordt aangegeven dat regelmatig contact met de IVH gewenst is. Hoewel deze wens voornamelijk door de gemeenten zelf wordt geuit, geven ook enkele corporaties aan graag een regulier contact te hebben met de IVH: er is bijvoorbeeld gevraagd of de IVH wil deelnemen aan federatievergaderingen. Overigens is de wens tot contact volgens gemeenten niet alleen in het belang voor die gemeenten zelf, maar ook in het belang van de IVH: "ze (de IVH) willen wel, maar moeten nog wat kennis en ervaring opdoen". In dit geval is voorgesteld de IVH deel te laten nemen aan projectgroepen voor experimentele leefbaarheidsprojecten.

Slechts één gemeente gaf aan het al te hebben opgegeven met IVH, volgens hen staat IVH te ver van leefbaarheid af om ze te betrekken bij "operationaliseringstrajecten".

IVH als informatiemakelaar

De volgende taken zijn voorgelegd aan gemeenten en corporaties met de vraag of IVH deze dient te vervullen (het antwoord 'ja' is vermeld):

- informatiemakelaar tussen rijk en lokale partijen (77%);
- helicopterview over het onderwerp verwerven en uitdragen (58%);
- ondersteunen regierol van derden door (bijdrage aan) evaluatie (20%);
- bemiddelen tussen lokale partijen (9%);
- toezicht op concrete projecten (2%).

Met nadruk wordt gevraagd om een actieve rol als informatiemakelaar. De IVH moet ontwikkelingen signaleren, gevraagd en ongevraagd advies geven en dit alles snel en concreet. Geopperd wordt daarom om een internetsite te openen. Aan de hand van de vergaarde kennis kan de IVH discussies op gang brengen, zoals ook met deze dialogen is gebeurd. De kennis moet verder verspreid worden in de vorm van doelgerichte seminars, brochures of voorlichtingsbijeenkomsten. Vooral informatie over leefbaarheid in de kleine kernen, wijzigingen in Rijksbeleid, spreiding en gerichte woningtoewijzing, doorstroomeffecten en prestatieafspraken is gewenst. Naast deze inhoudelijke informatie wordt ook gevraagd om informatie die de organisatie van de aanpak van leefbaarheid betreft: het instellen van wijkgericht werken etc.

Specifieke wensen ten aanzien van de rol van de IVH

Amsterdam vraagt van de IVH een actieve toezichthoudersrol bij invoering van de nieuwe huisvestingswet. Verder verzoekt een Amsterdamse corporatie IVH de gemeente te wijzen op haar stedelijke regietaak ten aanzien van de stadsdelen.

De kleinere gemeenten, waaronder Delfzijl, wensen dat de rol van de IVH een ondersteunende regierol is. Verder wordt verzocht om aspecten die variëren van puur praktisch tot abstract: geld voor kansrijke initiatieven, consultants voor voorlichting aan bewoners, een helpdesk, continuïteit, pro-actief handelen, gelegenheid bieden om geld te verdienen om leefbaarheid te bekostigen en handvatten bieden voor monitoring.

Beperkte rol voor de IVH

De geïnterviewden zien nauwelijks een rol voor de IVH weggelegd bij toezicht op concrete projecten (2%) en bemiddelen tussen lokale partijen (9%), ondanks dat er wel degelijk externe coördinatieproblemen blijken te spelen (47%, zie de paragraaf 'knelpunten').

Confrontatie

Bij confrontatie van de uitspraken van het veld over de rol van de IVH met hetgeen de IVH daar zelf over heeft vastgelegd blijkt het volgende: het lijstje van de rollen die IVH voor zichzelf ziet is *compleet* (het sluit aan op hetgeen partijen in het veld daarvan vinden), maar er bestaan grote verschillen in het *belang* dat aan de verschillende rollen wordt gehecht. Met andere woorden: de dialogen hebben duidelijk gemaakt hoe het veld de *prioriteiten* legt in de bijdrage van de IVH. Veruit de hoogste prioriteit geniet 'informerende/helder maken van rijksbeleid'.

De toezichts- en bemiddelingsrol volgen op grote afstand daarvan.

'Signalering van ontwikkelingen in lokaal beleid naar het rijksniveau' wordt het minst genoemd. Partijen in het veld zien hun belang niet in het geven van feed-back aan het rijk. Zij zullen niet uit zichzelf een discussie met het rijk organiseren. Daarin zou de IVH dus kunnen bijspringen.

9 Bevindingen en conclusies

9.1 Vooraf

Onderstaand worden de resultaten uit de IVH-dialogen samengevat in 'bevindingen'. De 'conclusies', die daar weer een interpretatie van zijn, volgen in een aparte paragraaf. De interpretatieslag heeft plaatsgevonden in de vergaderingen van de projectgroep en weerspiegelen daardoor een breed gedragen inzicht.

De dialogen zijn uitgevoerd in 46 gemeenten:

- 11 grote gemeenten (> 100.000 inwoners);
- 21 middelgrote gemeenten (35.000-100.000 inwoners);
- 14 kleine gemeenten.

Als methode is de *dialog* gekozen. In elk van de 46 deelnemende gemeenten is een dialoog gehouden, die door de IVH werd georganiseerd en voorzeten. Naast vertegenwoordigers van de gemeente waren ook vertegenwoordigers van corporaties uitgenodigd.

De verslagen van de dialogen, opgesteld door IVH, vormen de belangrijkste bron.

Vooraf zijn door de dialoogdeelnemers vragenlijsten en profielschetsen ingevuld, die voornamelijk kwantitatief-ondersteunend werken voor de onderstaand vermelde conclusies.

De gegevens zijn aangevuld en vergeleken met gegevens uit schriftelijke bronnen (lokale nota's en rijksnota's).

9.2 Bevindingen

Vooraf

De bevindingen zijn gesplitst in drie categorieën:

- Rijksniveau;
- Lokaal niveau;
- Specifieke bevindingen ten aanzien van de IVH.

De bevindingen op *rijksniveau* geven een breed overzicht van de stand van zaken op het vlak van leefbaarheid in Nederlandse gemeenten en op de wijze waarop vanuit gemeenten tegen het rijksbeleid wordt aangekeken.

De bevindingen op *lokaal niveau* geven inzicht in de wijze waarop gemeenten leefbaarheidsbeleid *uitwerken*, zowel inhoudelijk als procesmatig.

De bevindingen specifiek voor de IVH gaan in op de rol van intermediair tussen de beide voorgaande niveaus.

Bevindingen rijksniveau

- Alle gemeenten die aan de dialogen deelnamen voeren beleid op het thema leefbaarheid. Daarbij zijn zowel gemeenten als corporaties betrokken (niet altijd samen), meestal aangevuld met een aantal andere partijen, zoals politie en welzijnswerk.
- De definitie van het thema leefbaarheidsbeleid wordt hoofdzakelijk ingevuld als 'schoon-heel-veilig', vergelijkbaar met het al eerder ontwikkelde buurt- en wijkbeheer. In zeer kleine gemeenten (tot 3.000 inwoners) wordt 'leefbaarheid' echter anders gedefinieerd, namelijk als behoud van draagvlak voor voorzieningen.

- Kleine gemeenten (3.000-20.000 inwoners) maakten, bij het oplossen van 'hun' leefbaarheidsproblemen, minder kans op financiering uit rijksregelingen die gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in de dagelijkse leefomgeving van bewoners, zoals de Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad (TSHGW) en het Grote Stedenbeleid. Kleine gemeenten zien de komende regeling, ISV, in die situatie geen verbetering brengen. Integendeel, wanneer GSB en ISV goed op elkaar worden afgestemd (en daar wordt druk aan gewerkt), verwachten de kleine gemeenten daar alleen nog maar slechter van te worden. De kleine gemeenten verwachten dat de regeling in de praktijk qua praktische uitvoerbaarheid, weging van problemen en ruimte voor onorthodoxe oplossingen voor hen ongunstig uit zal pakken.
- Bijna een kwart van de gemeenten ervaart versnippering en verkokering op rijksniveau als een belemmering voor het effectueren van leefbaarheidsbeleid op lokaal niveau; corporaties ervaren dit probleem echter niet. Men zegt lang niet altijd goed uit de voeten te kunnen met de gestelde kaders.
- Vanuit enkele gemeenten wordt het geluid gehoord dat rijksregelingen, TSHGW voorop, lokale partijen verleiden tot het treffen van *fysieke* maatregelen; de mogelijkheden voor het treffen van *sociale* maatregelen worden daardoor volgens deze gemeenten naar de achtergrond gedrukt. Zij pleiten voor een strakke koppeling tussen fysieke en sociale maatregelen.

Bevindingen lokaal niveau

Schoon, heel, veilig

- 'Schoon-heel-veilig' vormt in de lokale praktijk de kern van het leefbaarheidsbeleid; daarbij is tevens de beperking van overlast, bijvoorbeeld drugsoverlast, inbegrepen. Dit type (ernstige, bedreigende) overlast wordt, zo merken lokale partijen uit signalen van bewoners, nadrukkelijk verweven met het thema 'veilig'. Om die reden nemen lokale partijen deze vorm van (ervaren) onveiligheid op in hun leefbaarheidsbeleid.
- In gemeenten waar men ervaring heeft met buurt- en wijkbeheer, borduurt men voor het beleid inzake 'schoon-heel-veilig' in sterke mate voort op deze ervaringen. De doelstelling van buurt- en wijkbeheer is immers ook hoofdzakelijk 'schoon-heel-veilig'. Vanuit de ervaring met buurtbeheer weet men welke mix van maatregelen goed werkt en welke minder goed werkt.

Participatie en cohesie

- Blijkens de dialogen zien gemeenten en corporaties, behalve *elkaar*, overduidelijk *bewoners* als belangrijkste partners in het realiseren van leefbaarheidsbeleid. Zij zijn de klant, dus direct belanghebbend en tevens ervaringsdeskundig. Participatie van bewoners is zowel middel als doel: een middel om de sociale cohesie (buurtbinding) te vergroten en als doel om te kunnen bepalen wat de klant wil en om noodzakelijke gegevens te verkrijgen over leefbaarheidsproblemen. De mate waarin bewoners betrokken moeten worden, de wijze waarop dat dan moet en het tijdstip is echter lokaal vaak een onderwerp van discussie. Een standaard is hiervoor moeilijk te geven, vaak is de rolverdeling een uitkomst van een (onderhandelings)proces.

- Uit de dialogen blijkt dat het voor gemeenten (iets) makkelijker is om bewoners te betrekken bij leefbaarheidsbeleid dan voor corporaties. In de positie van huurder blijven bewoners vaak tegen de corporatie aankijken als de partij die nog zaken in de technische sfeer aan de woning moet oplossen. De gemeente stapt niet met zo'n belasting in het proces en heeft het gemakkelijker om de aandacht van de bewoners te richten op de openbare ruimte.
- Participatie hoeft niet van de grond af te worden opgebouwd, het kan als een logische voortzetting worden gezien van het sociale vernieuwingsbeleid. Lokaal blijkt men een slag achter te lopen op het rijksbeleid. De beleidswijzigingen en lancering van nieuwe instrumenten gaat lokale partijen iets te snel.
- Participatie kan alleen van de grond komen als de rol van partijen duidelijk is. Men kan bijvoorbeeld bewoners vooraf vertellen dat zij niet over investeringsbeslissingen mee mogen praten. 'Nee' is óók duidelijk.
- Participatie betekent medezeggenschap, maar geen zelfbestuur. Om participatie en cohesie op een hoger peil te krijgen moet men geen pot geld op tafel willen zetten met de boodschap "zoek het maar uit". Eerst zal het vertrouwen van bewoners gewonnen moeten worden. Er zal altijd behoefte blijven bestaan aan enige vorm van top-down sturing. Het gaat erom, een proces van interactieve beleidsvoering op gang te brengen.
- Om mensen te mobiliseren voor leefbaarheid kan het nodig zijn om persoonlijk contact te zoeken. Dit is vooral van belang voor het bereiken van jongeren, ouderen en allochtonen.
- Allochtonen blijken de moeilijkst bereikbare groep te zijn. Verschillende gemeenten erkennen, dat het ze (nog) niet gelukt is om allochtonen aan tafel te krijgen.
- Contacten met allochtonen kunnen gelegd worden via het koffiehuis en de moskee. Verder zijn sleutelfiguren, zoals de Imam en bestuurders van migrantenorganisaties, belangrijk om contacten te leggen en vertrouwen te winnen. Met vrouwelijke allochtonen dient vaak apart contact gelegd te worden. Via het koffiehuis worden alleen de mannen bereikt.
- Contacten met jongeren kunnen gelegd worden door ze te betrekken bij de bouw van een Jongeren Ontmoetingsplaats of via de school. Scholen dienen daartoe activiteiten te organiseren buiten schooltijd, bijvoorbeeld sport. Bij die gelegenheid kan men de jongeren opzoeken en praten tot het vertrouwen gewonnen is.

Differentiatie

- 'Differentiatie' wordt blijkens de dialogen evenmin direct verweven met leefbaarheid. Differentiatie heeft naast sociale doelen duidelijk ook fysieke doelen (op peil houden woningvoorraad) en economische doelen (op peil houden draagvlak voor voorzieningen). 'Leefbaarheid' is een subdoel van een van deze drie hoofddoelen, namelijk van de sociale doelen. Het is daardoor niet nadrukkelijk genoeg aanwezig om spontaan in verband te worden gebracht met het breed werkzame differentiatiebeleid. Uitzondering daarop vormen gemeenten met zeer ontspannen woningmarkten en gemeenten waarin kleine kernen gelegen zijn. In ontspannen woningmarkten is differentiatie, uitgewerkt als geleidelijke verkoop van woningen aan zittende bewoners, een uitgelezen maatregel.

In kleine kernen wordt differentiatie uitgewerkt als het toestaan van betaalbare nieuwbouw voor de 'eigen' ouderen en jongeren. Daarmee voorkomt men uitstroom van deze groepen. Uitstroom betekent ondermijning van het draagvlak voor voorzieningen. Verminderen van deze voorzieningen ervaart men in kleine kernen als een grote aanslag op de leefbaarheid.

Achterstandsbestrijding

- Achterstandsbestrijding wordt blijkens de dialogen door lokale partijen nog zelden verweven met leefbaarheidsbeleid. Waar dat wel wordt gedaan, kijkt men eerder naar werkgelegenheidsbeleid dan naar bijvoorbeeld onderwijsbeleid.

Organisatie en samenwerking

- Vrijwel alle gemeenten hanteren voor het leefbaarheidsbeleid een integrale, projectmatige en gebiedsgebonden aanpak in nauwe samenwerking met de bewoners van het betreffende gebied. Vaak is deze aanpak neergelegd in lokale beleidsdocumenten.
- De contacten tussen gemeenten en corporatie zijn over het algemeen goed. 'Externe coördinatieproblemen' komen wel voor, maar worden vrijwel alleen door gemeenten gemeld. Het betreft dan vooral grote gemeenten.
- Gemeenten zien in meerderheid zichzelf als regisseur. Corporaties zien in meerderheid een gezamenlijke regie. Van de gemeenten vindt ook een deel dat er sprake moet zijn van gezamenlijke regie.
- In veel gevallen beschouwen beide partijen zich primair verantwoordelijk, maar dan ieder op zijn 'eigen' vlak.
- De samenwerking tussen corporaties en gemeenten wordt op de proef gesteld door geld, capaciteit en deelbelangen.
- Zowel corporaties als gemeenten lopen vaak tegen capaciteits- en financieringsproblemen aan.
- Monitoring van de effecten van leefbaarheidsbeleid is vaak gebrekkig. Slechts een kwart van de gemeenten heeft dit structureel geregeld.

Bevindingen IVH

- In veel gevallen hebben de dialogen ertoe geleid dat de banden tussen gemeente, corporatie en de IVH zijn aangehaald. Vaak zijn er afspraken voor vervolgoverleg gemaakt, over het algemeen om meer in te kunnen gaan op concrete knelpunten.
- Bij confrontatie van de uitspraken van het veld over de rol van de IVH met hetgeen de IVH daar zelf over heeft vastgelegd blijkt het volgende: het lijstje van de rollen die IVH voor zichzelf ziet is *compleet* (het sluit aan op hetgeen partijen in het veld daarvan vinden), maar er bestaan grote verschillen in het *belang* dat aan de verschillende rollen wordt gehecht. Met andere woorden: de dialogen hebben duidelijk gemaakt hoe het veld de *prioriteiten* legt in de bijdrage van de IVH. Veruit de hoogste prioriteit geniet 'informerende/helder maken van rijksbeleid'. Er wordt met nadruk gevraagd om een actieve rol als intermediair: de IVH als 'informatiemakelaar tussen wijk en rijk'. De voornaamste behoefte ligt op het vlak van ontwikkelingen signaleren, gevraagd en ongevraagd advies geven en dit alles snel en concreet. De IVH wordt gezien als manager van kennis en informatie.

Het gaat daarbij vooral om informatie over wijzigingen in Rijksbeleid (zeer actueel nu de ISV op punt van lancering staat!), differentiatiebeleid (herstructurering, woningtoewijzingsbeleid), doorstroomeffecten; voorts is een standaard voor het vastleggen van prestatieafspraken gewenst. Naast deze inhoudelijke informatie wordt ook gevraagd om informatie die de *organisatie van de aanpak* van leefbaarheid betreft, bijvoorbeeld een effectieve en efficiënte procedure om wijkgericht werken in te stellen. Een specifieke informatieverstrekking is nodig voor bevordering van leefbaarheid in de kleine kernen. Daar kan geen standaardaanbod worden neergelegd, omdat leefbaarheid op een specifieke wijze wordt gedefinieerd.

9.3 Conclusies

Conclusies leefbaarheidsbeleid

De ontwikkeling van het leefbaarheidsbeleid kan aan de hand van drie dimensies beschreven worden:

- verspreiding;
- verbreding;
- verdieping.

De *verspreiding* van leefbaarheidsbeleid over geheel Nederland is inmiddels (vrijwel) volledig; dit proces heeft gedurende de laatste 10-15 jaar zijn beslag gekregen en is gestart met de introductie van buurt- en wijkbeheer. De *verbreding* van leefbaarheidsbeleid is nog beperkt. De invloed van de ervaringen met buurt- en wijkbeheer, dat qua thema-breedte beperkt is tot *schoon-heel-veilig* is nog duidelijk merkbaar: veel gemeenten gaan ook nu nog niet verder dan dat.

Mogelijkheden om leefbaarheidsbeleid te verweven met achterstandsbestrijding (onderwijsbeleid, welzijnsbeleid, werkgelegenheidsbeleid) differentiatiebeleid en milieubeleid (leefomgevingsbeleid) worden nog maar in weinig gemeenten benut.

De *verdieping* van leefbaarheidsbeleid is evenmin indrukwekkend. Bij de keuze van maatregelen, activiteiten en projecten laat men zich nog sterk leiden door wat uit buurt- en wijkbeheer vertrouwd is (toezicht, reiniging, onderhoud, technopreventie). Alleen op het vlak van de organisatie van *participatie* zijn nieuwe mijlpalen bereikt, echter nog hoofdzakelijk in grote steden. Aanvankelijk moeilijk bereikbare doelgroepen (vooral allochtonen en jongeren) heeft men uiteindelijk met nieuwe methodieken toch (meer) bij de leefbaarheid in de wijk weten te betrekken.

De conclusie over de op dit moment nog beperkt gebleven verbreding van leefbaarheidsbeleid steekt nogal schril af tegen de stand van zaken in de beleidsvoering op *rijksniveau*. In theorie zijn de rijkskaders op het vlak van welzijn, volkshuisvesting, economie, sociale zaken en veiligheid op dit moment zo ver uitgewerkt dat de verbreding al zijn beslag had kunnen krijgen.

Leefbaarheidsbeleid wordt door lokale partijen nog vooral uitgewerkt als een integratie van fysieke en sociale maatregelen op complex- en buurt-niveau.

Een uitwerking in de vorm van fysieke en economische maatregelen op het schaalniveau van de wijk of de gehele stad is in de praktijk van het lokale beleid nog nauwelijks aan de orde. Dit terwijl de rijkskaders allerlei kansen bieden om bijvoorbeeld differentiatie van de woningvoorraad te koppelen aan het realiseren van bedrijfsverzamelgebouwen en de sanering van vervuilde grond. Daar is de koppeling tussen fysieke en economische maatregelen al gemakkelijk te leggen, met de invoering van het ISV zal dit nog nadrukkelijker het geval zijn.

Ten voordele van de lokaal verantwoordelijke partijen dient echter gezegd te worden dat zij de koppeling tussen fysieke en sociale maatregelen sterk vasthouden. Lokale partijen hebben sterk de ervaring dat alleen fysieke maatregelen niet voldoende effect op de leefbaarheid sorteren. In de rijkskaders werkt dit inzicht sinds de invoering van TSHGW (1996, voortgezet door ISV) door.

De GSB/GSI-regeling van BZK is wel sterk op de uitwerking van de sociale kant gericht, maar heeft als bezwaar, dat de mogelijkheid tot het koppelen van VROM-regelingen op dit moment nog niet sterk is. Als tweede, voor veel middelgrote steden die net buiten die regeling vallen, is de beperking tot een selecte groep gemeenten een groot bezwaar.

Conclusies IVH

- De verkoop van woningen is momenteel nog gebonden aan een omslachtige procedure. De IVH zou kunnen helpen bij het overwinnen van lokaal ervaren knelpunten in deze procedure maar ook in andere als lastig ervaren procedures. Dit geldt bijvoorbeeld voor het indienen van herstructureringsaanvragen en straks voor ISV aanvragen.
- Er is een beperkte markt voor een bemiddelingsrol door de IVH (conflicten), ondanks het bestaan van externe coördinatieproblemen. Wel is er een belangrijke rol bij het faciliteren van het beleidsproces op lokaal en regionaal niveau, dat wil zeggen het bijeen brengen van partijen teneinde gewenste leereffecten te verkrijgen, knelpunten op te lossen ten aanzien van beleidsproces, de inhoud en het uitvoeren.

Bijlage 1 Instrumenten t.b.v. verbetering kwaliteit leefomgeving en leefbaarheid.

DGVH: KWALITEIT WONEN	DGM: KWALITEIT MILIEU	RPD: KWALITEIT RUIMTE
Nota volkshuisvesting in de jaren '90	NMP3	VINEX
1 Woningwet	1 Milieuwetten	1 Wet Ruimtelijke Ordening
2 Nota VHV 90; van Bouwen naar Wonen	2 VOGM: voortgezette gemeentelijke milieu-regeling), waaronder • Inzameling GFT • Bodemtoets bouwvergunningen • Lokatiebeleid • Duurzaam bouwen • Verkeersmilieubeleid • Gemeentelijk energiebesparingsbeleid • Lokale Agenda 21	2 VINEX
3 Nieuwbouw/Vinex: • BWS * (nieuwbouwsubsidie) • BLS * (lokatiesubsidie)	3 Stad en Milieu (experimenten)	3 Stimulering intensief ruimtegebruik (STIR))
4 Stadsvernieuwing/woningverbetering: • SV-subsidie *	4 Sectorinstrumentarium bodemsanering	4 Kwaliteit op Lokatie (project KOL)
5 Kwaliteit woningbouw: • Bouwbesluit	5 Sectorinstrumentarium geluid (MIG)	5 Duurzaam bouwen (stedenbouwkundig niveau)
6 Tijdelijke regeling herstructurering goedkope woningvoorraad.	6 Sectorinstrumentarium stedelijke luchtkwaliteit	6 Stad en Milieu
7 Huisvestingswet	7 Sectorinstrumentarium externe veiligheid	7 Houtskoolschets
8 Huurbeleid en Huursubsidie	8 Impuls voor de stad	8 Impuls voor de stad
9 Duurzaam Bouwen (DUBO)	9 NMP4 (lange termijn)	9 Startnota R.O. 1999 (ook aangeduid als 'houtskoolschets', lange termijn)
10 Woonverkenningen 2030: Signaleert 'van kwantiteit naar kwaliteit'		
11 Ordening: • Besluit Beheer Sociale Huursector BBSH, 5e prestatieveld (= leefbaarheid)		
12 Impuls voor de stad		
13 Nota Wonen (reikt tot 2010; titel startnota: Agenda voor Nota Wonen in de 21e eeuw)		
15 Grote Steden Beleid (in samenwerking met anderen)		
Nieuw VROM-instrument per 2000: Investerings Stedelijke Vernieuwing Daarbij samenvoeging van (delen van) bestaande instrumenten, aangeduid met een *. Meer informatie op de volgende pagina's (zie onder het kopje 'impuls voor de stad'.		

Een aantal instrumenten wordt op de volgende pagina's verder toegelicht.

Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik

Het STIR is in 1997 van start gegaan en heeft tot doel om lokale initiatieven voor intensief ruimtegebruik te stimuleren. Het programma beslaat een periode van 5 jaar.

De RPD wil in samenwerking met uitvoerende partijen zorgvuldiger en intensiever omgaan met de schaarse ruimte in ons land en tegelijkertijd een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit bereiken. Daartoe is voor 5 jaar een bedrag van 50 miljoen uitgetrokken. De criteria waarop is beoordeeld zijn:

- intensivering ruimtegebrek;
- ruimtelijke kwaliteit;
- vernieuwend karakter;
- voorbeeldwerking;
- draagvlak;
- haalbaarheid.

Aan 22 van de 65 genomineerde projecten in het kader van het VROM/RPD Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR) is in maart 1999 de status van Voorbeeldproject gegeven. Er waren in totaal 415 projecten ingediend.

Er waren vier thema's onderscheiden, namelijk:

- 1 bedrijventerrein;
- 2 de derde dimensie (hoogbouw/ondergronds);
- 3 infrastructuur, mobiliteit en ruimtegebrek;
- 4 openbare ruimte, groen, stads- en dorpsranden.

De voorbeeld gemeenten ten aanzien van het vierde thema zijn:

- Zaanstad; Wonen in de Zaan
- Den Haag; Herontwikkeling Jubi-Kavel
- Amsterdam; Osdorp, Stadspark Parkrand
- Groningen/Slochteren; Maximum Landvermogen
- Smallerland; Drachtstervaart project.

Duurzaam Bouwen

De doelstellingen van DuBo staan uitvoerig beschreven in de Plannen van aanpak Duurzaam Bouwen, deel I (VROM 1995) en deel II (VROM 1997). Een van de activiteiten uit het eerste plan betreft 'Voorbeeldprojecten duurzaam en energiezuinig bouwen' en is uitgevoerd door de SEV en de Nederlandse Onderneming voor Energie (NOVEM) op verzoek van de ministeries VROM en EZ. Het doel van het programma is te laten zien welk niveau van duurzaam en energiezuinig bouwen op dit moment al haalbaar is. De voorbeeldprojecten zijn te zien als voorlopers voor wat binnen enkele jaren gebruikelijk zal zijn in de hoofdstroom van woningen (en utiliteitsbouw).

In totaal zijn 50 projecten uitverkoren om als voorbeeld te dienen voor de 'DuBo-standaard van morgen'. Daarvan worden er zo'n 33 gerealiseerd in de woningbouw. Deze projecten kunnen via het Nationaal DuBocentrum worden bezocht.

Aanvang 1997 heeft de toenmalige staatssecretaris van VROM, mede namens de minister van EZ, de Voorbeeldstatus verleend aan projecten in de gemeenten:

- Veenendaal
- Soest
- Rotterdam
- Zevenaar
- Amersfoort
- Zeist

- NoordGroningen
- Heerlen
- Goes
- Doetinchem
- Delft
- Groningen
- Helmond
- Valburg
- Den Haag
- Zutphen
- Zwolle
- Heerlen
- Den Helder
- Bennebroek
- Amsterdam
- Zaandam
- Alphen a/d Rijn

Het programma is opgezet op verzoek van de Tweede Kamer. De gemiddelde extra investering per woning voor dubo in die projecten bedraagt ongeveer f 12.700 excl. BTW. Daarvan wordt een derde besteed aan maatregelen ter verbetering van de energieprestatie. Daarnaast worden de extra maatregelen ingezet ten behoeve van een duurzamer materiaalgebruik, een beter binnenmilieu, waterbesparing, het beperken van afval en het duurzamer inrichten van de woonomgeving. In alle voorbeeldprojecten is het merendeel van de maatregelen met het Nationale Pakket Duurzaam Bouwen (1996) toegepast.

Stad en Milieu

Met dit project beoogt het ministerie van VROM oplossingen te zoeken voor knelpunten die zich in de praktijk voordoen bij het uitvoeren van het compacte stadbeleid. De kern daarvan blijkt te zijn dat er op lokaal niveau niet altijd voldoende mogelijkheden zijn voor een integrale afweging waarbij voor- en nadelen van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling in onderling verband kunnen worden gezien. In reactie daarop is een integrale en gebiedsgerichte benadering ontwikkeld, gericht op het bereiken van een optimale stedelijke leefkwaliteit onder de primaire verantwoordelijkheid van het lokale bestuur (Beleidskader experimenten Stad & Milieu 1996).

Deze zogenoemde 'Stad & Milieubenadering' kenmerkt zich door drie opeenvolgende stappen, waarbij als laatste stap de mogelijkheid wordt geboden om in uitzonderingssituaties en onder voorwaarden af te wijken van de huidige wet- en regelgeving.

In dat verband zijn uit 62 experimentvoorstellen 25 experimenten geselecteerd. Criteria waren onder andere:

- inhoudelijke kwaliteit;
- draagvlak en organisatie;
- mate van innovativiteit en voorbeeldwerking en samenhang met andere beleidsontwikkelingen.

Voorts is bij het beoordelen rekening gehouden met de geografische spreiding over Nederland, de spreiding naar omvang van de gemeente, gebiedstype en planfase. De experimenten richten zich op verschillende typen gebieden. Ze hebben onder meer betrekking op de herinrichting van verouderde binnenstedelijke bedrijfsterreinen, de revitalisering van bestaande (na-oorlogse) woonwijken en de (her)inrichting van haven- en rivieroeverterreinen respectievelijk spoorzones, stationsomgeving en zones langs (snel)wegen.

Inhoudsopgave in trefwoorden nota 'Impuls voor de Stad'

Wat is de stad?

De stad heeft twee dimensies. Er is een tastbare, fysieke stad: de huizen, kantoren, scholen, straten en ook de kwaliteit van lucht, geluid en bodem. En er is de functionele, sociale, economische stad: de mensen met hun netwerken en woonwensen, de betaalde arbeid, het ondernemen de behoefte aan veiligheid en het cultureel klimaat. De combinatie van die beide dimensies geeft iedere stad haar eigen identiteit en herkenbaarheid.

Paradoxen

- Milieu en economie;
- Mobiliteit en rust;
- Sociale verbanden en individuele ontplooiing;
- Steen en groen;
- Schatkamer en broedplaats;
- Bundelen en spreiden.

Integraal beleid

Integraal beleid voor de stad houdt onder meer in: kwaliteitsimpulsen geven aan de bestaande leefomgeving.

Die omgeving bestaat uit:

- woningvoorraad;
- infrastructuur;
- bedrijven en voorzieningen;
- openbare ruimte;
- ecologische structuur.

Daarvoor is het nodig de potenties in bestaand stedelijk gebied te benutten en goed in te spelen op de aanwezige grote dynamiek (sociaal, economisch, cultureel en ecologisch). Identiteit en herkenbaarheid op de verschillende schaalniveaus kunnen tegelijkertijd worden versterkt.

Slagvaardiger instrumentarium

Bij VROM wordt momenteel gewerkt, samen met andere departementen, aan een *bundeling van investeringssubsidies*, ten behoeve van de steden. De gedachte is om via één regeling, het *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)*, de steden goed in staat te stellen een eigen beleid te voeren op het gebied van volkshuisvesting en van stedelijke vernieuwing. Door middel van prestatie-afspraken met de lokale overheid kan verantwoording worden afgelegd over besteding van de middelen. Ook de convenanten tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken (nu GSI) en de grote steden - met daarbij de afspraken over monitoring - zijn vormen van een vernieuwende aanpak, die in dit verband als voorbeeld kunnen dienen.

Sturingsfilosofie

De dynamiek en de ontwikkelingen van de stad zijn het uitgangspunt van beleid. De sturingsvraag is daarvan een afgeleide. Het rijk zal inhoudelijke doelen (vanuit de visie op de stad) nastreven maar ook procesdoelen, om initiatieven en investeringen uit te lokken. De sturingsmodellen ontwikkelen zich steeds meer van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', met instrumenten als consensus bevorderen, prestatieafspraken, monitoren en afrekenen.

Programma

Het is duidelijk dat een algemene keuze in elk van de paradoxen niet mogelijk en zelfs niet wenselijk is. Het gaat er juist om oplossingen te vinden (en mogelijk te maken) die beide kanten tot hun recht laten komen. Met goed beleid kunnen maatschappelijke belangen die achter de beide uiteinden van elke paradox schuil gaan aan hun trekken komen.

Het is niet of-of, maar en-en. In een programma voor de stad kan dit concreet worden uitgewerkt.

De stad in Nederland; met zijn ontwikkeling in het stadsgewest

Onderstaande tekst is een vrije samenvatting en bewerking van het studierapport, met het op de ruimtelijke invalshoek met betrekking tot leefbaarheid. 'Bezinning', 'inzicht' en 'ruimtelijke sturing' zijn als de sleutelwoorden uit de opdracht tot dat rapport opgevat (dit zou ook als grondslag van het onderhavige rapport leefbaarheid en wonen kunnen worden opgevat). Centraal in de opdracht staat de ontwikkeling van het patroon van de stad c.q. het stadsgewest in Nederland; met name het ruimtelijk patroon van de stad.

In het rapport wordt een context geschetst aan de hand van ontwikkelingen op het niveau van het land als geheel, Europa en de wereld. Daarnaast gaat het in op de invalshoek van de stedeling zelf, van de bewoner en de ondernemer, van mensen waar het om gaat. In die hoofdstukken komen drie thema's aan de orde namelijk schaalvergroting, wonen/werken of algemener, 'functiemenging' en tot slot 'differentiatie' van leefmilieu.

Inleiding

Als een lange termijnbeeld stabiel of positief lijkt te zijn, zou het misverstand kunnen ontstaan dat 'het wel meevalt' of dat 'het vanzelf goed komt'. Maar daarvan is geen sprake: voor het bij de tijd houden van de stad en het oplossen van steeds weer nieuwe problemen (zoals op dit moment veel werklozen, veel schooluitval, bodemverontreiniging, jeugdcriminaliteit, eenzijdig woningbestand en/of eenzijdige bevolkingssamenstelling van bepaalde wijken en op sommige plaatsen een cumulatieve van al die problemen) blijft een niet aflatende inspanning nodig. Met een forse investeringsstroom van de overheid en van particulieren. Bijvoorbeeld voor goed onderhoud en beheer van gebouwen en openbare ruimte, voor stadsvernieuwing, voor het scheppen van banen, voor bestrijding van drugsoverlast, voor verminderen van geluidhinder en bodemverontreiniging, voor kansenzones, voor onderwijsvoorrangsbeleid, voor het oplossen van problemen van parkeren en verkeerscirculatie, voor herstructurering van bedrijfsterreinen en van vroeg na-oorlogse wijken, voor stedelijke knooppunten, voor sleutelprojecten en zo meer.

Niveau stadsgewest

Het is raadzaam om bij stedelijk beleid de schaal van arbeidsmarkt, van woningmarkt en van vervoersregio in acht te nemen. In principe is dat de regionale schaal. Maar de schaal van alleen de (centrale) stad is zeker niet geschikt om alle economische en sociale problemen te begrijpen en op te lossen.

Met het bieden van die ruimte worden overal in het stadsgewest ook de condities bevorderd voor banengroei. Dat helpt de werkloosheid bestrijden. Het is dan wel belangrijk dat die banen voldoende bereikbaar zijn. In de huidige Grote-Stedenbeleid geldt als de beste oplossing dat banen worden gecreëerd dicht bij waar veel werklozen wonen.

Belangrijk is dat op stadsgewestelijk niveau, maar ook binnen de steden, aan de verscheidenheid van woonvoorkeuren kan worden voldaan. Het is niet goed als mensen worden 'gedwongen' om de stad te verlaten omdat het door hen gewenste woonmilieu niet of nauwelijks in de stad kan worden aangeboden.

Waar het leefklimaat onder druk staat wordt dat verbeterd. Herstructurering

heeft daarbij des te meer kans van slagen -net als eerder bij stadsvernieuwing- naarmate het in een tempo gebeurt dat zittende bewoners en ondernemers erin kunnen participeren en ervan kunnen profiteren. Het is een schoolvoorbeeld van alert reageren, voordat een situatie verziekt.

Vanuit ruimtelijke overwegingen is een beroep op zijn plaats om bij voortgaande economische groei ook te blijven investeren in een mooiere, duurzamere en economisch gezondere stad, omdat de waarde daarvan groot is voor burger en gemeenschap. Als de overheid het goede voorbeeld geeft zullen particulieren volgen.

Bij de bevordering van keuzevrijheid bij het woon-, werk- en leefmilieu mag niet uit het oog worden verloren dat die keuzevrijheid voor mensen met lage inkomens, vooral een kwestie van betaalbaarheid zal blijven.

De Nederlandse stad is op te vatten als een stadsgewest: een functioneel stedelijk geheel van centrale stad met ommeland, die tezamen een arbeidsmarkt, woningmarkt en vervoersregio vormen. Binnen het stadsgewest daalde het inwonertal van de centrale stad door suburbanisatie eerst sterk, maar later niet meer.

Maar agglomeratienadelen zijn hardnekkig en nemen toe, dat wil zeggen vooral slechte bereikbaarheid, ruimtegebrek en onveiligheid, met name in de centrale stad en voor economische groeiers. Om economische groei in de steden te kunnen blijven waarborgen, is het noodzakelijk om deze problematiek via onder meer herstructurering van verouderde bedrijven-terreinen aan te pakken.

Bepaalde delen van de centrale stad, met name de vroeg-naoorlogse wijken, kenmerken zich door een eenzijdige woningvoorraad en relatief weinig banen. Het streven naar een gedifferentieerd aanbod van stedelijke woon-, werk- en leefmilieus maakt het mogelijk om deze eenzijdige opbouw eveneens via herstructurering aan te pakken.

Ruimtelijk beleid

De opgave voor het ruimtelijk beleid is om te bevorderen:

- dat er in bestaand stedelijk gebied meer ruimte voor ondernemers en hun economische activiteiten (groot en klein) wordt geschapen, waar mogelijk en nodig door intelligenter ruimtegebruik (meervoudig, ondergronds, meer kwaliteit via herstructurering);
- dat kansen voor mengen van wonen en werken worden aangegrepen; het doel ervan is banengroei en meer verschil in leefmilieus, overal in het stadsgewest, dus in de centrale stad, maar ook in de suburbane kern of groeikern;
- dat men het de moeite waard gaat vinden om meer in verbetering en upgrading van de bestaande stad te investeren, zodat er daar bijvoorbeeld ook meer keuze in wonen en woonmilieu komt; als de overheid het goede voorbeeld geeft volgen anderen, ondernemers en bewoners;
- dat het beleid van bundeling wordt voortgezet, met daarbinnen alle variaties van 'stenig' naar 'groen', want dat is (uiteindelijk) in het belang van bewoners en van ondernemers zelf, ook als zij 'footloose' zijn;
- dat iedereen binnen het stadsgewest over een makkelijk en frequent maar wel betaalbaar verkeers- en vervoersstelsel kan beschikken, opdat de stad economisch en sociaal optimaal kan functioneren;
- dat men zich op straat weer veilig kan voelen.

Woonmilieudifferentiatie in het ruimtelijk beleid

Reijndorp constateert dat de doelstellingen van het ruimtelijk ordeningsbeleid "in de tweede helft van de jaren tachtig meer en meer worden begrepen als het bieden van een grotere mate van differentiatie in

het aanbod van woningen en woonmilieus en het voorkomen van een sociaal ruimtelijk isolement van kwetsbare groepen". In de VINEX is dit zichtbaar in de vijf basiswaarden die ten aanzien van de dagelijkse leefomgeving zijn geformuleerd: beheer en onderhoud van de gebouwde omgeving en openbare ruimte, een schoon milieu, veiligheid, keuzevrijheid en voorkomen van sociaal isolement, herkenbaarheid en ruimtelijke verscheidenheid. Lokale overheden worden door de rijksoverheid gestimuleerd om de kwaliteit van de inrichting en vormgeving van de dagelijkse leefomgeving te bevorderen, en worden tegelijkertijd geïnformeerd over mogelijkheden en ontwikkelingen daartoe.

Wonen en werken

De scheiding van wonen en werken is stedenbouwkundig en planologisch gebruikelijk geworden in onze steden; er zijn weinig mensen die dicht bij hun werk wonen. De ontwikkeling van thuiswerken brengt een nieuwe dimensie, net als de opbloei van zelfstandig ondernemerschap. Dit vormt een stedenbouwkundige uitdaging om condities voor menig van wonen en werken te verbeteren. Ook de informele economie vraagt om vrije ruimtes en rommelzones.

Kwaliteitsbeleid

Het kwaliteitsbeleid van het DGVH heeft primair van doen met acceptabele kwaliteit van een woning, waarbij de invloed van direct betrokkenen op zijn waarde dient te worden geschat.

Kwaliteit is op zich nog een weinig zeggend en subjectief begrip. In zijn algemeenheid kan kwaliteit worden gedefinieerd als de mate waarin aan vooraf gestelde eisen wordt voldaan. Dus ook nu weer: de doelstelling moet goed worden geformuleerd.

In het kader van het kwaliteitsbeleid ofwel de kwaliteitszorg gaat het dan om de eisen die ten aanzien van 'acceptabele kwaliteit van een woning' moeten worden geformuleerd. Hier moet een wezenlijk onderscheid worden gemaakt tussen datgene wat de overheid aan eisen moet stellen en datgene wat aan de direct betrokkenen wordt overgelaten.

Algemeen gebruikelijk is dat de overheid minimum eisen stelt ten aanzien van essentiële onderdelen en dan er op toeziet dat deze eisen niet worden onderschreden. Zowel uit het oogpunt van rechtszekerheid als bescherming van de burgers als uit economische overwegingen is het zaak dat deze minimumeisen landelijk uniform zijn.

Derhalve is het noodzakelijk dat landelijk uniforme minimumeisen worden geformuleerd ten aanzien van de uitgangspunten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Deze eisen zijn geformuleerd in het Bouwbesluit.

Het kwaliteitsbeleid als volgt gekenschetst:

- het Rijk draagt zorg voor een set minimum-eisen (i.e. het Bouwbesluit) die niet mag worden onderschreden;
- het Rijk stimuleert dat het mogelijk is voor direct betrokkenen in de gesubsidieerde bouw om op productieniveau een kwaliteit te realiseren die hoger is dan het minimum vereiste niveau; door een kosten-kwaliteitssignalering is de doelmatigheid ("waar voor je geld") periodiek geëvalueerd;
- het Rijk stimuleert door het doen uitvoeren van experimenten, kennisoverdracht en voorlichting kwaliteitsaspecten die verder geen regeling behoeven.

Het geheel van instrumenten, die het Rijk ten dienste staan om gepast zorg te kunnen dragen voor de uitvoering van het primaire kwaliteitsbeleid wordt de kwaliteitszorg genoemd.

Hiertoe kunnen worden gerekend:

- wetgeving, in het bijzonder de Woningwet;
- uitvoeringsbesluiten, in het bijzonder het Bouwbesluit en ministeriële regelingen;
- normalisatie;
- kwaliteitsborging (kwaliteitsverklaringen);
- bijbehorende infrastructuur (het overlegcircuit);
- afstemming met aanpalende privaatrechtelijke documenten, waar in het bouwproces gebruik van wordt gemaakt.

Het Bouwbesluit wordt regelmatig aangepast. Bijvoorbeeld in het kader van het Nationaal Milieubeleids-Plan 3 (NMP#3) zijn onderwerpen toegevoegd zoals waterbesparing, huisvuilinzameling en levensduur en onderhoud van gebouwen.

Met het Bouwbesluit beschikken gemeentebesturen over een sturingskader voor de kwaliteit van gebouwen (en de ruimtelijke kwaliteit in beschermde gebieden).

Komende VROM-nota's, zoals Startnota Wonen en de Startnota R.O. leiden naar het sleutelwoord 'kwaliteit'. Inspelen op de kwaliteitsbehoefte van de consument wordt steeds belangrijker. Het gaat daarbij zowel om de woning als de woonomgeving. De vraag ontwikkelt zich volgens onderzoeksgegevens in uitersten: centrum-stedelijk en wonen in het groen. Maar ook in de zogenaamde tussen milieus blijft een aanmerkelijke vraag naar woningen bestaan.

Meer consument gericht bouwen in de steden, in appartementen en niet alleen op de vrij liggende kavels aan de rand of buiten de steden. Hoe wordt het wonen in de stad aantrekkelijk gemaakt en mensen als het ware te verleiden in de stad te blijven of te gaan wonen.

De vraag naar 'kwaliteit' wordt nog eens versterkt door de grote economische groei en inkomensontwikkeling van de afgelopen jaren; dat vraagt om 'maatwerk'. De trend van individualisering, zoals geschetst in de Nota Wonen 2030, leidt ertoe dat steeds meer leefstijlen ontstaan. Mensen - in de toekomst zal het steeds meer gaan om ouderen - willen hun identiteit in hun woning en woonmilieu kunnen uitdrukken. Kortom, de periode van de na-oorlogse woningnood wordt definitief afgesloten. De aandacht kan worden verlegd van kwantiteit naar kwaliteit. Het accent verschuift van grote uitbreidingen naar beheer en verbetering van de gebouwde omgeving (grotere en kleinere gemeenten).

Bijlage 2 Overzicht steden-groepen

Gemeenten	subs. TSHGW 1997 en 1998	SV-rechtstreeks G4 + SV-23	GSB-25	VINEX
Amsterdam	+	+	+	+
Rotterdam	+	+	+	+
Den Haag	+	+	+	+
Utrecht	+	+	+	+
Dordrecht	+	+	+	+
Leeuwarden	+	+	+	+
Nijmegen	+	+	+	+
Groningen	+	+	+	+
Apeldoorn	+	+		+
Haarlem	+	+	+	
Arnhem	+	+	+	+
Amersfoort	+	+		+
Zwolle	+	+	+	+
Tilburg	+	+	+	+
Deventer	+	+	+	+
Helmond	+		+	
Lelystad	+			
Kampen	+			
Renkum	+			
Boxtel	+			
Vlissingen	+			
Sleen	+			
Sittard	+			+
Hengelo	+		+	
Gorinchem	+			
Brunssum	+			
Spijkensisse	+			
Delfzijl	+			
Leiden		+	+	+
Enschede	+	+	+	+
Eindhoven	+	+	+	+
Maastricht	+	+	+	
Breda	+	+	+	+
Zaanstad	+	+		
Delft	+	+		

Schiedam	+	+	+	+
Hilversum		+		
Den Bosch	+	+	+	+
Alkmaar		+		+
Heerlen	+	+	+	
Almelo	+		+	
Venlo	+		+	
Assen				+
Emmen	+			+
Zutphen				+
Roosendaal	+			
Winschoten	+			
Hoogeveen	+			
Haaksbergen	+			
Stadskanaal	+			
Den Helder	+			
Noordoostpolder	+			
Steenwijk	+			
Sneek	+			
Lelystad	+			
Bergen op Zoom	+			
Velsen	+			
Roermond	+			
Groesbeek	+			
Doetinchem	+			
Landgraaf	+			
Zwijndrecht	+			
Woerden	+			

Bijlage 3 Projectgroepleden

Hans van Scherpenzeel	IBC/BOI, IVH-kantoor Utrecht, voorzitter
Ferdinand Schild	IVH-kantoor Zuid-Holland, projectleider
Martijn Oomkes	IVH-kantoor Gelderland
Joop Pennings	IVH-kantoor Noord-Holland
Gertje Segond	IVH-kantoor Utrecht
Ronald Viergever	IVH-kantoor Noord
René Vos	Bestuursdienst DGVH

Extern bureau: van Dijk, van Soomeren en Partners (DSP)
Amsterdam

Paul van Soomeren
Harm Jan Korthals Altes
Melanie Maatman

Bijlage 4 Herstructureringsplannen

In aansluiting op het stadsvernieuwingsbeleid heeft VROM beleid m.b.t. stedelijke vernieuwing geformuleerd (ISV). Door middel van de Tijdelijke Stimuleringsregeling Herstructurering Goedkope Woningvoorraad (TSHGW) wordt sinds 1996/1997 reeds op het bereiken van integraal beleid - met als kern differentiatie van woningen en bevolking - aangestuurd: brede analyse, breed van opzet, samenwerking tussen alle betrokkenen en onder de regie van de gemeenten, gericht op het vergroten van de leefbaarheid in buurten en wijken (en de gemeenten als geheel).

De in te zetten instrumenten voor het vergroten van de vitaliteit van gemeenten (w.o. steden) en het verbeteren van de sociaal-economische positie van de bevolking gaan in de komende jaren gepaard met een forse inspanning en financiële injectie (ISV). De instrumenten zullen de noodzaak van 'integrale beleidsvorming' op alle (overheids)niveaus dienen te ondersteunen. In verband daarmee zal in het onderstaande iets nader worden ingegaan op de verhouding tussen leefbaarheid, vitaliteit en mobiliteit.

Uitgaande van 'de mensen' kunnen relaties worden aangegeven met 'wonen' (**leefbaarheid**), met werken/voorzieningen (**vitaliteit**) en tussen wonen en werken/voorzieningen (**mobiliteit**). Vanuit deze samenhang zijn verschillende achterstand situaties denkbaar: voor de mensen zou primair kunnen worden gedacht aan achterstanden in sociaal-economische positie, voor het wonen aan de kwaliteit van de woningvoorraad, voor werken aan werkgelegenheidsvraagstukken.

Waar mensen in achterstandsposities verkeren is actie gewenst, maar deze achterstand is niet per definitie een vraagstuk dat (in de eerste plaats) het wonen of leefomgeving betreft. De sociaal-economische positie van mensen kan ook worden beïnvloed via de werkgelegenheid of het onderwijs. Voor de desbetreffende gemeenten (steden) zullen daarom de meest effectieve oplossingsrichtingen moeten worden gevonden. Daarmee is stedelijke vernieuwing dus meer dan 'wonen'. Toch zal ook in de woningvoorraad en het leefmilieu moeten worden geïnvesteerd. Want een van de redenen van het achterblijven van gemeenten (steden) is het vertrek van koopkrachtige woonconsumenten naar de regio, waar de woningvoorraad in z'n algemeenheid beter aansluit op de woonwensen, met name van koopkrachtig huishoudens. Bovendien is in aansluiting op de aandacht voor de vooroorlogse woningvoorraad inmiddels ook de aandacht noodzakelijk voor de na-oorlogse buurten en wijken die vaak te eenzijdig zijn. In de leefomgeving is voort de samenhang tussen korte en lagere termijn van belang, waarbij een spanningsveld bestaat tussen de vele goede initiatieven op het niveau van het beheer en de op de langere termijn noodzakelijke verdere differentiatie van de woningvoorraad (en een integrale benadering van de knelpunten op het niveau van de buurten, wijken, de gemeente en de regio). Hier ligt een van de redenen waarom in de praktijk vaak plannen van een relatief laag ambitieniveau van de grond komen, met als effect het op langere termijn mogelijk nog verder achterblijven van die gemeenten.

Het mogelijke ambitieniveau hangt mede af van de beschikbare middelen, waarbij naast de bijdragen van de lokale partijen zelf essentieel is hoeveel middelen vanuit de Rijksoverheid voor de stedelijke vernieuwing beschikbaar komen. Vanuit de Nota Stedelijke Vernieuwing (ISV) zijn de eerste middelen aangekondigd. Hoeveel middelen moeten worden ingezet hangt aller eerst af van het gewenste ambitieniveau van gemeenten (en regio): trachten steden met achterstanden bijvoorbeeld alleen de resterende koopkracht vast te houden of wil men de geheel achterstand op de

omgeving inlopen? Wil men evenwicht op stadniveau door eht versterken van zwakke wijken of wil men zelfs toewerken naar een sterke stad in een sterke regio (in evenwicht)? Gemeenten e.a. maken thans plannen in het kader van het Grote Steden Beleid (GSB), ISV, Herstructurering, enz. Gezien de relatie met 'leefbaarheid' wordt in het onderstaande nader ingegaan op de herstructureringsplannen die in 1998 bij het rijk zijn ingediend.

Hoeveel herstructureringsplannen zijn er in 1998 door gemeenten ingediend en welke relatie is er met 'leefbaarheidsproblemen'?

In 1998 zijn 84 plannen ingediend door zo'n 64 gemeenten, waaronder 9 plannen van de 4 grote steden (G4). Daarvan werd aan 33 gemeenten rijks-subsidie voor hun gezamenlijke 38 plannen toegekend. Voor 46 plannen werd geen subsidie uitgekeerd. Van de 38 gesubsidieerde plannen kwamen er 9 uit de G4.

Van de 38 gesubsidieerde plannen, inclusief die van de G4, bleken er 10 met 'ernstige' en 15 plannen met 'zeer ernstige' leefbaarheidsproblemen; dat is tweederde. Dit beeld is hetzelfde als bij de (46) niet-gesubsidieerde plannen. De leefbaarheidsproblemen verschillen van elkaar, zowel qua omvang als qua inhoud. Ze zijn samen te vatten onder een combinatie van fysieke en sociaal-economische aspecten. Hier ligt een parallel met het GSB of GSI-beleid, waarbij het beleid gericht wordt op drie pijlers: sociaal, fysiek en economisch.

Hoe is de verdeling van de gesubsidieerde plannen/gemeenten naar gemeentegrootte ?

Verdeeld naar bevolkingsomvang en plannen met (zeer) ernstige leefbaarheidsproblemen blijkt dat bijna 20 % van de plannen betrekking had op kleine gemeenten, dat wil zeggen minder dan 35.000 inwoners en bijna 60% op gemeenten van 35.000 tot 100.000 inwoners. Ruim een kwart (10 plannen) betrof grotere gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Enig onderscheid tussen de plannen die volgens de beschrijving of beoordeling 'zeer ernstige' of 'ernstige' leefbaarheidsproblemen kennen: zoals uit onderstaande overzicht blijkt hebben de plannen met de beoordeling 'zeer ernstig' iets meer betrekking op de gemeenten boven de 100.000 inwoners (inclusief 2 plannen van een van de G4) en de plannen met de beoordeling 'ernstig' iets meer op de kleine gemeenten.

Gemeentegrootte	ernstige leefbaarheids- problemen	zeer ernstige leefbaarheids- problemen	totaal
< 35.000 inwo- ners	5	2	7
35.000 - 100.000 inwoners	15	7	22
100.000 inwoners en meer	4	6	10
Totaal	24	15	39

Voor het verkrijgen van een globaal beeld is bij de analyse uitgegaan van de plannen met 'zeer ernstige leefbaarheidsproblemen'.

De woningen en woonomgeving in de buurten en plangebieden dateren

voor de helft uit de na-oorlogse bouwperiode tot circa 1965. Een derde betreft woningen en buurten van na die periode. Soms zijn de woningen of is de buurt of het plangebied in verschillende perioden gebouwd.

Eenzijdigheid c.q. monotonie kan betrekking hebben op de wijk als geheel, op het plangebied en zowel op de woningen als de bewoners (qua inkomen, maar bijvoorbeeld ook qua leeftijd). Hier gaat het met name om het plangebied. Monotonie blijkt ook te kunnen gelden voor buurten/plangebieden met uitsluitend laagbouwwoningen. Ruim een derde van de onderhavige plangebieden bestaat geheel uit huurwoningen; in ongeveer driekwart gaat het om goedkope (huur)woningen. Bij vrijwel alle plannen is sprake van sterke eenzijdigheid.

Voorts is gekeken naar:

- het niveau van voorzieningen
in 57 % is sprake van slechte of matige voorzieningen in de nabijheid;
- veiligheid
slechts in een kwart is sprake van veilige woonomgeving (dus driekwart matig veilig tot onveilig);
- fysieke kwaliteit
die blijkt nergens goed, maar in 47 % matig en 53% slecht;
- concentratie van allochtonen
in 71 % blijkt daar sprake van;
- leegstand
bij een kwart van de plannen is daar sprake van.
- draagvlak voor herstructurering
bij driekwart van de plannen blijkt die 'hoog' te noemen.

In opdracht van DGVH is onderzoek gaande naar het meten van effecten van herstructurering; de eerste resultaten hiervan worden in de loop van 1999 verwacht.

Bijlage 5 Volkshuisvesting Informatie Systeem

Het Volkshuisvesting Informatie Systeem (VOIS) ondersteunt de IVH bij het uitvoeren van de verschillende taken. In dit kader heeft een analyse plaatsgevonden van het onderwerp leefbaarheid, waarvan de uitkomsten hieronder worden weergegeven. Naast informatie uit dit systeem heeft de IVH in 1999 een landelijk dekkend gegevensbestand met sociaal-economische en vastgoed-indicatoren van bureau Kolpron/Omnigis te Rotterdam aangekocht. Op diverse manieren wordt dus inzicht verkregen in de wijken, gemeenten en regio's waar het goed en waar het minder goed gaat.

Onderwerp	PHRMGW7-5 +	PKPEGW75 +	Nederland	Eenheid	Bron
Renovatie onbekend	3	2	2	%	GMP/ABF
Renovatie veel woningen	20	8	13	%	GMP/ABF
Renovatie weinig woningen	9	19	13	%	GMP/ABF
Renovatie geen woningen	68	70	73	%	GMP/ABF
Buurt ligging onbekend	3	8	5	%	GMP/ABF
Buurt ligt in centrum	8	17	12	%	GMP/ABF
Buurt dichtbij centrum	44	36	38	%	GMP/ABF
Buurt in buitenwijk	44	26	39	%	GMP/ABF
Buurt buiten woonplaats	1	14	5	%	GMP/ABF
Nieuwbw sociale sector	63	16	26	%	CBS/WON
Nieuwbw premie sector	23	12	13	%	CBS/WON
Nieuwbw vrije sector	14	72	61	%	CBS/WON
Nieuwbw meergezins	87	8	25	%	CBS/WON
Nieuwbw huur	77	18	32	%	CBS/WON

Met behulp van VOIS-WIJK zijn alle 4-cijferige postcodegebieden geselecteerd waar meer dan 75% van de woningen behoort tot de huursector en waar meer dan 75% van de voorraad bestaat uit meergezinswoningen. Daarnaast is een selectie gemaakt van de 4-cijferige postcodegebieden waarvan de voorraad voornamelijk (75% en meer) bestaat uit koop- en eengezinswoningen. Met VOIS-WIJK kan eenvoudig worden vastgesteld waar deze wijken gesitueerd zijn. Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen deze 2 gebiedsselecties waarbij een aantal woning- en huishoudkenmerken is vergeleken.

In Nederland zijn 86 4PC-gebieden die voor 75% bestaan uit huur- en meergezinswoningen. De totale voorraad bedraagt ruim 400 duizend woningen.

Beknopte Analyse gebiedsvergelijking

Het aantal gebieden met een hoog aandeel koop- en eengezinswoningen is fors, ruim 1500 wijken. In combinatie met het aantal woningen blijkt dat het, uitgedrukt in aantallen inwoners, gaat om kleine gebieden.

Het eerste wat opvalt is dat ondanks een hoog gemiddeld inkomen, het aandeel IHS-ontvangers maar ook het gemiddeld IHS-bedrag in de wijken met veel koop- en eengezinswoningen hoger is dan in de wijken met veel - en meergezinswoningen. Een meerderheid van de huishoudens in de wijken met veel huur- en meergezinswoningen behoort tot de aandachtsgroep. Daarnaast bestaat een derde van deze huishoudens uit alleenstaanden.

Bijlage 6 Vragenlijst voor gemeente en corporaties

**Vragenlijst voor gemeenten en corporaties ter voorbereiding van
leefbaarheidsdialogen en integrale leefbaarheidsrapportage 1998**

Amsterdam, 2 oktober 1998

Paul van Soomeren
Harm Jan Korthals Altes
Pepijn van Amersfoort

Voorwoord

Voor u ligt een vragenlijst die een onderdeel vormt van het project 'Leefbaarheid en IVH'. Doelstelling van dit project is:

- gegevens verzamelen over de stand van zaken van het lokale leefbaarheidsbeleid t.b.v. rapportage aan de staatssecretaris Volkshuisvesting;
- activiteiten van IVH op het vlak van leefbaarheid afstemmen op activiteiten van lokale partijen;
- de inbreng in beeld krijgen die de IVH lokale partijen kan bieden op het vlak van leefbaarheidsbeleid;
- wederzijdse uitwisseling van kennis en ervaringen tussen IVH en lokale partijen.

De ingevulde vragenlijsten worden ook gebruikt ter voorbereiding van de *leefbaarheidsdialoog* die in uw regio wordt georganiseerd. Zo'n dialoog maakt het mogelijk dat er een wederzijdse uitwisseling van informatie en ervaringen ontstaat. Het bespreken van eventuele knelpunten kan leiden tot een gezamenlijk actief zoeken naar oplossingsrichtingen.

De vragenlijst wordt zowel aan gemeenten als aan corporaties voorgelegd. Van beide partijen worden ook vertegenwoordigers uitgenodigd voor de leefbaarheidsdialoog.

De vragenlijst bevat de volgende hoofdaandachtspunten:

- afbakening van 'leefbaarheid';
- rijkskaders waarbinnen wordt gewerkt;
- in gang gezet lokaal beleid;
- werkwijze en organisatie;
- knelpunten;
- inbreng IVH.

Vragenlijst

- N.B. - U kunt meerdere antwoordmogelijkheden aankruisen, tenzij anders is vermeld.
- Wanneer bij een vraag om toelichting wordt gevraagd, kunt u deze informatie op de achterzijde van de betreffende pagina opschrijven. Vergeet u dan vooral niet daarbij het vraagnummer waarbij de toelichting hoort te vermelden.

A. Naam en functie van geïnterviewde :

.....

B. Welke diensten/onderdelen van uw organisatie zijn betrokken bij of verantwoordelijk voor het leefbaarheidsbeleid? :

.....

.....

Definitie en afbakening van 'leefbaarheid'

1. Wat valt in het beleid van uw organisatie onder 'leefbaarheid'?

- ☐ geluidshinder
- ☐ sociale veiligheid
- ☐ verkeersveiligheid
- ☐ opvang jongeren/sportvoorzieningen
- ☐ bevorderen multiculturele integratie
- ☐ tegengaan segregatie
- ☐ onderhoud en aankleding woonomgeving/groen
- ☐ kwaliteit voorraad
- ☐ complexbeheer
- ☐ vandalismepreventie
- ☐ inbraakpreventie
- ☐ bestrijding bedreiging/intimidatie
- ☐ bestrijding/ opvang zwervers, verslaafden, prostitutie
- ☐ opruimen zwerfvuil en hondenpoep
- ☐ bestrijden graffiti
- ☐ andere onderwerpen, namelijk:

.....

2. Op welke punten is door uw organisatie de afgelopen twee jaar geïnvesteerd (in tijd en/of geld)? Graag door toevoeging van de cijfers '1', '2' en '3' achter de betreffende punten de Top 3 wat betreft investering aangeven.

3. Op grond waarvan zijn deze prioriteiten gesteld?

- ☐ onderzoek
- ☐ signalen uit de wijken
- ☐ politieke voorkeur
- ☐ subsidiemogelijkheden
- ☐ anders, namelijk:

.....

N.B. Gemeenten gaan door met vraag 5.

4. Op welke van de onderstaande manieren heeft de corporatie de afgelopen twee jaar actie ondernomen die als (voornaamste) doel had een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van buurten en wijken?
- ☐ inhoudelijke bijdrage leveren aan één of meer gemeentelijke plannen voor een gebiedsgerichte aanpak van de leefbaarheid in een buurt/wijk;
 - ☐ fasering en planning van het eigen investeringsbeleid afstemmen op leefbaarheidsplannen van de gemeente of van andere partijen;
 - ☐ bijdragen aan het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus;

- ☐ bijdragen aan het bevorderen van de veiligheid in huis en in de directe omgeving;
- ☐ betrokkenheid van buurtbewoners vergroten;
- ☐ buurt-/wijkactiviteiten ondersteunen.

Kaders waarbinnen moet worden gewerkt

5. Welke rijksnota's en -subsidies zijn voor uw beleid kaderstellend?
- ☐ Tijdelijke Regeling Herstructurering
 - ☐ Grote Steden Beleid
 - ☐ Stadsvernieuwingsbeleid
 - ☐ Anders, namelijk:
.....
6. Kunt u met die kaders uit de voeten (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja
 - ☐ gaat wel
 - ☐ nee → namelijk niet met:
.....
omdat:

In gang gezet lokaal beleid

7. Heeft uw organisatie zelf nota's gemaakt over leefbaarheidsbeleid (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja, namelijk:
(graag titels + publicatiedata noteren op achterzijde van deze pagina)
 - ☐ in voorbereiding, namelijk:
(graag onderwerpen + publicatiedata noteren op achterzijde van deze pagina)
 - ☐ nee
8. Welke lokale nota's zijn voor u het meest van belang ten aanzien van leefbaarheid?.....
.....
.....
.....
.....
9. Wat is de gemiddelde planningshorizon van het leefbaarheidsbeleid in deze nota's (één antwoord aankruisen)?
- ☐ 1-4 jaar
 - ☐ 5-9 jaar
 - ☐ 10 jaar en langer
10. Zijn deze nota's uitgewerkt in concrete activiteiten en projecten?
- ☐ ja
 - ☐ deels
 - ☐ nee (ga naar vraag 12)
11. Bent u tevreden over de voortgang van deze activiteiten/projecten?
- ☐ ja
 - ☐ deels
 - ☐ nee Toelichting:
.....

12. Wordt het 5e BBSH prestatieveld, 'leefbaarheid', met hetgeen op dit moment in voorbereiding dan wel uitvoering is naar uw mening voldoende afgedekt (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja
 - ☐ twijfel
 - ☐ nee

Werkwijze en organisatie

13. Zijn uw activiteiten/projecten wijkgerichte of is het werkgebied de gehele gemeente?
- ☐ wijkgericht
 - ☐ gehele gemeente
 - ☐ mengvorm
14. Wie zijn uw belangrijkste partners in het leefbaarheidsbeleid? Graag per partner met een cijfer aangeven welke prioriteit deze heeft in de samenwerking (1 = belangrijkste, 2 = op één na belangrijkste, etc).
- ☐ gemeentebestuur
 - ☐ gemeentelijke diensten, namelijk:
.....
 - ☐ corporaties
 - ☐ welzijnsinstellingen
 - ☐ politie
 - ☐ bewoners
 - ☐ andere partij, namelijk:
.....
15. Bij wie ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het trekken van leefbaarheidsbeleid in uw werkgebied (één antwoord aankruisen)?
- ☐ gemeente
graag de dienst/afdeling noteren die dit op zich neemt:
.....
 - ☐ corporatie(s)
 - ☐ gezamenlijk
 - ☐ andere partij, namelijk:
.....
16. Is er een reguliere overlegvorm (stuurgroep, projectgroep) inzake leefbaarheid in het leven geroepen waarin gemeente en corporatie gezamenlijk zitting hebben (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja
 - ☐ in overweging/voorbereiding
 - ☐ nee
17. Worden bewoners/bewonersgroepen bij de planvorming betrokken (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja
 - ☐ soms/hangt ervan af
 - ☐ nee

N.B. Gemeenten gaan door met vraag 21.

18. Hoe vaak is leefbaarheid in de afgelopen jaren onderwerp van gestructureerd overleg met de huurders geweest?
- Overleg met een algemeen huurdersplatform:
- 1997: keer
- 1998: keer

Overleg met specifieke bewonerscommissie:

1997:..... keer

1998:..... keer

Wanneer het antwoord 4 maal nul is, ga dan door met vraag 21.

19. Heeft u het idee dat bepaalde categorieën bewoners ontbreken op dit overleg of ondervertegenwoordigd zijn?
- ☐ ja
 - ☐ nee (ga naar vraag 21)
 - ☐ weet niet (ga naar vraag 21)
20. Welke categorieën betreft dit dan?
- ☐ bejaarden
 - ☐ allochtonen
 - ☐ jongeren
 - ☐ gehandicapten
 - ☐ woonwagenbewoners
 - ☐ andere groep, namelijk:.....
21. Kan bewonersinbreng naar uw mening meerwaarde hebben voor het leefbaarheidsbeleid (één antwoord aankruisen)?
- ☐ ja Toelichting:
.....
 - ☐ gaat wel/hangt ervan af
 - ☐ nee
22. Op welke gebieden zijn effecten merkbaar van het door uw organisatie gevoerde leefbaarheidsbeleid?
- ☐ leefbaarheid
 - ☐ sociale veiligheid
 - ☐ verkeersveiligheid
 - ☐ opvang jongeren/sportvoorzieningen
 - ☐ bevorderen multiculturele integratie
 - ☐ tegengaan segregatie
 - ☐ onderhoudsniveau van bestrating, groen en/of woningvoorraad
 - ☐ veiligheid (inbraak, vandalisme)
 - ☐ kwaliteit samenwerking tussen gemeente en corporaties
 - ☐ geen effecten
 - ☐ ander gebied, namelijk:
.....
23. Is de monitoring van effecten structureel geregeld?
- ☐ ja
 - ☐ deels
 - ☐ nee (ga naar vraag 27)
24. Hoe is de monitoring geregeld?
- ☐ GSB monitor
 - ☐ andere landelijke standaard
 - ☐ eigen onderzoek
25. Worden deze monitorresultaten aan de beleidsmakers voorgelegd?
- ☐ ja
 - ☐ nee
26. Houden zij volgens u rekening met deze resultaten?
- ☐ ja
 - ☐ deels
 - ☐ nee

Knelpunten

27. Welke knelpunten ondervindt u bij het realiseren van uw leefbaarheidsdoelstellingen?
- ☐ capaciteitsprobleem
 - ☐ coördinatieprobleem intern
 - ☐ coördinatieprobleem extern
 - ☐ te weinig kennis, vaardigheden, bruikbare voorbeelden
 - ☐ competentieprobleem
 - ☐ onwil/onmacht/visieloosheid bij belangrijke partners
 - ☐ sectorale benadering stedelijke diensten
 - ☐ verkokering op rijksniveau
 - ☐ lage politieke prioriteit
 - ☐ financieringsprobleem
 - ☐ anders, namelijk:
.....
28. Kunt u factoren noemen die het welslagen van projecten en activiteiten op het gebied van leefbaarheid bepalen?
- ☐ betrokkenheid bewoners
 - ☐ goede samenwerking tussen instanties
 - ☐ helder geformuleerd(e) plan/doel(en)
 - ☐ resultaten op korte termijn zichtbaar
 - ☐ anders, nl. :
.....
29. Kunt u factoren noemen die het minder goed lopen van projecten en activiteiten op het gebied van leefbaarheid bepalen?
- ☐ gebrek aan draagvlak bij bewoners
 - ☐ slechte samenwerking/coördinatie
 - ☐ ontbreken planmatige aanpak
 - ☐ geldgebrek
 - ☐ anders, nl. :
.....
30. Welke kansen om leefbaarheid te verbeteren blijven naar uw mening liggen en welke partij (dat kunt u ook zelf zijn) zou die moeten oppakken?
-
-
-

Inbreng IVH

31. Welke taken ziet u voor VROM in het algemeen en de IVH in het bijzonder op het vlak van leefbaarheid?
- ☐ helicopterview over het onderwerp verwerven en uitdragen
 - ☐ toezicht op concrete projecten
 - ☐ ondersteunen regie rol van derden door (bijdrage aan) evaluatie
 - ☐ bemiddelen tussen lokale partijen
 - ☐ informatiemakelaar tussen rijk en lokale partijen (en omgekeerd) bijvoorbeeld over subsidiemogelijkheden en slaag-/faalfactoren van leefbaarheidsprojecten
 - ☐ andere taak, namelijk:

32. Welke eisen stelt u aan de inbreng zoals bedoeld bij de voorgaande vraag?
- ☐ eisen qua inzet/beschikbaarheid,
namelijk:.....
-
- ☐ eisen qua kennis/vaardigheden, namelijk:
-
-
- ☐ andere eisen:
-
-

Hartelijk dank voor uw inbreng en moeite.

Bijlage 7 Literatuurlijst

- ABF, *Basisanalyse ontwikkelingen op wijkniveau*, 1998 (in druk)
- AB-Onderzoek, *Ruimtelijke concentratie van kansarmoede, een eerste verkenning*, 1996
- Aedes/Quintes BV, *Lemon, de leefbaarheidsmonitor van Aedes/Quintes BV*, Woningraad-Magazine 25/26-1997
- Analooq Communicatie, *Klimaatverbetering in de amsterdamse woonwijken*, 1992
- Arcadis Heidemij, Ruimte en Milieu, Ministerie van VROM, DGVH, *Naar een complete stad: kiezen voor milieu en kwaliteit in het bestaand stedelijk gebied*, 1998
- Buurt- en Speeltuinwerk Rotterdam, *Doe mij maar 'n Duimdrop!*, 3e herziene versie, mei 1997
- R. Deurlo, S. Musterd, W. en Ostendorf, *'Pockets of poverty', een methodische studie naar het vóórkomen van ruimtelijke concentraties van armoede in steden in Nederland en enkele kanttekeningen bij de probleemanalyse*, 1997
- DGVH/Nethur Partnership, *Pockets of Poverty. een methodische studie naar het voorkomen van ruimtelijke concentraties van armoede in steden in Nederland en enkele kanttekeningen bij probleemanalyse*, 1997
- F. Dieleman, R. Nijstad, *Eenzijdige bevolking in sociale huursector vooral probleem buiten grote steden*, in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 1997/7
- I. Drontmann e.a., *Kijk op de wijk, instrumenten om ontwikkelingen in de woonomgeving te signaleren*, 1995
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners, RIGO, *Investeren in wijkontwikkeling, synthese van de ervaringen in Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg*, 1998
- R. Engbersen e.a., *Nederland aan de monitor*, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, 1997
- Gemeente Almelo, *Zakgeldproject Almelo*, 1997
- Gemeente Amsterdam, *Gebiedsaanpak Amsterdam; Plan leefbaarheid in het kader van het Grote Steden Beleid*, 1995
- Gemeente Amsterdam, *Zomers Buiten; Jaarverslag*, 1997
- Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag '97 "De Dageraad"*, 1997
- Gemeente Amsterdam, *Stad voor iedereen; beleidsovereenkomst volkshuisvesting Amsterdam 1998-1999*, 1998

- Gemeente Amsterdam, *Stadsmonitor '96; GSB*, 1996
- Gemeente Amsterdam, *Grote Steden Beleid in Amsterdam; Werkverslag najaar 1996- zomer 1997*, 1997
- Gemeente Baarn, *Nota Kernbeleid VHV*, 1997
- Gemeente Borger-Odoorn, *Stichting Borger Woningbouw; herstructurering Borger en Nieuw-Buinen*, 1998
- Gemeente Delft, *Wijkbeheer op Maat*, 1992
- Gemeente Delft, *Wijkbeheer op Maat II*, 1995
- Gemeente Delft, *Impressie Leefbaarheid Gilleswijk te Delft*, 1996
- Gemeente Delft, *Delft in Dialoog; impressie en vervolg van de stads-gesprekken op 3, 9, 17 en 24 juni 1998*, 1998
- Gemeente de Ronde Venen, *Raadsvoorstel Stichting Leefbaarheid De Ronde Venen*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Den Haag naar een ongedeelde stad*, 1997
- Gemeente Den Haag, *Beleidsnotitie Voortgang Leefbaarheid; leefbaarheid en kwaliteitsverbetering openbare ruimte. Meerjaren Programma Wonen (concept 1)*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Beleidsnotitie Voortgang Leefbaarheid (concept 2)*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Woekeren met Ruimte; voor werk, veiligheid en leefbaarheid*, 1995
- Gemeente Den Haag, *Voortgangsrapportage Grote-Stedenbeleid 1996-1998*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Beleidsadvies Leefbaarheid in opdracht van de Algemene Woningbouwvereniging te Den Haag*, 1996
- Gemeente Den Haag, *Kwaliteit in de Buurt. Kabinetsreactie op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Wonen in een leefbare omgeving. Publiek debat Den Haag*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Jaarverslag 1997. Woningstichting 'S-Gravenhage*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Actieplan 1997-1998. Federatie Haagse Woningcorporaties*, 1998
- Gemeente Den Haag, *Uittreksel Jaarverslag. VZOS*, 1997
- Gemeente Haarlem, *Jaarverslag 1997. KPMG*, 1997
- Gemeente Deventer, *Convenant Wijkontwikkelingsperspectieven Deventer*, 1996

- Gemeente Gouda, *Werkstructuur activiteiten binnenstad. Besluit, B&W-besluit nr. 20.160-'96*, 1996
- Gemeente Haarlem, *Leefbaarheidsmonitor 1997*, 1998
- Gemeente Hardenberg, *Sibculo, een Pilot. Gebiedsgericht werken in de gemeente Hardenberg*, 1997
- Gemeente Hardenberg, *Zakgeldproject Baalder, concept*, 1997
- Gemeente Leiden, *Leefbaarheidsmonitor*, 1998
- Gemeente Velsen, *Beleidsplan 1998-2003*, 1998
- Gemeente Velsen, *Jaarverslag 1997 Woningbedrijf Velsen*, 1998
- Gemeente Zaanstad, *Dit is een prima plek. Perim*, 1998
- Gemeente Zaanstad, *Zaankanter in 2015. Strategische Visie*, 1997
- Gemeente Zeist, *Uittreksel Prestatie-afspraken gemeente Zeist*, 1997
- Gemeentebesturen van de G21, *Investeren in de stad. Naar krachtige stedelijke gemeenschappen. Memorandum van de gemeentebesturen van de G21*, 1998
- Inspectie Milieuhygiëne Zuid-West, *Activiteiten VROM milieu-kolom m.b.t. leefomgevingsbeleid gemeenten*
- Landbouwwuniversiteit Wageningen, *Leefbaarheidseffectrapportage Opsterland*, 1999
- LISWO, *Van huisbaas naar sociaal ondernemer, advies over de inzet van corporaties inzake leefbaarheid*, 1997
- C.E. van der Meer, *Monitoring van buurten, signalering en analyse van probleemcumulatie*, 1997
- K. Meulenbelt, *Van een één- naar een twee-topfige woningmarkt, de opkomst en neergang van woonbuurten in het Amsterdamse en Rotterdamse stadsgewest*, 1996
- Ministerie van VROM, *De gedifferentieerde stad. Gezamenlijke rapportage van de grote steden en het rijk*, oktober 1996
- Ministerie van VROM, *Volkshuisvesting in cijfers*, 1997
- Ministerie van VROM, *Nota Stedelijke Vernieuwing*, 1997
- Ministerie van VROM, *Woonverkenningen, wonen in 2030*, 1997
- Ministerie van VROM, TauwMabeg en bureau Uhrhahn, *Woonverkenningen, achtergrondstudie Milieutypen en transformatie*, 1997
- Ministerie van VROM, *Woonverkenningen, achtergrondstudie Leven in de stad*, Werkgroep 2duizend 1997
- Ministerie van VROM en OTB, *Woonverkenningen, achtergrondstudie Toekomst stedelijke woonmilieus in 2030*, 1997

- Ministerie van VROM, *Besluit Beheer Sociale Huursector*, 1996
- Nationale Woning Raad, *Verder dan de voordeur, Woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland*, 1996
- NRC-Handelsblad, *Buurten*, 18 dec. 1997
- NWR, NCIV en VNG, *Nationaal programma Volkshuisvesting 1997-2000*, 1997
- Raad voor de Volkshuisvesting, *Advies inzake leefbaarheid, ruimtelijke segregatie en volkshuisvesting*, 1996
- Research voor Beleid, *Ruimtelijk beeld van Nederland, Inwoners van Nederland over hun leefomgeving*, 1996
- RIGO, *Naoorlogse wijken in beeld*, 1996
- RIGO, *De ideale mix, een verkenning van visies, feiten, en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*, 1998 (in druk)
- Rijksplanologische Dienst, *De stad in Nederland met zijn ontwikkeling in het stadsgewest*, mei 1998
- Rijksuniversiteit Groningen/Marco Polis Advies, *Maakt differentiatie verschil? De invloed van herdifferentiatie op de leefbaarheid in naoorlogse wijken*, oktober 1997
- Servicebureau Beheer Rotterdam, RADAR, *Open deuren en buitenstaanders, tips voor participatie van migranten in het wijkbeheer*, 1993
- Sociaal Economische Raad, *Samen voor de stad*, 1998
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De beklemden stad, grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*, 1996
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Van hoog naar laag van laag naar hoog. De sociaal-ruimtelijke ontwikkeling van wijken tussen 1971-1995*, 1998
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale Vernieuwing, van plan naar praktijk*, 1998
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en culturele Verkenningen 1997*, 1997
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Armoedemonitor 1997*, 1997
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage minderheden 1995, Concentratie en segregatie*, 1995
- Stichting Duimdrop en Buurt- en Speeltuinwerk Rotterdam, *Ouderwets gezellige pleinen in modern jasje: het Duimdropproject 1993-1997*, 1998
- Stichting Leefbaarheid De Ronde Venen, *Buurt(w)aardigheden*, jaar 1998/2

- Stichting Leefbaarheid De Ronde Venen, *De ouderenadviseur. Een onafhankelijk adviseur voor de juiste hulp op het juiste moment*, 1998
- Stichting Leefbaarheid De Ronde Venen, *Samen werken aan de samenleving*, 1998
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, *Tot hier en niet verder. Bemoeizorg als remedie tegen overlast. Sousterrain van de woningmarkt*, 1998
- R.B.J. Teule, *Inkomen, doorstromen en uitsorteren: arm en rijk op de Nederlandse grootstedelijke woningmarkt*, 1996
- J. Verhoeven, *Multicultureel Brixton is 'een gouden ei'*, in *Geografie* 1998/1
- A.O. Verweij en B. Goezinne, ISEO, *Jaarboek 1996 Grote-Stedenbeleid*, 1997
- A.O. Verweij e.a., ISEO, *Jaarboek 1997 Grote-Stedenbeleid*, 1998
- Visitatiecommissie Grote-Stedenbeleid 1998 (eindrapport cie. Brinkman), *Groot onderhoud der steden, samenwerking in samenhang*, 1998
- J. Voskamp en J. ten Brink, Werkgroep '2duizend, *Buurtbeheerbedrijf Landgraaf. Bedrijfsplan*, maart 1997
- J.W. van de Wardt en F. de Jong, *Tussen Dam en Arena: Leefbaarheid en de betekenis van omgevingskenmerken in negen Amsterdamse buurten*, 1997
- Werkgroep 2duizend, *Op weg naar prestatieafspraken*, 1997

Bijlage 8 Kantoren van de Inspectie Volkshuisvesting

IVH	Adres	Telefoonnummer Faxnummer
Groningen Friesland Drenthe inspecteur: mw. dr. P.M. Renou	Cascadeplein 10 9726 AD Postbus 1318 9701 BH GRONINGEN	tel: 050 - 5992 700 fax: 050 - 5992 699 Alfred van Sleen
Overijssel inspecteur: ir. C.L.J. BOS	Gebouw "Hanzeland" Hanzelaan 310 Postbus 7006 8007 HA ZWOLLE	tel: 038 - 4695 555 fax: 038 - 4695 560 Dick Tulen
Gelderland inspecteur: mw. Ir. A.M. Roessen	Pels Rijckenstraat 1 Postbus 750 6800 AT ARNHEM	tel: 026 - 3528 456 fax: 026 - 3528 457 Wil Berentsen
Utrecht inspecteur: drs. J.C. van Scherpenzeel	Maliebaan 18 Postbus 85185 3508 AD UTRECHT	tel: 030 - 2335 511 fax: 030 - 2335 550 Dirk Waldschmit
Noord-Holland Flevoland inspecteur: drs. M.J. van Giessen	Kennemerplein 6-8 2011 MJ Postbus 5054 2000 GB HAARLEM	tel: 023 - 5150 700 fax: 023 - 5150 701 Frank Duits
Zuid-Holland wnd. inspecteur: mr. H. de Vogel	Huis te Landelaan 492 Postbus 3254 2280 GG RIJSWIJK	tel: 070 - 3985 811 fax: 070 - 3985 800 Cor van Welbergen
Noord-Brabant Zeeland inspecteur: mr. A.B. Ringersma	Schimmelt 28 5611 ZX 5600 HL EINDHOVEN	tel: 040 - 2652 911 fax: 040 - 2467 311 Annie van Riet Marijke Driessen
Limburg inspecteur: ir. B. Emmens	St. Pieterskade 26 6212 AD Postbus 1118 6201 BC MAASTRICHT	tel: 043 - 3288 400 fax: 043 - 3251 930 Thea Werné

Bijlage 9 Selectie gemeenten leefbaarheidsdialoog

Dit overzicht geeft alle geselecteerde gemeenten weer. In de gecursiveerde gemeenten is geen dialoog gevoerd.

Regio Noord-Holland/Flevoland

Amsterdam
Haarlem
Hoorn
Noordoostpolder
Purmerend
Velsen
Zaandam

Regio Zuid-Holland

Capelle aan de IJssel
Delft
Den Haag
Leiden
Oud-Beijerland
Rotterdam (Delfshaven)
Schiedam

Regio Noord

Borger/Odoorn
Delfzijl
Dongeradeel
Groningen
Hoogezand/Sappemeer
Leeuwarden
Meppel
Opsterland
Smallingerland
Sneek
Winschoten

Regio Noord-Brabant/Zeeland

Bergen op Zoom
Breda
Den Bosch
Eindhoven
Helmond
Oss
Roosendaal
Terneuzen
Tilburg
Vlissingen

Regio Gelderland

Apeldoorn
Arnhem
Doesburg
Ede
Harderwijk
Zutphen

Regio Overijssel

Almelo
Deventer
Enschede
Hardenberg
Hengelo
Zwolle

Regio Utrecht

Baarn
De Ronde Venen
Nieuwegein
Utrecht
Zeist

Regio Limburg

Heerlen of Kerkrade
Horst
Landgraaf
Venray

•
•
• PUBLICATIE VAN:
• Ministerie van Volkshuisvesting,
• Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• Centrale Directie Communicatie
• Rijnstraat 8
• 2515 XP Den Haag
•
• vrom 990549/b/9-99 13508/171
■

