



**in stenen of
in mensen**

slim investeren in stedelijke vernieuwing

Samenvatting

De aanpak van achterstandswijken rust voor een belangrijk deel op sloop/nieuwbouw met als doel om de woningvoorraad te herstructureren. De relatie tussen de aanpak van achterstandswijken en fysieke herstructurering staat steeds meer onder druk. Dat heeft te maken met een paar aspecten:

- *We willen niet het liever niet meer*, in verband met de maatschappelijke effecten van sloop op waardevolle sociale verbanden in de wijk;
- *We kunnen het niet meer betalen en uitvoeren*, fysieke herstructurering is zeer kapitaalintensief en de herhuisvesting die eraan voorafgaat, wordt steeds lastiger op te lossen;
- *We weten eigenlijk niet zeker of het wel werkt*, er lijkt een stortvloed aan onderzoeken het daglicht te zien waaruit blijkt dat herstructurering geen doeltreffende aanpak is.

Deze scriptie richt zich op het laatste onderdeel; de effectiviteit. Om deze te kunnen beoordelen wordt een vergelijking gemaakt tussen de effectiviteit van sloop/nieuwbouw met die van tien sociaal-economische ingrepen op de meest voorkomende doelstellingen bij herstructureringsingrepen. Dit zijn onder meer leefbaarheid, het versterken van de woningmarktpositie en het verminderen van concentratie en segregatie van kansarme huishoudens.

Sloop/nieuwbouw blijkt vooral een effectief instrument voor het herstellen of vergroten van de *ruimtelijk-economische* vitaliteit van (achterstands)wijken. Hieronder vallen herstructureringsdoelstellingen als het vergroten van keuzemogelijkheden op de woningmarkt en het versterken van de economische basis voor het voorzieningenniveau.

De effectiviteit van sloop/nieuwbouw schiet tekort daar waar het gaat om sociale thema's zoals leefbaarheid. De veronderstelling is lang geweest het variëren van de woningvoorraad zorgt voor menging van 'kansarme huishoudens' met de zogenaamde middenklasse. De kansarmen zouden zich zowel sociaal als economisch kunnen optrekken aan hun nieuwe burens. Het blijkt echter dat variëren niet leidt tot mengen. De sociale cohesie en het sociaal kapitaal in de buurt gaan eerder achteruit dan vooruit – zeker op de korte termijn.

Een sociaal-economische aanpak kan uit een grote variëteit aan ingrepen bestaan, zoals het veranderen van het toewijzingssysteem, het verkopen van woningen met korting en assertief sociaal beleid zoals een Achter de Voordeur aanpak. Het kenmerkende verschil met sloop/nieuwbouw is dat de interventies er opgericht zijn om het gebrek aan vitaliteit in de buurt op te lossen *met* de bewoners in plaats van ze te vervangen door andere. Dat klinkt aantrekkelijk, maar dat maakt de ingrepen nog niet per definitie effectiever. De wet van de grote getallen werkt 'in het voordeel' van sloop/nieuwbouw. Een werkmakelaar kan jaarlijks tientallen mensen aan een nieuwe baan helpen, waardoor de concentratie van kansarmoede in de wijk met succes afneemt. In diezelfde wijk worden in het kader van de herstructurering van de woningvoorraad 1.000 sociale huurwoningen vervangen door 800 koopwoningen. De conclusie is niet dat we juist met sociaal-economisch investeren moeten stoppen; de methoden vullen elkaar goed aan. Bovendien is de vraag welke aanpak meer 'value for money' levert niet nog niet beantwoord.



Veel sociaal-economische ingrepen zijn niet zichtbaar en hebben tijd nodig om tot voor iedereen merkbare resultaten te leiden. Communicatie en het bereiken van quick wins zijn daarom een goede aanvulling veel 'zachte' ingrepen. Quick wins zijn snelle, zichtbare veranderingen in een wijk die een voor de bewoners waardevolle kwaliteit toevoegen of een pijnpunt wegnemen.

Voor sommige doelstellingen is er niet de luxe van een keuze tussen sloop/nieuwbouw of sociaal-economisch ingrijpen, maar zijn beide vereist. Dit geldt voor het verbeteren van de woningmarktpositie. Sloop/nieuwbouw is beter in het beïnvloeden van de 'front office' van de wijk; fysieke herstructurering is zichtbaar – buitenstaanders zien dat er wat aan het gebeuren in de wijk. De 'back office' is ook bepalend voor de marktpositie; zolang bewoners niet tevreden zijn over de leefbaarheid in de wijk, zal de marktpositie ook niet snel verbeteren.

De successen die geboekt zijn met sociaal-economische ingrepen zijn natuurlijk situationeel bepaald. Niettemin kan gesteld worden dat, onder een aantal condities, de meest voorkomende herstructureringsdoelstellingen gehaald zijn zonder te herstructureren. Sociaal-economisch investeren kan dus in bepaalde wijken zeker een volwaardig en slim alternatief zijn voor sloop/nieuwbouw.

De **conclusie** van deze scriptie luidt dan ook:

- Sociaal-economische ingrepen kunnen in een bepaalde omstandigheden een volwaardig alternatief zijn voor sloop/nieuwbouw. Sloop/nieuwbouw is in die gevallen niet nodig.
- Sociaal-economische ingrepen kunnen de blinde vlekken van sloop/nieuwbouw goed invullen. Het maken van een slimme combinatie van hard en zacht investeren is in de meeste wijken noodzakelijk.
- Herstructurering zonder sociaal-economisch investeren is haalbaar wanneer de sociale kwaliteit in de wijk goed is. In die gevallen zou wellicht sociaal-economisch investeren niet nodig zijn.

De scriptie eindigt met een **afwegingskader**, aan de hand waarvan bepaald kan worden tussen sloop/nieuwbouw en sociaal-economisch investeren. Dit kader bestaat uit drie onderdelen:

1. de analytische zeef, waar zit de pijn in deze wijk?
2. kiezen tussen sloop/nieuwbouw en sociaal-economisch investeren
3. de logische zeef, kiezen tussen verschillende sociaal-economische ingrepen

Dit kader helpt bij het maken van een slimme keuze tussen investeren in mensen of in stenen.



Voorwoord

Investeren in stenen of in mensen? Dat is de vraag waar ik mij in deze scriptie op richt. Het te verwachten antwoord luidt: doe allebei maar. Maar dat is wat mij betreft niet het interessante van mijn onderzoek. De vraag is wanneer fysieke herstructurering niet meer haalbaar of betaalbaar is, welke middelen staan ons dan ter beschikking? Lukt het om met die middelen dezelfde (herstructurerings)doelstellingen te behalen?

Ik heb tijdens het opstellen van deze scriptie heel veel geleerd. Wanneer dat voor de lezer ook maar een klein beetje het geval is, ben ik heel tevreden.

Een dankwoord past beter bij een oscar-uitreiking dan in het voorwoord van een scriptie. Ik kan en wil er echter niet omheen dat ik een aantal mensen veel dank verschuldigd ben. Dat zijn de mensen die de tijd hebben genomen om met mij over dit onderwerp te praten, waaronder mijn begeleider Leo Versteijlen. Ook veel dank voor Lennie die tot diep in de nacht mijn stukken heeft doorgelezen om mij te attenderen op schrijf- en stijlfouten en op de juiste momenten mij een hart onder de riem wist te steken. Tot slot Eva en Dyan omdat ze mij af en toe even met rust hebben gelaten en mij een hart onder de riem hebben gestoken met tekeningen en andere knutselwerken.

Richard Winkels

2 augustus 2010



Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 1 |
| Voorwoord | 4 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 2 Doelstellingen van stedelijke vernieuwing | 11 |
| 2.1 De achtergrond van stedelijke vernieuwing | 11 |
| 2.2 Stad en stijging | 14 |
| 2.3 Inventarisatie van de doelstellingen van herstructurering..... | 14 |
| 2.4 De doelstellingen op een rij | 18 |
| 2.5 De woningmarktpositie | 20 |
| 2.6 Conclusies..... | 22 |
| 2.7 Toegift: analyseren, onderbouwen en expliciteren..... | 23 |
| 3 Mariahoeve en Delfshaven..... | 25 |
| 3.1 Mariahoeve | 25 |
| 3.2 Oud-Delfshaven | 28 |
| 3.3 Conclusies..... | 31 |
| 4 De effectiviteit van sloop/nieuwbouw | 33 |
| 4.1 Sloop/nieuwbouw..... | 33 |
| 4.2 De effectiviteit van sloop/nieuwbouw | 36 |
| 4.3 Waterbedeffecten..... | 45 |
| 4.4 Renovatie als alternatief voor sloop/nieuwbouw..... | 46 |
| 4.5 Conclusies..... | 50 |
| 5 De effectiviteit van sociaal-economische interventies..... | 52 |
| 5.1 Het bepalen van de effectiviteit van sociaal-economisch ingrijpen | 52 |
| 5.2 Sociaal-economische interventies en herstructureringsdoelstellingen | 54 |
| 5.3 Bijdrage van sociaal-economische interventies aan herstructureringsdoelstellingen..... | 55 |
| 5.3.1 Interventies gericht op sociaal-economische vitaliteit | 56 |
| 5.3.2 Interventies gericht op leefbaarheid | 59 |
| 5.3.3 Overige interventies | 63 |
| 5.3.4 Samenvattend overzicht | 66 |
| 5.4 Conclusies..... | 67 |



| | | |
|-----|---|----|
| 6 | De effectiviteit vergeleken | 69 |
| 6.1 | De effectiviteit vergeleken | 69 |
| 6.2 | De kosteneffectiviteit vergeleken | 71 |
| 7 | Conclusie: is sociaal-economisch ingrijpen een alternatief voor sloop/nieuwbouw? | 73 |
| 7.1 | Is sloop/nieuw (niet) effectief? | 74 |
| 7.2 | Is succesvolle wijkaanpak mogelijk zonder sloop/nieuwbouw? | 75 |
| 7.3 | Hoe kunnen in de praktijk keuzes gemaakt worden? | 77 |
| 7.4 | Nader onderzoek..... | 80 |
| | Literatuurverwijzingen | 81 |
| | Bijlage | 84 |
| | A Geïnterviewde personen | 85 |



1 Inleiding

Hiep, hiep, hoera! De wijkvernieuwing bestaat 60 jaar!

Beleid om wijken (en steden) te vernieuwen bestaat in Nederland al ongeveer 60 jaar. We kunnen constateren dat er nog vele jaren bij zullen komen en dat de gevolgde koers geen kaarsrechte lijn is geweest. Beide constateringingen zijn ook volstrekt logisch. Een wijk of een stad is nooit 'af' en verandert en vernieuwt zichzelf voortdurend. En dat de gevolgde koers veranderende (beleids)prioriteiten kent is ook niet verwonderlijk. De vraagstukken in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw (het verwijderen van slechte woningen in binnenstadswijken om ruimte te maken voor kantoren en winkels) en vraagstukken die nu ten grondslag liggen aan het stedelijke vernieuwingsbeleid zijn ook wezenlijk verschillend.

Een nieuw hoofdstuk in het vernieuwingsbeleid?

Vanaf 1997 kenmerkt het vernieuwingsbeleid zich door grootschalige inzet van sloop/nieuwbouw. 1997 is het geboortjaar van de Nota Stedelijke Vernieuwing, die weer een onderdeel is van het Grote Stedenbeleid. De Rijksoverheid stimuleert via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing de inzet van sloop/nieuwbouw actief. Zoals in de afgelopen 60 jaar telkens is gebeurd, zwelt de kritiek op de invulling van de wijkaanpak aan en voltrekt zich een nieuwe fase in het vernieuwingsbeleid.

Kritiek op sloop/nieuwbouw

Er zijn verschillende factoren die het aannemelijk maken dat de inzet van sloop/nieuwbouw fors verminderd zal worden. De vier belangrijkste zijn:

- **Betaalbaarheid:** sloop/nieuwbouw is zeer kapitaalintensief en de financiële positie van de belangrijkste investeerders in stedelijke vernieuwing staat onder druk. Die belangrijkste investeerders zijn woningcorporaties, overheden en vastgoedbeleggers en -ontwikkelaars. Al deze partijen hebben de gevolgen van de kredietcrisis moeten verteren of zijn daar nog volop mee bezig. Corporaties hebben daarnaast nog te maken met de Vogelaar-heffing en ontwikkelingen van structurele aard, zoals de vennootschapsbelasting, de veranderende toetsingsregels van de kredietwaardigheid door het WSW (op basis van cash flow en niet meer op basis van vermogen), sterk stijgende onrendabele toppen op sociale woningbouw en de BTW-heffing. De ingezakte markt voor koopwoningen is van negatieve invloed op de opbrengsten uit de verkoop van nieuwbouw en bestaand bezit. Ook de gematigde stijging van de huurprijzen draagt niet bij aan het versterken van de financiële positie van woningcorporaties.
- **Uitvoerbaarheid:** de *herhuisvesting* die vooraf gaat aan de inzet van sloop/nieuwbouw wordt ingewikkelder. In toenemende mate wordt het tempo van de herstructurering bepaald door de mogelijkheden om de bewoners te herplaatsen. Dit geldt in het bijzonder voor grote gezinnen. Dit wordt veroorzaakt door het gegeven dat in de afgelopen periode het aantal sociale huurwoningen sterk is afgenomen, dankzij de grootschalige inzet van slooppnieuwbouw.



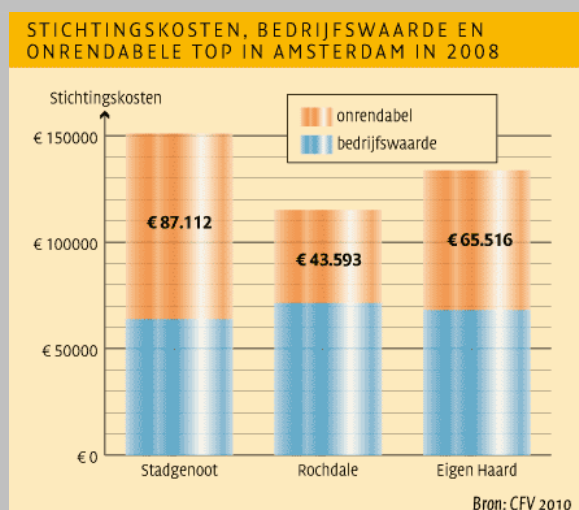
- **De maatschappelijke effecten:** één van de mensen die ik heb geïnterviewd, de directeur van een grote corporatie, verwoordde het als volgt: "Als je goed kijkt naar het functioneren van een buurt of een straat, dan zie je dat er allerlei microverbanden zijn. Een buurman die helpt met het invullen van belastingformulieren, mensen die boodschappen halen voor een oudere buurvrouw en ga zo maar door. *Dat soort verbanden sloop je dus ook.* Hoe kun je dat herstellen? Als je daarover nadenkt, dan is het bijna crimineel om te slopen."
- **Effectiviteit:** al vanaf een paar jaar na de invoering van het huidige vernieuwingsbeleid worden er vraagtekens gezet bij de effectiviteit. De kritiek was in eerste instantie vooral ideologisch; is er eigenlijk wel bewijs dat deze strategie effectief is? Een voorbeeld hiervan is de publicatie van Duyvendak: "Van verzuiling naar vermenging" uit 1998. Zeker nu de aanpak van een aantal wijken flink is gevorderd en er steeds meer onderzoeksresultaten beschikbaar zijn, wordt de kritiek op het beleid ook steeds exacter en richt zich op specifieke onderdelen van de aanpak. Dit onderwerp komt uitgebreid aan de orde in het derde hoofdstuk.

De vier redenen hebben verschillende effecten. De eerste twee, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid, zullen in eerste instantie vooral gevolgen hebben voor het tempo waarin herstructurering zich zal voltrekken. Daarnaast verhogen ze het tempo waarin nagedacht over *of* en *hoe* het anders kan.

De maatschappelijke effecten van sloop/nieuwbouw komen duidelijk naar voren in de interviews met de directeuren van Mitros (Marien de Langen) en Woonbron (Martien Kromwijk). Kromwijk zegt bijvoorbeeld: "De bewoners moeten erachter staan, anders moet je er helemaal niet aan beginnen."

Het meest fundamenteel is mijns inziens het vierde punt. Werkt het ook echt? Leidt de herstructurering van de woningvoorraad tot het oplossen van de problemen in naoorlogse woonwijken? En welke problemen worden dan opgelost en van wie?

Een artikel in de Nul20 van deze maand geeft een aardig inzicht in de ontwikkeling van de onrendabele investering in sociale huurwoningen en daarmee in de betaalbaarheid van sloop/nieuwbouw (Van der Molen, 2010). Amsterdamse corporaties geven aan dat de onrendabele top van sociale huurwoningen de €100.000 nadert. Door de kredietcrisis is het voor corporaties steeds lastiger om deze tekorten te compenseren met de inkomsten uit de verkoop van bestaande huurwoningen.



Zo geeft Frank Roozkrans, manager Strategie en Beleid van Stadgenoot aan dat: "De lijnen zijn elkaar gekruist. In 2003 was de netto verkoopopbrengst pakweg €70.000 per woning en het onrendabel €50.000. Vandaag de dag is de opbrengst tegen de €90.000, terwijl de *onrendabels* de ton zijn gepasseerd." Hij verwacht dat de lijnen nog verder uit elkaar gaan lopen door de oplopende bouwkosten, die veroorzaakt worden door de eisen die klimaatneutraal bouwen met zich meebrengt, de behoefte aan grote woningen en de steeds ingewikkelder locaties die tot ontwikkeling worden gebracht.



Hoe moeten we dan verder met herstructurering?

Dit brengt mij bij de doelstelling van deze scriptie en dat is: **het bepalen of sociaal-economische interventies een alternatief kunnen zijn voor sloop/nieuwbouw bij de 'herstructurering' in achterstandswijken.**

Om dit te kunnen beoordelen wordt een vergelijking gemaakt van de **effectiviteit** van sloop/nieuwbouw en sociaal-economische interventies. Met sociaal-economische interventies kunnen wijken misschien wel *slimmer* vernieuwd worden. *Slimmer* betekent in dat geval minimaal hetzelfde resultaat met minder inspanningen.

Twee begrippen in de centrale doelstelling verdienen een nadere toelichting. Allereerst *herstructurering*: in de doelstelling is het woord tussen haakjes geplaatst, omdat het in feite staat voor een ingreep in de woningvoorraad en dus per definitie fysiek ingrijpen behelst. Ik heb ervoor gekozen om de term toch te gebruiken, om de vraag wil kunnen beantwoorden of het mogelijk is om dezelfde doelen te bereiken, *zonder* gebruik te maken van sloop/nieuwbouw.

Dat brengt ons bij de tweede term, *sociaal-economisch*. Hiermee doel ik op sociaal, maatschappelijk en economisch investeren in wijken én bewoners. In dit document zal ook met enige regelmaat de term 'niet-fysiek' gebruikt worden.

Afbakening

Ten eerste: *renovatie*. Ontegenzeggelijk is de vraag of renovatie en concepten als de kluswoning, een alternatief kunnen zijn voor sloop/nieuwbouw ook interessant. Ik beschouw dit echter primair als een fysieke ingreep en valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek. Het is natuurlijk aan de orde gekomen in de interviews die ik heb gehouden en de literatuur die ik heb gelezen en zal daarom terugkomen in het rapport, maar niet uitputtend.

Ten tweede: het *perspectief*. In deze scriptie richt ik mij primair op de rol van *woningcorporaties*. Corporaties beschouwen zichzelf steeds meer als maatschappelijk ondernemer en dat wordt ook van hen verwacht, gezien de taakvelden van het Besluit Beheer Sociale Huursector ('het bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten'¹). Corporaties verwachten zelf dat in de nabije toekomst steeds meer naar hen gekeken zal gaan worden als het gaat om het investeren in de sociale, maatschappelijke en economische kwaliteit van 'hun' wijken, gelet op de stevige bezuinigingen die de lokale overheden staan te wachten.

Mengvormen

In de praktijk komt een wijkaanpak met uitsluitend sloop/nieuwbouw of alleen sociaal-economische ingrepen nauwelijks voor. Ook in voorbeelden die aangehaald worden, Mariahoeve en Delfshaven, wordt gebruik gemaakt van sloop/nieuwbouw. Al is het in beperkte mate, zeker in Delfshaven.

Deze scriptie is ook niet zozeer bedoeld als een aanklacht tegen sloop/nieuwbouw, maar als een verkenning van de vraag wanneer sociale, maatschappelijke en economische interventies een (beter) alternatief kunnen zijn.

¹ www.wetten.overheid.nl



Opbouw van deze scriptie

Achtereenvolgens worden in dit schrijven de volgende onderwerpen behandeld:

- Wat zijn de doelen van het stedelijke vernieuwingsbeleid? (hoofdstuk 2)
- Een toelichting op twee wijken waar sociaal-economisch ingrijpen een belangrijke rol speelt. Dit zijn het Haagse Mariahoeve en het Rotterdamse Oud-Delfshaven. Welke overwegingen hebben geleid tot een sociaal-economische aanpak en hoe ziet die aanpak er uit? (hoofdstuk 3)
- Is sloop/nieuwbouw effectief? (hoofdstuk 4)
- Zijn sociaal-economische interventies effectief? (hoofdstuk 5)
- Vervolgens wordt de effectiviteit vergeleken (hoofdstuk 6)
- Tot slot wordt teruggekomen op de vraag in hoeverre sociaal-economisch interveniëren een alternatief kan zijn voor sloop/nieuwbouw. (hoofdstuk 7)

Deze vragen worden beantwoord door een combinatie van literatuurstudie en interviews met mensen die actief zijn op verschillende fronten van stedelijke vernieuwing.



2 Doelstellingen van stedelijke vernieuwing

Om de effectiviteit te kunnen bepalen is het van belang om eerst de doelstellingen van het herstructureringsbeleid in kaart te brengen. Om dat te kunnen doen wordt herstructurering geplaatst in zijn beleidsmatige context. De kern van dit hoofdstuk is om in kaart te brengen wat we ook alweer wilden bereiken met herstructurering en hoe bepaald kan worden of dit ook gelukt is.

2.1 De achtergrond van stedelijke vernieuwing

De Nota Stedelijke Vernieuwing maakt onderdeel uit van het Grote Stedenbeleid en dateert uit het midden van de jaren '90. Het beleid was een reactie op het aanhoudende vertrek van vooral gezinnen met een midden- en hoger inkomen uit steden (Ouweland, 2006). Gedreven door de wens om een woning te kopen, suburbaner en ruimer te wonen en daarin gefaciliteerd door de aanhoudende groei van de welvaart en de toenemende automobiliteit, keerden gezinnen de stad de rug toe. De (naoorlogse) stadswijken konden niet voldoen aan de wensen van deze huishoudens, waardoor het aantal kansarme huishoudens in de stad sterk toenam. De selectieve migratie zette de vitaliteit van (grote) steden op het spel. De fysieke verbeteringen die uitgevoerd waren in het kader van de stadsvernieuwing in de jaren '80 en vroege jaren '90 konden het tij niet keren:

"Ondanks duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door stadsvernieuwing, blijven zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in de steden voordoen. Die bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van dat beleid. In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken." (Ministerie van VROM, 1997)

Het Grote Stedenbeleid

Het *Grote Stedenbeleid* was erop gericht om de positie van steden te versterken. Hierbij is onderscheid gemaakt in drie zogenaamde pijlers, een *economische* (ondernemersklimaat, economische structuur, werkgelegenheid), een *sociale* (zorg, onderwijs, welzijn) en een *fysieke* pijler. Stedelijke vernieuwing vormt in feite de fysieke pijler van het Grote Stedenbeleid (Helleman, 2008).



Stedelijke vernieuwing en herstructurering

Het kernthema van de Nota Stedelijke Vernieuwing is het tegengaan van ruimtelijke segregatie. De concentratie van kansarme huishoudens werd beschouwd als een groot maatschappelijk risico. Herstructurering was het middel om dit risico in te dammen:

"Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid, worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus in deze wijken. Voor zulke stedelijke vernieuwingsingrepen in wijken wordt veelal de term «herstructurering» gebruikt."

En:

"Bepaalde wijken onderscheiden zich in negatieve zin door een eenzijdig woningbestand en een onaantrekkelijk imago. Tijdig preventief ingrijpen is in zulke wijken nodig om verdere ongewenste ontwikkelingen te voorkomen." (VROM, Nota Stedelijke Vernieuwing, 1997

Voor de helderheid is het goed om te benadrukken dat 'herstructurering' in de Nota Stedelijke Vernieuwing niet alleen staat voor fysieke ingrepen in het domein van het wonen, maar ook in infrastructuur en bedrijventerreinen. In deze scriptie wordt met 'herstructurering' bedoeld op fysieke ingrepen in woonwijken.

Het doorbreken van een eenzijdige woningvoorraad om concentratie van kansarme huishoudens tegen te gaan speelt nog altijd een belangrijke rol in het ruimtelijk beleid. De burgemeester van Almere, mevrouw Jorritsma gaat nog een stap verder en legt de relatie tussen concentratie van sociale huurwoningen en het ontstaan van problemen: "Uit ervaring blijkt duidelijk dat zodra er meer dan dertig procent sociale woningbouw geconcentreerd wordt in een buurt of wijk, de problemen automatisch ontstaan." (Jorritsma, 2006).

Ook in de interviews wordt dit thema aangehaald. Scherpenisse: "Iedere stad heeft een afvoerputje, maar als de stroming in dat putje zo sterk is dat men er niet meer uit kan klimmen, dan is het noodzakelijk om in te grijpen en de concentratie te verminderen."

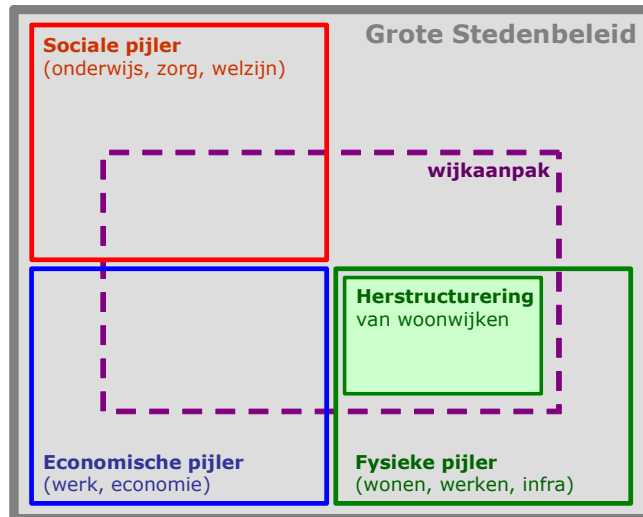
De noodzaak van het ingrijpen in de naoorlogse woonwijken kan niet helemaal los worden gezien van het *VINEX-beleid*. De komst van deze nieuwe woonwijken, aan de randen van de stad en met veel laagbouw, zette de marktpositie van naoorlogse wijken verder onder druk en vergrootte het risico van selectieve migratie.



Samenhang in beeld

Het onderstaande overzicht toont de relatie tussen de verschillende lagen:

Figuur 2.1: samenhang Grote Stedenbeleid, stedelijke vernieuwing, wijkaanpak en herstructurering



De **wijkaanpak** is een onderdeel van het vitaliseren van steden en omvat alle drie pijlers.

Prioritaire wijken en krachtwijken

In 2003 is door toenmalig minister Kamp van VROM geconstateerd dat er te weinig vooruitgang werd geboekt in de wijkaanpak. Hij kondigde een Actieprogramma aan om de voortgang te stimuleren en daarbinnen 56 wijken te prioriteren, waar de problemen het grootst waren (Helleman, 2008).

In de krachtwijkenaanpak van minister Vogelaar wordt het aantal prioriteitswijken beperkt tot 40. De thema's die ten grondslag liggen aan de aanpak zijn wonen, werken, leren, integreren en veiligheid. Deze thema's worden ook benoemd in het stedelijke vernieuwingsbeleid, maar er is een belangrijk verschil. In de krachtwijkenaanpak speelt het emancipatoire karakter van de stad een belangrijke rol, waarmee de stad van binnenuit en onderaf geïtaliseerd moet worden. De Nota Stedelijke Vernieuwing stelt het aantrekken en vasthouden van huishoudens met een midden en hoger inkomen centraal. In een brief aan de kamer stelt Vogelaar:

"Bewoners dienen de mogelijkheden te krijgen om zich te emanciperen. Overigens moeten zij soms ook gestimuleerd worden deze mogelijkheden aan te grijpen. Daartoe zet ik in op de thema's wonen, werken, leren, integreren en veiligheid." (Vogelaar, 2007)

Op deze koerswijziging is een advies van de VROMraad, 'Stad en stijging', van grote invloed geweest.



2.2 Stad en stijging

In 2006 brengt de VROMraad een advies uit dat een zware stempel heeft gedrukt op het denken over stedelijke vernieuwing. De eerste alinea van de bijbehorende aanbiedingsbrief aan de toenmalig minister van VROM, de heer Winsemius, vat het advies kernachtig samen:

"In het advies bepleit de raad om de wens van bewoners om vooruit te komen, als vertrekpunt voor het stedelijke vernieuwingsbeleid te kiezen. Dit noemt de raad 'het sociale stijgingsperspectief'. In de huidige stedelijke vernieuwing is de aandacht hiervoor te veel uit het oog verloren. Wat domineert zijn projecten van fysieke 'upgrading' voor vastgoed en initiatieven gericht op leefbaarheid en sociale cohesie. Hierdoor worden maatschappelijke en economische kansen gemist." (VROMraad, 2006, aanbiedingsbrief)

De VROMraad benadrukt de stijgingsfunctie van de stad en dat het stijgen van bewoners ook in het economisch belang is van de stad. Er worden vier 'ladders' geïdentificeerd die vooruitkomen mogelijk maken: onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en vrije tijd. Ook wordt benadrukt dat stijging en binding van belang zijn:

"Als sociale stijgers met succes de ladder hebben beklommen, is het van belang om hen – naar keuze – aan de stad te binden: zij vormen het sociaal kapitaal van de stad en zijn belangrijk voor de sociale stijging van anderen. Bij gebrek aan alternatieven verlaten velen van hen nu noodgedwongen de stad." (VROMraad, 2006: 7)

De raad kraakt in haar advies niet zozeer – of in elk geval *niet alleen* – de fysieke wijkaanpak, maar juist ook de sociale aanpak. Later zal Arnold Reijndorp, één van de leden van de VROMraad, daarover in een interview zeggen:

"Het bouwen van andere huizen, daarvan zeggen we niet dat men daarmee moet ophouden. (...) Wat we vooral willen beweren, is dat de sociale doelstellingen in stedelijke vernieuwing vooral betrekking hadden op integratie, veiligheid en leefbaarheid. De andere kant van de sociale doelstelling moet ook belicht worden; de kansen om vooruit te komen." (Laverman en De Graaf, 2006)

Na het verschijnen van het advies zijn er enkele nuanceringen op het advies gekomen. De belangrijkste is dat niet iedereen in staat is om op eigen kracht te 'stijgen'. Dit blijkt ook uit de eerder aangehaalde reactie van minister Vogelaar ('overigens moeten zij soms ook gestimuleerd worden deze mogelijkheden aan te grijpen'). Klaas Mulder spreekt van 'dubbeltjes die dubbeltjes blijven'. Dit neemt niet weg dat 'Stad en Stijging' het startschot was voor een nieuw perspectief op de aanpak van achterstandswijken.

2.3 Inventarisatie van de doelstellingen van herstructurering

Hieronder worden de doelstellingen van herstructurering geïnventariseerd en in relatie gebracht met de wijkaanpak en het Grote Stedenbeleid.

De inventarisatie vindt plaats aan de hand van vier stappen:

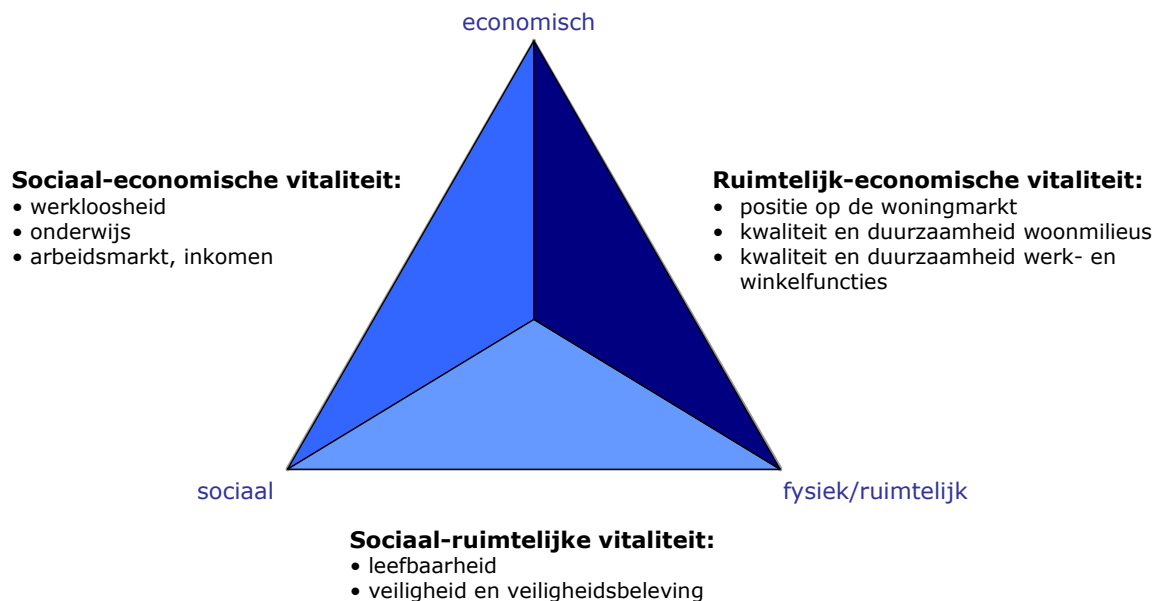
1. Doelstellingen van het Grote Stedenbeleid
2. Doelstellingen van de wijkaanpak
3. Doelstellingen van herstructurering



1. Doelstellingen van het Grote Stedenbeleid

Zoals al eerder is aangegeven is het verbeteren van de vitaliteit van (grote) steden de centrale doelstelling van het Grote Stedenbeleid, waarbij onderscheid werd gemaakt in een fysieke, sociale en economische pijler. Aan de hand van deze drie pijlers komen Buys en Van Iersel tot een indeling, die vitaliteit – of het gebrek daaraan – specificeert (Buys van Van Iersel, 2002):

Figuur 2.2: sociale, ruimtelijke en economische vitaliteit (Buys en Van Iersel, 2002; aangepast door auteur)



Op de zijden van de driehoek ontstaan drie vormen van vitaliteit:

- *Sociaal-economische* vitaliteit: denk aan werkloosheid, onderwijs, startkwalificaties voor de arbeidsmarkt en de financiële en inkomenspositie van huishoudens;
- *Ruimtelijk-economische* vitaliteit, zoals de positie op de woningmarkt en de kwaliteit en duurzaamheid van woonmilieus (destijds bedoeld als: bestendigheid);
- *Sociaal-ruimtelijke* vitaliteit, zoals leefbaarheid en (de beleving van) veiligheid;

Deze indeling geeft interessant inzicht in de verschillende dimensies van vitaliteit, dat uiteindelijk een zeer breed begrip is.

Er zijn wijken waar het aan alle drie vormen van vitaliteit schort, maar die zijn volgens het onderzoek van Buys en Van Iersel zeer zeldzaam.



2. Doelstellingen van de wijkaanpak

Van Gent komt in een vergelijkende studie naar wijkaanpak in Nederland, Engeland, Spanje en Zweden tot drie doelen (Van Gent, 2008):

1. het versterken van de leefbaarheid,
2. het opheffen van sociaal-economische achterstanden, en
3. het bevorderen van integratie.

Daarnaast benoemt Van Gent nog 'overige doelen', zoals het bevorderen van de volksgezondheid. Deze overige doelen worden in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

Leefbaarheid is een veel gebruikt begrip in stedelijke vernieuwing, maar is niet altijd even eenduidig geformuleerd. Strikt genomen staat leefbaarheid voor "de waardering voor de woonomgeving door bewoners" (Marsman en Leidelmeijer, 2001). Leefbaarheid heeft betrekking op zowel veiligheid, sociale als fysieke componenten (De Hart, 2002).

Om deze doelstellingen te bereiken worden in die vier landen de volgende interventies gepleegd:

Tabel 2.1: doelen en interventies in Nederland, Engeland, Spanje en Zweden

| Doelen | Fysieke interventie | Sociaal-economische programma's |
|-----------------------------------|---|--|
| Leefbaarheid | <ul style="list-style-type: none">▪ Verbeteringen in de publieke binnen- en buitenruimte▪ Vernieuwing van vervallen woningen | <ul style="list-style-type: none">▪ Verbetering in beheer, veiligheid en reparaties▪ Sociale projecten om anonimiteit te verminderen en sociale cohesie/controlle te vergroten |
| Sociaal-economische achterstanden | <ul style="list-style-type: none">▪ Herstructurering van de woningvoorraad▪ Menging/variantie van de woningvoorraad▪ Verhogen van de kwaliteit van de publieke binnen- en buitenruimte om de wijk aantrekkelijker te maken▪ Nieuwe/vernieuwde huisvesting van bedrijvigheid en (winkel)voorzieningen | <ul style="list-style-type: none">▪ Maatschappelijke activering▪ Sociale participatie▪ Onderwijsprojecten, opleidingsstages, leer/werk-trajecten▪ Arbeidsparticipatieprojecten, maatschappelijke stages▪ Empowerment |
| Integratie | <ul style="list-style-type: none">▪ Nieuwe of vernieuwde voorzieningen voor organisaties (buurthuizen, welzijn, etc) | <ul style="list-style-type: none">▪ Arbeidsparticipatieprojecten▪ Onderwijs/taalonderwijs▪ Maatschappelijke stageprojecten▪ Sociale activiteiten |

Gebaseerd op Van Gent (2008), met beperkte aanpassingen door de auteur van deze scriptie.



3. Doelstellingen van herstructurering

Kleinhans benoemt de zes meest voorkomende doelstellingen bij herstructurering in Nederland (Kleinhans, 2005):

1. het verbeteren van de marktpositie van buurten met veel sociale huurwoningen
2. het verminderen van concentratie en segregatie van kansarme huishoudens
3. het verhogen van de leefbaarheid van wijken
4. herstellen van de economische basis voor publieke en commerciële voorzieningen
5. het verhogen van keuzemogelijkheden op de woningmarkt
6. meer wooncarrière mogelijkheden binnen de wijk

De filosofie 'achter' variatie

Er is sprake van een zekere hiërarchie in deze doelstellingen. Herstructurering betreft het fysiek ingrijpen in woongebieden om de kwaliteit daarvan te verhogen, door het aanbrengen van variatie. Die variatie betreft over het algemeen het vervangen van sociale huurwoningen door koop- en duurdere huurwoningen (markt woningen). Van die variatie wordt een aantal effecten verwacht (Van Bergereijk, et al., 2008):

- de aanwezigheid van meer koopwoningen moet leiden tot het versterken van de leefbaarheid, omdat huiseigenaren over het algemeen meer betrokken zijn bij hun woning en woonomgeving – in dit kader valt vaak de term 'sociale cohesie';
- de aanwezigheid van meer markt woningen moet zorgen voor een betere reputatie en een sterkere positie op de woningmarkt;
- de aanwezigheid van meer markt woningen verlaagt de concentratie van kansarme huishoudens en zou achtergebleven bewoners de kans kunnen bieden om zich 'op te trekken aan' de nieuwe wijkbewoners – dit laatste aspect wordt vaak in verband gebracht met 'sociaal kapitaal';
- de aanwezigheid van meer koopwoningen moet leiden tot meer koopkracht in de wijk en daarmee wordt de (economische basis) voor voorzieningen versterkt.

Marien de Langen, directeur van Mitros, maakt in dit verband onderscheid tussen *variëren* en *mengen*. Hij geeft aan dat hij wel gelooft in het variëren van de woningvoorraad en daarmee van de samenstelling van de bewoners – ook ingegeven vanuit de portefeuillebelangen van Mitros – maar niet dat dat daadwerkelijk tot *menging* van verschillende groepen bewoners leidt.

De vijfde en de zesde doelstelling, het bieden van keuze op de woningmarkt en wooncarrière kansen in de wijk, zijn doelstellingen die ook weer *instrumenten* om variatie aan te kunnen brengen in de woningvoorraad en daarmee bij te dragen aan één of meer van de andere doelstellingen.

Het bieden van keuzevrijheid op de woningmarkt is uiteraard ook een belangrijke beleidsdoelstelling op zich, maar in het kader van herstructurering is deze keuzevrijheid bedoeld om een andere groep huishoudens naar de wijk te lokken.



Sociale cohesie en sociaal kapitaal

Deze begrippen zijn van grote betekenis op het denken over variatie in de woningvoorraad. Variatie leidt tot een verandering in de bevolkingssamenstelling en de nieuwkomers kunnen als het ware (onbedoeld) een voorbeeldfunctie vervullen voor de oorspronkelijke bewoners van de wijk en hun kennis en netwerken actief inzetten. Sociale cohesie en sociaal kapitaal zijn als het ware schakels tussen enerzijds het variëren van de woningvoorraad en anderzijds een verbeterde leefbaarheid en sociaal-economische kansen voor de oorspronkelijke bewoners.

Met *sociaal kapitaal* wordt bedoeld op "de bronnen die beschikbaar worden via sociale netwerken, normen en vertrouwen. *Sociale cohesie* betreft de netwerken, waarde, normen en solidariteit zelf." Door de beschikbaarheid van deze bronnen worden mensen in staat gesteld om bepaalde doelen te bereiken, die zij zelf niet of met meer moeite hadden kunnen verwezenlijken.

2.4 De doelstellingen op een rij

De onderstaande tabel toont de samenhang tussen de verschillende niveaus.

Tabel 2.2: doelstellingen van herstructurering en de wijkaanpak

| Vitaliteit/GSB | Wijkaanpak | Herstructureringsdoelen |
|-------------------------|---|---|
| ▪ Ruimtelijk-economisch | | ▪ Versterken van de woningmarktpositie ▪ Herstellen van de basis voor voorzieningen <ul style="list-style-type: none">○ Wooncarrière○ Keuzemogelijkheden woningmarkt |
| ▪ Sociaal-economisch | ▪ Opheffen van soc.-econ. achterstanden ▪ Integratie | ▪ Verminderen van concentratie en segregatie ▪ Versterken van de woningmarktpositie ▪ <i>Sociaal kapitaal</i> <ul style="list-style-type: none">○ Keuzemogelijkheden woningmarkt○ Wooncarrière |
| ▪ Sociaal-ruimtelijk | ▪ Leefbaarheid | ▪ Verhogen van de leefbaarheid ▪ <i>Sociale cohesie</i> |

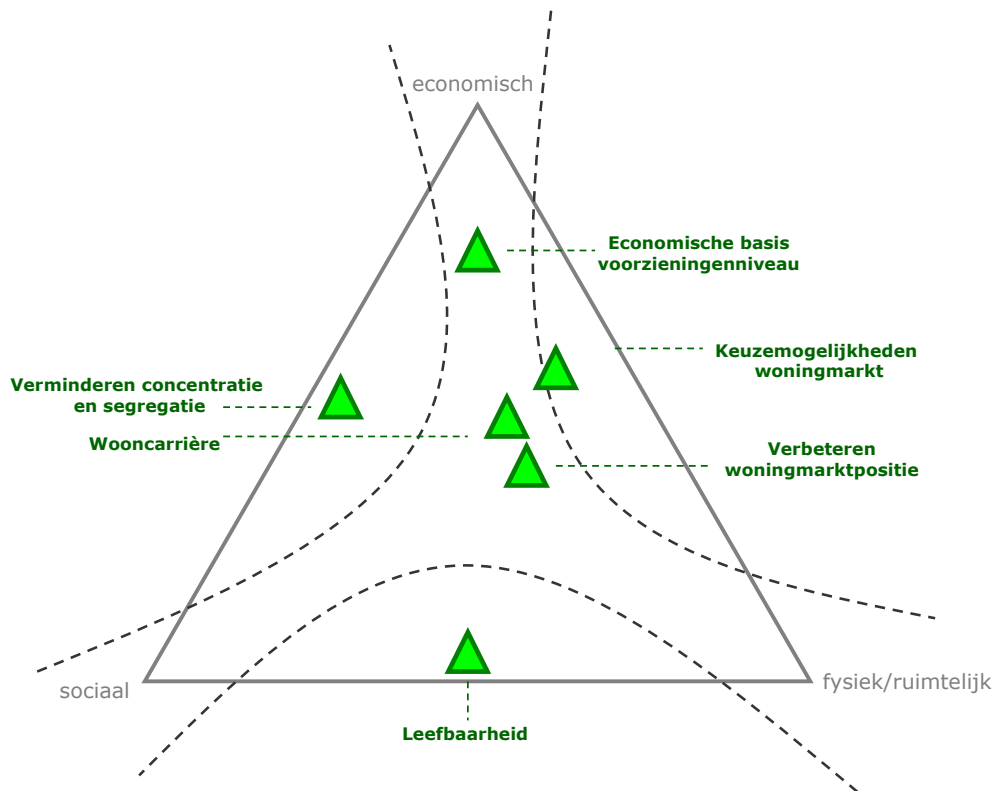
In het overzicht zijn sociaal kapitaal en sociale cohesie gezien hun 'schakelfunctie' cursief weergegeven. Het zijn geen doelstellingen van herstructurering an sich, maar wel van belang voor het behalen van die doelstellingen. Wooncarrière en keuzemogelijkheden op de woningmarkt zijn doelstellingen, die tegelijkertijd middelen zijn om het halen van andere doelstellingen dichterbij te brengen.

In de bovenstaande tabel zijn de *Vogelaar-thema's* duidelijk te herkennen. Werken, leren en integreren zijn met name een onderdeel van het versterken van de sociaal-economische vitaliteit. Veiligheid is een onderdeel van de sociaal-ruimtelijke vitaliteit. Het thema wonen heeft primair betrekking op de ruimtelijk-economische vitaliteit.

Ook blijkt dat een aantal herstructureringsdoelen een bijdrage kunnen leveren aan verschillende vormen van vitaliteit. Denk bijvoorbeeld het bieden van wooncarrièremogelijkheden in de wijk. Dit versterkt het woningaanbod in de wijk (ruimtelijk-economische vitaliteit) en draagt bij aan het verminderen van de concentratie en segregatie van kansarme huishoudens (sociaal-economische vitaliteit).



Figuur 2.3: sociale, ruimtelijke en economische vitaliteit en herstructureringsdoelstellingen



Leefbaarheid en woningmarktpositie

Twee thema's verdienen extra aandacht. Dat zijn leefbaarheid en de positie op de woningmarkt. Beide worden beïnvloed door tal van factoren. Dat betekent dat, bij het vaststellen van de effectiviteit van ingrepen, het effect op deze achterliggende factoren in beeld moet worden gebracht. De bepalende factoren voor de woningmarktpositie worden hieronder in een aparte paragraaf beschreven.

Voor leefbaarheid zijn dat – zoals eerder aangegeven – veiligheid, de waardering voor de fysieke woonomgeving, de samenstelling van de bevolking en sociale cohesie.

De WRR spreekt in dit kader van 'sociale herovering' (WRR, 2005). Engbersen definieert de term sociale herovering als "sociale en fysieke interventies gericht op (1) het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de publieke ruimte; (2) het realiseren van een meer evenwichtige samenlevingsopbouw; en (3) het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen." (Engbersen, et al., 2005: 19).

De term sociale herovering doelt op de verovering van de buurt voor en – zoveel als mogelijk – door de zittende buurtbewoners.



2.5 De woningmarktpositie

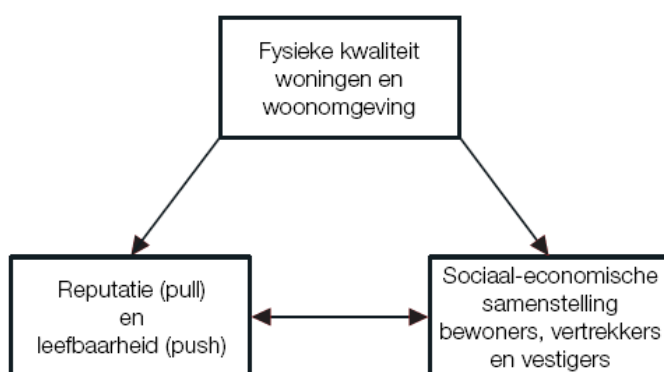
De woningmarktpositie neemt een bijzondere rol in voor het slagen van herstructurering. Het bouwen van duurdere woningen is één ding; ze verkopen is nog wat anders. De zwakke marktpositie van een achterstandswijk maakt het over het algemeen zeer lastig om er (duurdere) koopwoningen af te zetten. Tegelijkertijd wordt de marktpositie beter naarmate de fysieke kwaliteit omhoog gaat en er meer koopwoningen in het gebied aanwezig zijn. Dit maakt de marktpositie sleutel van het probleem én de oplossing.

Wat bepaalt de marktpositie?

Om de marktpositie meer handen en voeten te geven is een koppeling gemaakt met de *vervalspiraal* van wijken. Deze laat zien dat verschillende problemen in de wijk elkaar versterken en beïnvloeden. Ook laat de spiraal zien dat interventies in een zekere volgorde moeten worden uitgevoerd om effectief te kunnen zijn. Het verbeteren van de marktpositie begint met het keren van deze vervalspiraal.

Er zijn verschillende modellen in omloop die bruikbaar zijn voor het onderwerp van deze scriptie (Prak en Priemus (1984), Gruis (2006a) en The image project (2006)). Ze gaan alledrie uit van een selectieve in- en uitstroom, die de leefbaarheid en reputatie van het gebied aantast, waardoor de selectieve in- en uitstroom wordt versterkt. De instroom wordt in toenemende mate gedomineerd door huishoudens met weinig kansen in het leven en weinig keuze op de woningmarkt.

Figuur 2.3: vervalspiraal van wijken (Gruis, 2006a)



Het bovenstaande model laat zien dat fysieke kwaliteit van woning en woonomgeving één van de knoppen is om aan te draaien, maar dat het keren van het verval daar niet alleen van afhankelijk is. Pas als de fysieke kwaliteit een positieve invloed heeft op de samenstelling van de bewoners van de wijk, de reputatie en de leefbaarheid, kan het verval worden gekeerd. Reputatie betreft het beeld dat buitenstaanders van de wijk hebben.

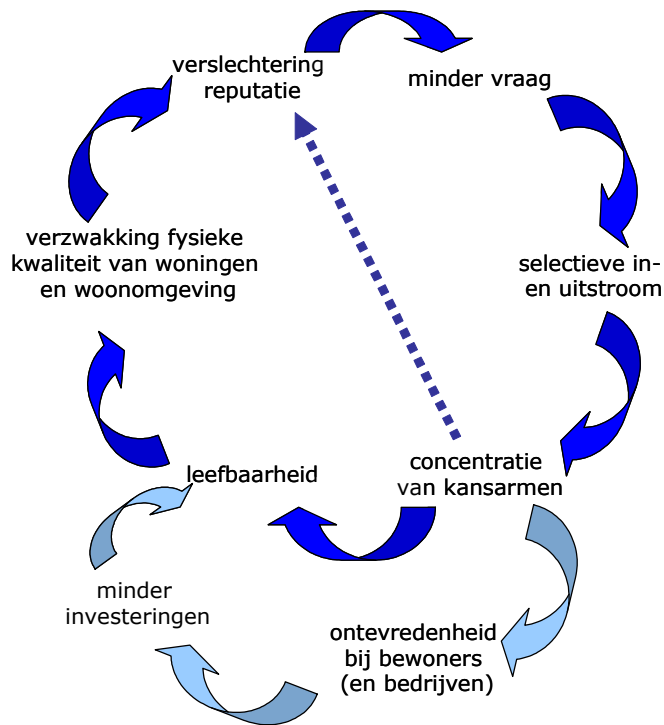
In *the image project* wordt de stap 'tussen' de sociaal-economische samenstelling van de bevolking en de leefbaarheid verder toegelicht. Bewoners (en bedrijven) worden ontevreden als gevolg van de (snelle) verandering in de samenstelling van de bevolking, waardoor zij geneigd zijn om minder te investeren. Hoewel dit in het rapport niet expliciet is benoemd, ga ik ervan uit dat het zowel materiële (bijvoorbeeld onderhoud)



als immateriële investeringen betreft (tijd voor medebewoners, het onderhouden van sociale contacten, etc). Dit legt vervolgens weer een druk op de leefbaarheid in de wijk en de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving.

Priemus en Prak merkten al eerder op dat de groep instromers over het algemeen meer problemen kent en daardoor ook minder tijd en geld *kan* investeren in woning en woonomgeving.

Figuur 2.4: vervalspiraal van wijken met de inzichten van image project



In het model is één 'binnenroute' weergegeven. Dat is de pijl in het model van Gruis, die weergeeft dat de samenstelling van de bevolking (of de perceptie daarvan) de reputatie van de wijk beïnvloedt.

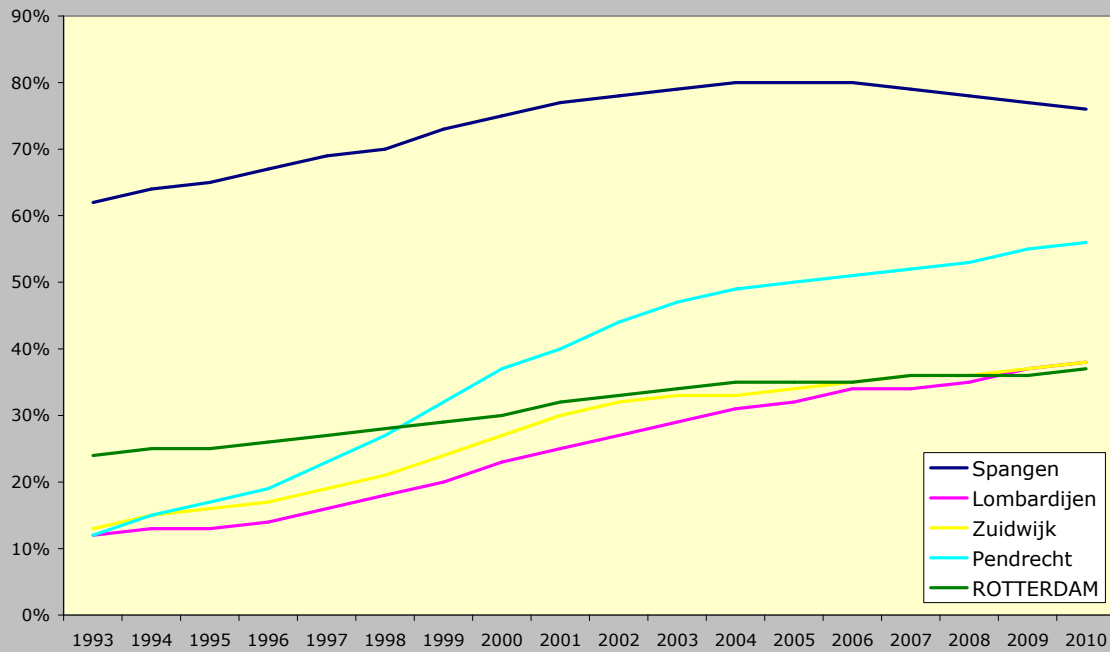
Het meten van de effectiviteit van ingrepen op de woningmarktpositie

In de komende hoofdstukken zal het effect van ingrepen op de marktpositie bepaald worden aan de hand van de achterliggende factoren. Vervolgens wordt daaruit het effect op de marktpositie geconstrueerd.



De Rotterdamse naoorlogse wijken laten zien hoe snel de bevolking kan veranderen. In 1993 was het percentage niet-westerse allochtonen in Zuidwijk, Pendrecht en Lombardijen ongeveer de helft van de stedelijk gemiddelde (12% versus 24%). Ter vergelijking: in de vooroorlogse stadswijk Spangen bestond meer dan 60% van de bevolking uit niet-westerse allochtonen.

% niet-westerse allochtonen, Rotterdam (bron: BIRD, 2010)



Tien jaar later was dat in Pendrecht ongeveer de helft (47%), ruim boven het stedelijk gemiddelde van 34%. In Zuidwijk is het percentage niet-westerse allochtonen gegroeid van ruim onder het stedelijke gemiddelde naar op het stedelijke gemiddelde.

2.6 Conclusies

Het centrale doel van deze scriptie is het vaststellen of met sociaal-economisch investeren vergelijkbare resultaten behaald kunnen worden als met sloop/nieuwbouw. Om dit te kunnen bepalen zijn de meest voorkomende doelstellingen geïnventariseerd en zijn deze doelstellingen verbonden met overkoepelende beleidsdoelstellingen.

Herstructureringsingrepen dragen op verschillende manier bij aan het herstel van de vitaliteit van wijken (en steden). Hierbij is onderscheid gemaakt in drie vormen van vitaliteit. Om de veerkracht van een wijk te herstellen is het van groot belang om te begrijpen waar de vitaliteit van de wijk 'wegloopt'. Aan de hand daarvan kan de juiste set aan ingrepen bepaald worden.



De onderwerpen, waar de effectiviteit op gemeten zal worden, zijn:

Tabel 2.3: doelstellingen aan de hand waarvan de effectiviteit bepaald zal worden

| Doelstelling | Achterliggende factoren |
|--|---|
| ▪ Woningmarktpositie | leefbaarheid, reputatie, veranderingen in de kwalitatieve en kwantitatieve vraag, tevredenheid van bewoners over woning en buurt, de fysieke kwaliteit van woning en woonomgeving en vertrouwen in de wijk ² . |
| ▪ Leefbaarheid | veiligheid, sociale cohesie en tevredenheid over (fysieke en sociale) woonomgeving |
| ▪ Verminderen concentratie en segregatie | veranderingen in de samenstelling van de bevolking en sociaal kapitaal |
| ▪ Basis voor voorzieningen | |
| ▪ Keuzemogelijkheden woningmarkt | |
| ▪ Wooncarrière | |

2.7 Toegift: analyseren, onderbouwen en expliciteren

Dit hoofdstuk eindigt met een kleine 'toegift'. Een onderwerp dat tijdens de interviews en in de literatuur veelvuldig te berde wordt gebracht, is de manier waarop ingrepen tot stand komen. Er komt vaak naar voren dat (1) de doelstellingen weinig expliciet worden geformuleerd, (2) niet volledig gedeeld worden met en door alle betrokkenen, en (3) dat een goede analyse en onderbouwing lijken te ontbreken. Gezien de enorme impact die stedelijke vernieuwing en herstructurering hebben voor zowel bewoners als de betrokken organisaties, verdient dit nadere aandacht.

Te weinig expliciet en lang niet altijd gedeeld

René Scherpenisse (Atrivé) is (op dit moment) betrokken bij de visitaties, die plaats vinden in het kader van de 40-wijkenaanpak. Hij geeft aan dat het "schrikbarend vaak voorkomt dat de vraag 'en wanneer is de vernieuwing van de wijk geslaagd?' *niet en niet gemeenschappelijk* beantwoord kan worden".

Dit wordt bevestigd in een onderzoek naar de effectiviteit van herstructurering van de universiteit van Utrecht (Van Bergereijk, et al., 2008). Ten aanzien van de doelstellingen nemen de onderzoekers waar dat:

"Terwijl de bevolkingssamenstelling en de slechte woningmarktpositie de belangrijkste aanleiding vormen voor de herstructurering bij lokale beleidsmakers, leggen bewonersvertegenwoordigers vaker de nadruk op de slechte kwaliteit in een deel van de woningvoorraad. Daarnaast zijn er te weinig mogelijkheden voor het maken van een wooncarrière in de wijk." (pg 56)

Het ontbreken van een gedeelde doelstelling hoeft niet persé tot een probleem te leiden. De hierboven genoemde doelstellingen ('probleemverdunding' en 'het verbeteren van de kwaliteit van de woningen') kunnen zodanig opgelost worden dat bewoners en beleidsmakers hun doelen bereikt zien, maar dat hoeft niet. Bijvoorbeeld wanneer de

² Van investeringsbereidheid zijn geen concrete gegevens gevonden in relatie tot herstructurering, wel van de mate waarin bewoners vertrouwen hebben in de toekomst van de wijk. Verwacht mag worden dat vertrouwen in de wijk en investeringsbereid een positieve relatie vertonen. Vertrouwen wordt daarom als vervangende indicator gehanteerd.



woningen wel verbeterd worden en de huidige bewoners grotendeels terugkeren, of wanneer de woningen met slechte kwaliteit worden vervangen door marktwoningen en niet alle bewoners kunnen terugkeren (en dat wel willen).

Het ontbreken van een expliciete doelstelling voor met name bewoners is door Scherpenisse in zijn hoedanigheid als directeur van de SEV al eerder aan de kaak gesteld (Scherpenisse, 2006):

"Wat is nu precies de bedoeling en wanneer is het gelukt? Al te vaak blijven doelstellingen hangen in aantallen woningen en de omvang van investeringsbudgetten, terwijl maar zeer zelden het maatschappelijk effect dat wordt beoogd helder wordt beschreven. Wat moet de operatie voor de huidige bewoners bijvoorbeeld opleveren? Is de aanpak erop gericht om hen meer perspectief te bieden of worden zij vriendelijk verzocht plaats te maken voor anderen?" (pg. 80)

Onderbouwing en analyse

In de 'Leidraad sociale wijkvisie' geven Ouwehand en Fortuin aan dat het vaak ontbreekt aan een duidelijk beeld waar het sociaal goed en fout gaat (Ouwehand en Fortuin, 2003). Ook in het interview met Fortuin geeft hij aan dat: "Een wijk functioneert niet normaal, omdat er blokkades zijn. Welke blokkades zijn dat en hoe kan ik die opheffen?. Dit vraagt om zeer nauwkeurig kijken naar een wijk en dat gebeurt veel te weinig."

Scherpenisse analyseert de situatie als volgt: "De afstand tussen corporatie en bewoners is veel te groot geworden. Daarom interpretern corporaties de signalen die ze ontvangen verkeerd." *Minder knieën onder het bureau* geldt dus niet alleen voor de zorg³.

De WRR geeft hierbij wel het advies "ken de buurt, maar verlies 'the big picture' niet uit het oog".

"Velen – politici en ambtenaren – geven gehoor aan de oproep om 'de buurt in te gaan'. Dat is op zichzelf toe te juichen; zoals ook ons veldonderzoek illustreert, leveren de ervaringen van mensen de bouwstenen voor een beleid dat zijn wortels heeft in de praktijk van alledag. Het is echter verstandig om tegelijk het aloude verhaal te herinneren van de drie mannen die op een donkere nacht stuiten op een slapende olifant. De eerste ontdekt de slurf, de tweede een poot en de derde de staart. Geen van hen ziet echter de olifant. Wat hen ontbreekt is het overzicht om de samenhangen te onderkennen – 'the big picture'-, zoals dat in het Engels heet." (WRR, 2005:202)

De Boer en Lugtmeijer⁴ leggen de relatie tussen de *effectiviteit* en gebrekkige diagnose.

"Eigenlijk weten we niet wat werkt. Hoe komt dat? In de eerste plaats ligt dat aan het tekortschieten van de diagnose. (...) Het laat zien dat de probleemanalyses onvoldoende zijn onderbouwd en dat de relatie tussen doel en middel lang niet altijd te leggen is." (De Boer en Lugtmeijer, 2009: 52)

Ook in eerder aangehaalde 'Helpt herstructurering?' geven de onderzoekers beleidsmakers het volgende advies: "Toch zou het goed zijn wanneer gemeenten en corporaties nog eens goed bekijken wat zij nu precies willen bereiken met sloop, nieuwbouw en differentiatie." (Van Bergereijk, et al., 2008: 246)

³ Vrije vertaling van een uitspraak van J.P. Balkenende: "meer voeten aan het bed en minder onder het bureau".



3 Mariahoeve en Delfshaven

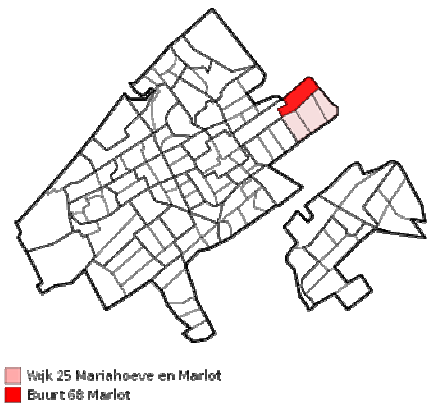
Twee wijken waarin sociaal-economisch investeren een zwaarwegende rol speelt in de wijkaanpak zijn Mariahoeve en Delfshaven. Het doel van dit hoofdstuk is om inzicht te geven in de overwegingen van de betrokken corporaties om te kiezen voor een sociaal-economische aanpak en de invulling die zij daaraan hebben gegeven. De resultaten van de aanpak worden in het volgende hoofdstuk aan de orde gesteld.

3.1 Mariahoeve

Mariahoeve is een naoorlogse wijk met ruim 13.000 inwoners en met een kleine 8.000 woningen. De stedenbouwkundige structuur van de wijk is opgezet naar Zweedse invloeden en kenmerkt zich door een zeer ruime en groene opzet.



luchtfoto van Mariahoeve, www.denhaag.nl



www.wikipedia.nl

De aanpak van de wijk is ongeveer vijf jaar geleden gestart. Joschka Veenker (Staedion) geeft aan dat de wijk nog geen grote problemen kende, maar dat het aantal klachten wel toenam. De ingreep was dan ook vooral preventief; de gemeente en de drie corporaties (Staedion, Haag Wonen en Vestia) wilden voorkomen dat de wijk verder achteruit zou gaan.



Samenleven

De klachten hadden primair betrekking op het samenleven. De leefgewoonten van de oorspronkelijke bewoners van de wijk en de instromers gingen niet goed samen. Veenker: "Mariahoeve is oorspronkelijk een keurige, nette wijk. De nieuwkomers waren vaak mensen met een 'randje' en met heel andere normen en waarden. Dit heeft te maken met de woningvoorraad van de wijk. De woningen zijn klein, goedkoop, er is geen lift en staan dus heel laag in de markt." De toekomstvisie van de gemeente spreekt van "(te) grote verschillen in een (te) kleine ruimte" (gemeente Den Haag, 2008).

Onder de nieuwkomers bevond zich een hoog aandeel niet-westerse allochtonen, waardoor de oorspronkelijke bewoners zich steeds minder thuis voelden in de wijk. Of, zoals Kees Fortuin het zo fraai uitdrukt, "de bewoners zijn zonder te verhuizen in een andere wereld terecht gekomen."

Niet zoals in Den Haag zuidwest

Bepalend is geweest dat de partijen een andere aanpak wilden dan in Den Haag zuidwest, waar fysiek ingrijpen een dominante rol speelt. Er was een aantal redenen om het in Mariahoeve anders aan te pakken:

- de oorsprong van de wijk is wezenlijk anders; de wijk is bedoeld geweest voor ambtenaren en niet voor arbeiders zoals Den Haag zuidwest en dat verschil is volgens Veenker nog altijd merkbaar;
- de betrokkenheid en solidariteit tussen bewoners is altijd goed geweest, veel meer dan in Den Haag zuidwest;
- de basisstructuur van de wijk is in zowel sociaal als fysiek opzicht goed;
- corporatie en gemeente hadden bij de vernieuwing van Den Haag zuidwest de les geleerd dat met grootschalig fysiek ingrijpen ook veel kapot gemaakt wordt, vooral op sociaal gebied.

Start van de aanpak

De aanpak is gestart met het bepalen van de identiteit van de wijk. De voor dat doel georganiseerde brandingsessies hebben vijf kernwaarden opgeleverd, die het beeld laten zien van een keurige, groene en aangename wijk (distinctie, parkwijk, voorkomend, compositie en kordaat)⁵.

Kernpunten van de aanpak

Het versterken van de sociale cohesie kent twee kernthema's: investeren in logische ontmoetingsplekken in de wijk en het wegnemen van conflicten in de directe woonomgeving. Bij het eerste kan gedacht worden aan het wijkwinkelcentrum en andere functies in de wijk. Voor het verminderen van conflicten in de directe woonomgeving wordt het toewijzingssysteem aangepast. Bij mutatie worden de woningen toegewezen aan mensen met een leefstijl die zich goed verhoudt met de bewoners van het complex. Deze aanpak is eerder toegepast door Vestia in Zoetermeer en is daar naar tevredenheid verlopen.

Naast het versterken van de sociale cohesie in de wijk speelt het versterken van het voorzieningenniveau een belangrijke rol. De basis voor de aanwezige voorzieningen staat onder druk, omdat de bevolking vergrijsd (bijvoorbeeld sportverenigingen en scholen hebben hier onder te lijden), de koopkracht in de wijk afneemt en omdat het aanbod minder goed aansluit op de vraag van de veranderende bevolking. Een revitalisering van het hart van de wijk, bestaand uit het wijkpark en het wijkwinkelcentrum, speelt een

⁵ www.identiteitenbranding.nl



cruciale rol bij het versterken van de sociale cohesie (centrale ontmoetingsplek) en een verbeterd voorzieningenaanbod.

Een Resto VanHarte is een restaurant met een specifiek concept. Het doel van Resto VanHarte is "het doorbreken van sociaal isolement en het vergroten van leefbaarheid in wijken en steden".

De prijsstelling is scherp; €6 voor een diner bestaat uit drie gangen. Om het ontstaan van sociale contacten te bevorderen, worden mensen bij elkaar aan tafel geplaatst en groepen verdeeld over verschillende tafels. Ook professionals die in de wijk actief zijn, zoals een wijkagent, huisarts, wethouder of welzijnswerker, eten met enige regelmaat mee.

In het restaurant werken naast enkele professionals vooral vrijwilligers, mensen in een reïntegratie- of reclasseringsproject en stagiaires van het VMBO/MBO.

(bron: www.restovanharte.nl)



De rol van fysiek ingrijpen

In Mariahoeve zal ook fysiek geïnvesteerd worden:

- De woningen moeten verbeterd worden. De woningen zijn klein (minder dan 65 m²), hebben geen lift, enkel glas en zijn niet geïsoleerd. Ook de bewoners vragen om verbetering van de woonkwaliteit.
- Renovatie wordt niet uitgesloten, maar het vergt grote investeringen om de levensduur met bijvoorbeeld 25 jaar te verlengen. Ook dan blijft de woning klein, stelt Staedion.
- Eén van de wensen is om mensen met een hoger inkomen naar de wijk te trekken. Nieuwbouw is hiervoor noodzakelijk; de kwaliteit van de bestaande voorraad is niet toereikend. Deze nieuwbouw hoeft overigens niet gepaard te gaan met sloop. In Mariahoeve is een aantal locaties beschikbaar voor nieuwbouw. De belangrijkste reden voor het aantrekken van mensen met een hoger inkomen is het versterken van het draagvlak voor het voorzieningenniveau. De betaalbare voorraad moet voor een (belangrijk) deel in stand blijven.
- Ook op strategische plekken zijn fysieke investeringen (al dan niet in de vorm van nieuwbouw) vereist, zoals het winkelcentrum zelf, de woningen rondom het winkelcentrum en het wijkpark.



Voortgang

De samenwerking tussen de corporaties en de gemeente verloopt goed. Met betrekking tot de voortgang plaatst Veenker enkele kanttekeningen:

- toewijzen op leefstijl vindt plaats bij mutatie, dat betekent dat een complex in een zeer laag tempo 'verkleurt';
- in financieel opzicht concentreren zowel de corporaties als de gemeente zich op de krachtwijken –een wijk als Mariahoeve moet het daarom met veel minder middelen doen;
- de eigenaar van het winkelcentrum is een commerciële belegger en deze heeft op dit moment niet de mogelijkheden om in het winkelcentrum te investeren, waar volgens Veenker de investeringen het eerst en het hardst nodig zijn.

Resultaten

Het afgelopen jaar heeft de gemeente Den Haag een nul-meting verricht voor Mariahoeve. Daarin is een aantal meetindicatoren benoemd aan de hand waarvan de voortgang met betrekking tot de benoemde doelstellingen wordt gevolgd.

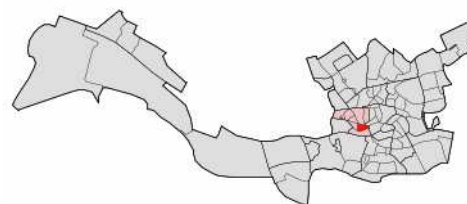
Tabel 3.1: meetindicatoren wijkaanpak Mariahoeve (bron: gemeente Den Haag, nul-meting Mariahoeve, 2009)

| Thema | Indicatoren |
|-----------------|--|
| Wonen | ▪ prijs met m ² |
| Voorzieningen | ▪ aantal verkooppunten per 1.000 inwoners |
| Bevolking | ▪ aandeel huishoudens met kinderen |
| Inkomen | ▪ gemiddeld besteedbaar huishoud inkomen |
| Capaciteiten | ▪ (voldoende) opleiding, gezondheid, taalbeheersing |
| Leefomgeving | ▪ passende huisvesting, overlast, veiligheid |
| Participatie | ▪ kansen op werk, deelname aan sport en cultuur, sociale contacten |
| Sociale binding | ▪ ervaren binding, inzet voor de buurt |

De vooruitgang wordt gevolgd aan de hand van diverse criteria. Aangezien de eerstvolgende meting nog niet heeft plaats gevonden, zijn nog geen conclusies te trekken over de behaalde resultaten tot dusver.

3.2 Oud-Delfshaven

Oud-Delfshaven is ontstaan rond 1900. De wijk kent in totaal ruim 6.000 inwoners. Een belangrijk deel van de woningen zijn sociale huurwoningen in eigendom van Woonbron. De sociale samenhang in de wijk is gering (Huygen, et al., 2006). Er wordt een afhankelijke opstelling naar instanties waargenomen: "Er bestaat geen cultuur van burgerinitiatief. Mensen klagen over overlast en vervuiling, maar hebben niet het gevoel zelf verantwoordelijk te zijn of initiatief tot verandering te kunnen nemen. (...) Hierdoor ervaren bewoners geen collectief belang bij de verbetering van de kwaliteit van de eigen leefomgeving." (Huygen, et al., 2006: 3)



Wijk 03 Delfshaven
Buurt 20 Delfshaven



Victor Dreissen van Woonbron: "wij waren op zoek naar een aanpak, die kijkt naar de mensen in de wijk zelf". ABCD bleek hiervoor een goede methode. De afkorting staat voor Asset-Based Community Development en is 'overgewaaid' uit de Verenigde Staten. Het is in essentie een vorm van samenlevingsopbouw door de (verborgen) capaciteiten van bewoners aan te spreken (Huygen, et al., 2006). In Delfshaven staat ABCD voor Aandacht voor Bewoners Capaciteiten (Oud-)Delfshaven. De aanpak is in Delfshaven zowel gericht op het versterken van de sociale als de economische vitaliteit van de wijk.

Dreissen: "Dit sluit juist goed aan op deze wijk, vanwege de ligging van de wijk in het stedelijk weefsel, de uitstraling van de bebouwing en er waren van oudsher al her en der bedrijfjes."

Spinnen

In het kader van de aanpak zijn twee wijkverkenners aangesteld, 'spinnen'. De taak van deze spinnen is het opsporen van talenten van bewoners en deze verbinden met talenten van andere mensen en met lopende of ontluikende initiatieven. Er is actief gezocht naar ondernemers eerst vanuit de wijk, later vooral van buiten de wijk. De plintruimte in de wijk moesten van een last een kracht worden.

Belangrijke partners in het proces zijn de gemeente en deelgemeente Delfshaven en de Rabobank. Bovendien wordt er nauw samengewerkt met eerstelijns medewerkers in de buurt (van deelgemeente, politie, corporatie, onderwijs en welzijn).

De spinnen worden ondersteund door een zogenaamd 'dreamteam' met deskundigen op het gebied van wijkontwikkeling.

Verhaal en een gezicht

De aanpak van de wijk is breder dan alleen ABCD. Zo is er een sociaal beheerder aangesteld en worden mensen met betalingsachterstanden ondersteund ('incasso met aandacht'). Deze andere maatregelen worden (bewust) weinig op de voorgrond gezet. Kromwijk: "Een succesvolle aanpak heeft een *verhaal* en een *gezicht* nodig. Voor Oud-Delfshaven zijn dat de ABCD-aanpak en de spinnen. De plannen met een wijk moeten eenvoudig uitgelegd kunnen worden." Dit is niet alleen belangrijk op een bewonersavond, maar ook als bewoners erover napraten of hun burens bijpraten die er niet waren.

De keuze voor een sociaal-economische aanpak

De woningvoorraad in Oud-Delfshaven is karakteristiek en kan een prima rol in de stedelijke woningmarkt vervullen. De fysieke investeringen blijven dan ook primair beperkt tot het opknappen van plintruimte voor bedrijven en andere initiatieven, de verbouw van de Machinistenschool (een bedrijfsverzamelgebouw voor creatieve bedrijven) en de nieuwbouw van de 'Nieuwe Machinist' (een markant woongebouw, naast de Machinistenschool).

Ook in de nabij gelegen Pupillenbuurt kiest Woonbron niet voor sloop/nieuwbouw. De voorraad is er veel minder karakteristiek. Dreissen: "Het is financieel bijzonder ongunstig om de woningen te slopen. Vervangende nieuwbouw zou fors onrendabel zijn en dat in combinatie met de bedrijfswaarde van de woningen, maakt sloop financieel veel duurder." Ook bleken de woningen technisch een stuk minder slecht dan in eerste instantie gedacht. Het laatste argument om de woningen in de Pupillenbuurt te laten staan is dat de woningen gewild en betaalbaar zijn voor starters.



Resultaten

Het ABCD-project heeft in totaal 17 projecten opgeleverd, waarvan er 13 nog lopen. Een aantal van deze initiatieven zijn weergegeven in het onderstaande kader.

Bron: hart voor wonen, Woonbron (2008)

Computervereniging Oud-Delfshaven

- Momenteel krijgen 275 bewoners bij de computervereniging een basis ICT-cursus.
- Het lidmaatschap bedraagt €50 per jaar en hiervoor krijgen de leden een keer per week les van vrijwilligers.
- Het sociale karakter is belangrijk bij deze vereniging, zo wordt de koffiehoeke dagelijks druk bezocht.
- De computervereniging verzorgt ook reparatiediensten aan computers bij de bewoners. Door diensten zeer voordelig aan te bieden en in combinatie met een optimale service heeft de computervereniging een vast klantenbestand opgebouwd. Het is nu al zo dat er zelfs klanten van buiten de wijk, en van buiten Rotterdam, naar de computervereniging komen.



Klus & Werk

- Is een onderdeel van Pameijer (zorg/welzijn)
- Gericht op dagbesteding voor ex-dak- en thuislozen in het bedrijfsleven of bij een non-profitorganisatie.
- Het uiteindelijke doel is een reguliere baan en vooral om weer regelmaat in het leven te krijgen.
- Klus & Werk werkt nu al in verschillende projecten samen met het ABCD-project. Zoals opruimwerkzaamheden in de wijk en het assisteren van wijkbewoners bij verhuizingen.

Fietswerkplaats

- Zowel voor de wijkbewoners als voor de vele studenten in de buurt was een fietsenmaker een must voor de wijk.
- Nadat samen met Werkmij en Werk in West de mogelijkheden op een rij waren gezet, zijn vanuit het ABCD oriënterende gesprekken gevoerd met het echtpaar Charouk.
- Inmiddels is de fietsenwerkplaats aan de Willem Buytenwechstraat een feit.
- De Werkmij, die bij aanvang nog financiële ondersteuning bood, heeft zich eind 2007 losgemaakt van deze fietsenwerkplaats, die nu financieel onafhankelijk functioneert.



Een aantal conclusies is te trekken uit de gesprekken en de evaluatie van het Verwey-Jonker Instituut (Huygen, et al., 2006: 12, 13):

- de bewoners waren aanvankelijk wantrouwend en lastig te activeren;
- het zijn vooral de autochtonen in de wijk, die in het kader van de aanpak zijn bereikt (evaluatie 2005), terwijl de meerderheid van de wijk allochtoon is;
- de meeste initiatieven die van bewoners afkomstig zijn, hebben een sociaal karakter (een buurtvaderproject, de computerclub);
- deze initiatieven hebben een grote impact op de wijk – 275 (!) bewoners zijn lid van de computerclub;
- de meeste initiatieven in het economische domein zijn afkomstig van mensen van buiten de wijk of instanties;
- of 17 initiatieven veel of weinig is valt niet te zeggen, er is bewust voor gekozen om vooraf geen harde doelstellingen op dat punt te formuleren;
- er zijn positieve effecten geconstateerd op veiligheid, de waardering voor de buurt, het (langzaam aan) ontstaan van contacten tussen verschillende etnische groepen, werkgelegenheid en de marktpositie van de buurt voor (creatieve) ondernemers.

Daarnaast kan ook geconstateerd worden dat de ABCD-aanpak heeft lokaal en onder professionals landelijk veel positieve aandacht heeft gekregen. Dit heeft een bijdrage geleverd aan de verbetering van de (lokale) reputatie van de wijk.

Woonbron is tevreden over de aanpak en wil deze ook in andere buurten toepassen.

3.3 Conclusies

Uit de wijkaanpak in Mariahoeve en Delfshaven kan een aantal conclusies getrokken worden.

De **keuze voor sociaal-economisch investeren** wordt bepaald aan de hand van een aantal overwegingen:

- De *problemen* in de wijk vragen om een niet-fysieke aanpak. In Delfshaven ontbrak het aan sociale en economische vitaliteit. De ruimtelijke kwaliteiten van de wijk sloten over het algemeen goed aan op de beoogde toekomst van de wijk. In Mariahoeve stond de leefbaarheid en sociale cohesie onder druk.
- De *betaalbaarheid* van sloop/nieuwbouw speelt in Mariahoeve een belangrijke rol. De (woonbedrijven van de) corporaties willen fysiek investeren, maar constateren dat de middelen nu vooral ingezet worden ten behoeve van de Haagse krachtwijken. Ook de (commerciële) eigenaar van het winkelcentrum kan of wil op dit moment niet investeren. In algemene zin spelen financiële overwegingen bij Woonbron een belangrijke rol in de keuze om al dan niet te slopen, zo blijkt uit het voorbeeld van de Pupillenbuurt. De situatie in Oud-Delfshaven is erg specifiek gezien de unieke, monumentale kwaliteiten van de woningvoorraad.
- De analyse van de betaalbaarheid speelt in beide gevallen een rol nadat de vraag is beantwoord of de betreffende woningen in de huidige of gerenoveerde staat een goede



rol kunnen vervullen op de woningmarkt. Met andere woorden: de *toekomstwaardigheid* van de woningen is het startpunt van de (financiële) afweging.

- De *maatschappelijke effecten* van sloop/nieuwbouw worden ook expliciet genoemd. De herhuisvestingsopgave is in beide gevallen niet naar voren gebracht.

In beide voorbeelden wordt een **combinatie** van fysieke en sociaal-economische interventies toegepast. In Mariahoeve is de fysieke ingreep primair gericht op het versterken van de basis voor het voorzieningenniveau. In Oud-Delfshaven zijn de fysieke investeringen bedoeld om de sociaal-economische aanpak te faciliteren (plintruimte, bedrijfsverzamelgebouw) en om een strategische locatie in de wijk meer waarde te geven via een markante woontoren.

De **invalshoek** van de sociaal-economische aanpak verschilt. In Mariahoeve wordt gekozen voor een strategie van *ontvlechten* en *ontmoeten*: het uit elkaar halen van bewoners met verschillende leefstijlen, door in te grijpen in het toewijzingssysteem en het verbeteren of creëren van logische ontmoetingsplaatsen. Deze strategie is collectief van aard.

De aanpak in Delfshaven start bij individuele huishoudens en vervolgens wordt actief ingezet op het verknopen van het initiatief naar andere bewoners in de wijk.

Dit heeft vermoedelijk te maken met de achtergronden van de twee wijken. Oud-Delfshaven kent een zwakke sociale samenhang die weer opgebouwd moet worden. Er wordt in dit verband gesproken van het bevorderen van 'netwerken' in de wijk. Mariahoeve kent nog altijd een vrij sterke en eenduidige sociale structuur, die gewaarborgd moet worden.



4 De effectiviteit van sloop/nieuwbouw

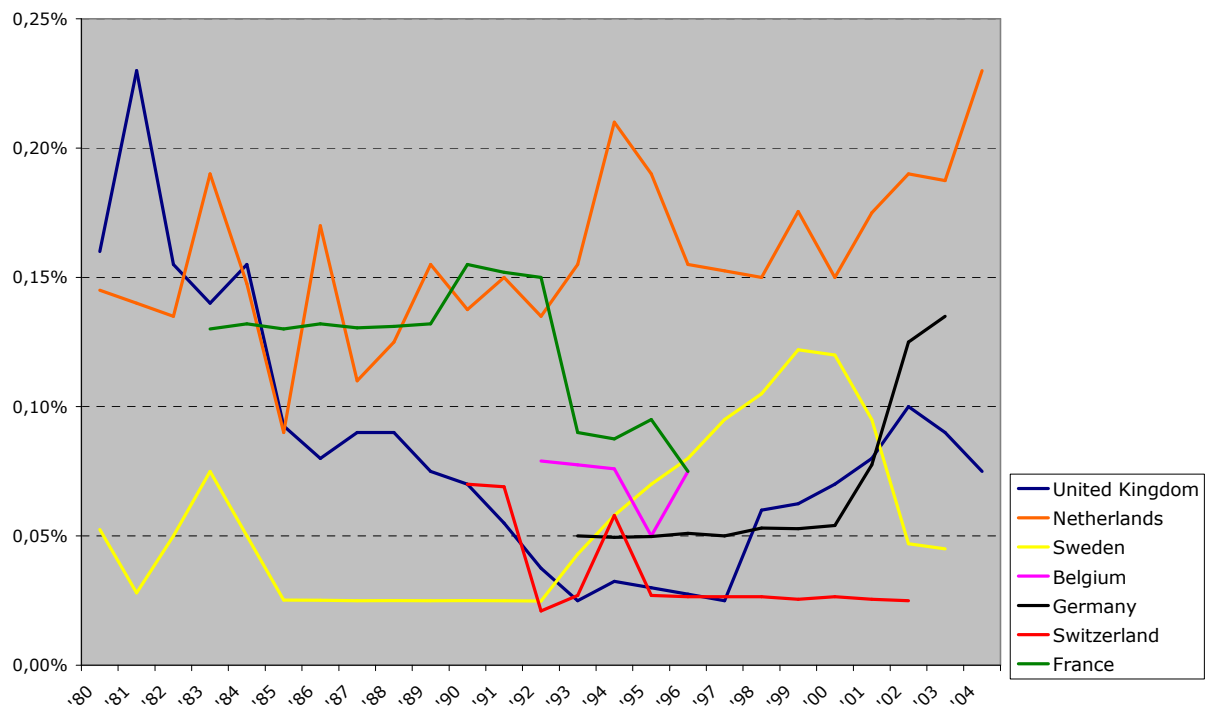
Wie de wetenschappelijke literatuur over herstructurering van de afgelopen vijf jaar door zijn ooghasen heeft gevolgd, zoals ik tot een half jaar geleden, moet gedacht hebben dat (fysieke) herstructurering de wijkaanpak weinig goeds heeft gebracht. Een nadere bestudering leert dat er met sloop/nieuwbouw wel degelijk goede resultaten worden geboekt. Het is vooral het mengingsbeleid – één van de impliciete doelstellingen achter sloop/nieuwbouw – waar de kritiek zich op richt.

4.1 Sloop/nieuwbouw

West-Europees kampioen slopen?

Vergeleken met de ons omringende landen worden in Nederland relatief veel woningen aan de voorraad onttrokken. Vanaf het midden van de jaren '90 is het percentage gesloopte woningen ten opzichte van de totale woningvoorraad ongeëvenaard hoog.

Figuur 4.1: aantal gesloopte woningen in % van de totale woningvoorraad (bron: UNECE, 2006)

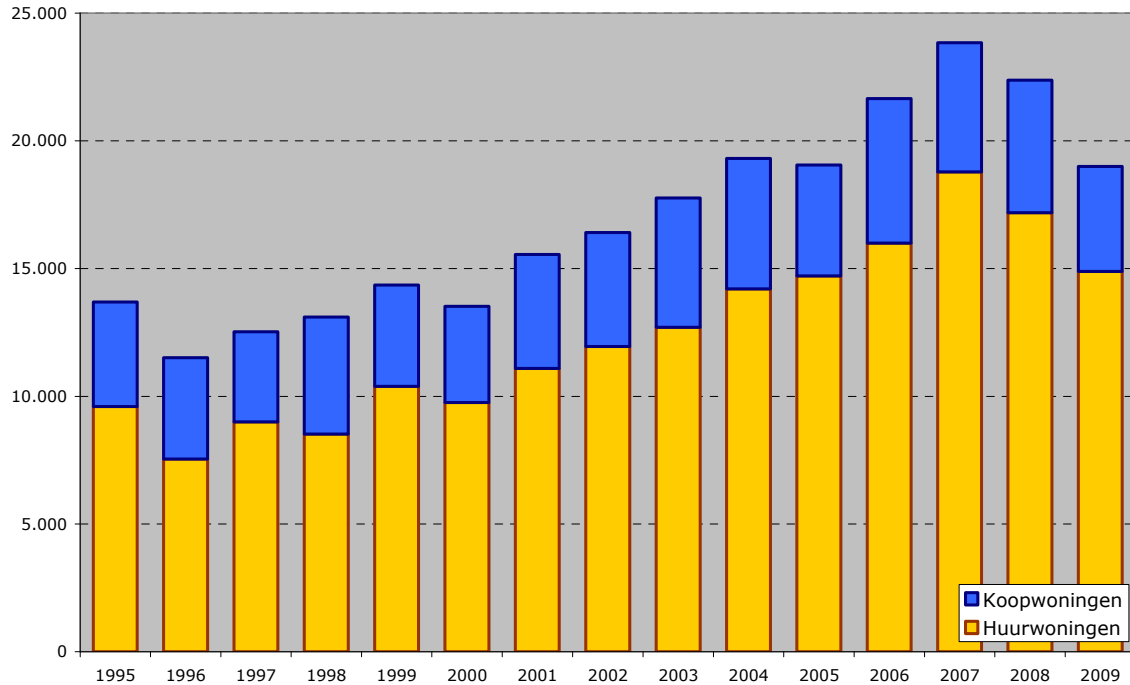


Overigens gaat het in het 'topjaar' 2004 om bijna een kwart procent van de totale woningvoorraad. Dit zou betekenen dat het meer dan 400 jaar duurt om de hele voorraad te vervangen.



Het laat zich raden dat het vooral (sociale) huurwoningen zijn, die aan de voorraad worden onttrokken. In de afgelopen 15 jaar zijn 3 van de 4 gesloopte woningen huurwoningen.

Figuur 4.2: onttrokken woningen naar eigendom (bron: CBS Statline, 2010)

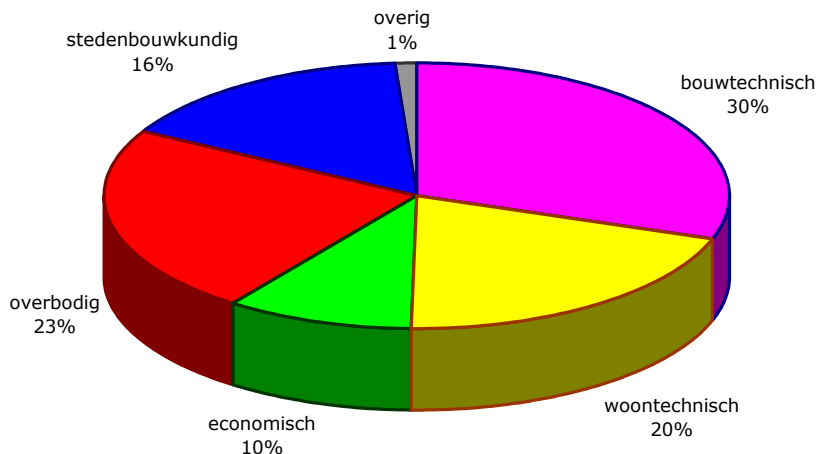


80% van de woningen die *corporaties* hebben gesloopt of willen gaan slopen zijn meergezinswoningen en 60% is vroeg na de oorlog gebouwd. Dit blijkt uit een enquête van de TU Delft uit 2004 onder 56 corporaties over de sloopplannen tot 2013 (Thomsen, 2004).



Op zichzelf is het best opmerkelijk dat in Nederland naar verhouding zoveel sociale huurwoningen gesloopt worden. De fysieke kwaliteit van de Nederlandse sociale woningbouw wordt immers alom geroemd. Nu is de fysieke kwaliteit ook maar een deel van de reden, zo blijkt uit de resultaten van de eerder genoemde enquête van Thomsen:

Figuur 4.3: sloopmotieven (bron: TU Delft, Thomsen, 2004)



Voor 30% van de gesloopte woningen geldt dat ze bouwtechnisch niet meer te handhaven zijn. Ook de gebrekkige woonkwaliteit en het ontbreken van belangstelling ('overbodig') wordt veel genoemd. Dit laatste geldt vooral voor gestapelde woningen.

Sloop/nieuwbouw in geld

Het accent in de wijkaanpak ligt op de fysieke pijler. Onderzoek van Wigmans heeft uitgewezen dat in de wijkaanpak in Rotterdam 70% van de middelen geïnvesteerd worden in de fysieke pijler (Wigmans, 2001).

In een uitgave van het KEI is de investeringsverhouding van de wijkaanpak in Dordrecht en Deventer gespecificeerd vergeleken (Helleman, et al., 2008a). In de Rivierenwijk in Deventer wordt 300 miljoen euro geïnvesteerd, waarvan €16,6 miljoen in sociale programma's (6%). De economische programma's zijn niet gespecificeerd, maar voor zover dat uit de tekst te herleiden is, vallen die onder de noemer 'sociaal'.

In de Dordtse wijk Oud-Krispijn is €24 miljoen van de €150 (15%) miljoen geïnvesteerd in sociaal-economische programma's, waaronder de bouw van een multifunctionele accommodatie van €9 miljoen. Als dit als een fysieke investering wordt gezien (wat ook verdedigbaar is), gaat het aandeel sociaal-economisch naar ongeveer 10%.

Volgens een onderzoek onder ambtenaren in 20 gemeenten ligt de verdeling in tijd tussen fysiek en niet-fysiek ongeveer op 50/50. Daarbij wordt wel opgemerkt door de ambtenaren dat de tijdsinvesteringen in veiligheid zich vooral op fysieke veiligheid richten. Hiermee wordt bedoeld op bijvoorbeeld het verbeteren van achterpadverlichting of het overzichtelijker maken van een park. Ongeveer eenderde van de tijd (35%) wordt besteed aan sociale en economische vraagstukken. (De Boer en Lugtmeijer, 2009)



4.2 De effectiviteit van sloop/nieuwbouw

Effectiviteit bepalen

Tabel 4.1 (op de volgende pagina) toont de effectiviteit van sloop/nieuwbouw. Om de effectiviteit te bepalen is gebruik gemaakt van beschikbare, wetenschappelijke literatuur en de inzichten van de ondervraagde experts.

De effectiviteit van sloop/nieuwbouw

Sloop/nieuwbouw genereert meer *keuzemogelijkheden* op de woningmarkt en faciliteert *wooncarrière* in de wijk. Ten aanzien van de *basis voor het voorzieningenniveau* in de wijk en het *vermindere van concentratie en segregatie* geldt een 'ja, maar'. De samenstelling van de bevolking verandert, waardoor de concentratie afneemt en het inkomen in de wijk stijgt, maar de oorspronkelijke bewoners en de aanwezige voorzieningen kunnen daar niet altijd van profiteren.

Ten aanzien van de *leefbaarheid* geldt dat de resultaten richting negatief (dus: ineffectief) neigen. De fysieke kwaliteit van de woonomgeving gaat vooruit, maar de ontevredenheid over de bevolkingssamenstelling blijft. Mede samenhangend hiermee zijn ook de effecten op sociale cohesie overwegend negatief.

Ten aanzien van de *woningmarktpositie* is het trekken van een eenduidige conclusie niet eenvoudig. Herstructurering brengt een hogere fysieke kwaliteit in de wijk en de betrouwbaarheid van de wijk neemt toe, naarmate het beter lukt om middenklasse-huishoudens naar de wijk te lokken. Daarentegen wordt de reputatie (extern) zeker op korte termijn niet beter en ook de verbetering van de leefbaarheid is allerm minst overtuigend. De vraag verandert kwalitatief wel (er komen andere bewoners in de wijk), maar dat gaat niet gepaard met een hogere tevredenheid over de samenstelling van de bevolking. Bovendien blijken verbeteringen in een buurt met een slecht imago maar moeizaam door te dringen in de hoofden van buitenstaanders.



Tabel 4.1: de effectiviteit van sloop/nieuwbouw

| Doelen | Effectiviteit | Opmerkingen |
|--|---------------|--|
| Leefbaarheid | | de fysieke kwaliteit neemt toe, maar de 'sociale kwaliteit' blijft achter |
| <i>veiligheid</i> | ■ ■ | resultaten verschillen per wijk |
| <i>tevredenheid over samenstelling bevolking</i> | ■ ■ | bewoners zijn en blijven ontevreden over de bevolkingssamenstelling, gerichte ingrepen kunnen positief uitpakken |
| <i>sociale cohesie</i> | ■ | gaat, zeker op korte termijn, achteruit; er zijn ook positieve resultaten, maar die zijn in de minderheid |
| <i>fysieke kwaliteit woonomgeving</i> | ■ | de waardering voor de fysieke woonomgeving is gestegen als gevolg van de ingreep |
| Woningmarktpositie | | fysieke kwaliteit en vertrouwen nemen toe, leefbaarheid en reputatie verbeteren zeker op korte termijn niet |
| <i>leefbaarheid</i> | ■ ■ | (zie hierboven) |
| <i>reputatie van de wijk</i> | ■ ■ | de reputatie verandert op korte termijn en met alleen fysieke ingrepen niet; de betrouwbaarheid neemt wel toe |
| <i>tevredenheid woning</i> | ■ | doorstromers naar nieuwbouw én bestaande bouw (binnen de buurt) zijn zeer tevreden over hun nieuwe woning |
| <i>tevredenheid fysieke + sociale woonomgeving</i> | ■ ■ | fysieke kwaliteit is weliswaar toegenomen, maar de (tevredenheid over) de sociale kwaliteit niet |
| <i>verandering in de vraag</i> | ■ | sloop/nieuwbouw verandert samenstelling bevolking, maar dat leidt niet tot meer tevredenheid; |
| <i>vertrouwen in de toekomst</i> | ■ | ongeveer de helft verwacht dat de buurt in de komende jaren vooruit zal gaan |
| Verminderen concentratie en segregatie | | de concentratie en segregatie worden positief beïnvloed; groei sociaal kapitaal kan beperkt zijn |
| <i>verandering in bevolkingssamenstelling</i> | ■ | sloop/nieuwbouw verandert de bevolkingssamenstelling |
| <i>sociaal kapitaal</i> | ■ | hangt af van het type 'instromer' |
| Economische basis | | inkomen stijgt, maar het gebruik van lokale voorzieningen niet (altijd) |
| Keuzemogelijkheden | | sloop/nieuwbouw brengt meer variatie in de wijk |
| Wooncarrière | | over het algemeen bestaan er meer kansen in de wijk voor doorstromers |

- *bewezen effectief, eenduidig aangetoond*
- *in sommige onderzoeken positief, in sommige negatief*
- *bewezen ineffectief, eenduidig aangetoond*

Hieronder worden de resultaten per onderwerp nader uitgewerkt.

veiligheid ■

Het SCP heeft de effecten van herstructurering op veiligheid op grote schaal onderzocht (Wittebrood en Van Dijk, 2007). Men komt tot de conclusie dat "herstructurering een geringe positieve bijdrage heeft geleverd aan veiligheid." Dat wil zeggen: de veiligheid in buurten waar een forse ingreep in de woningvoorraad heeft plaats gevonden, laten geen substantieel betere resultaten zien dan in vergelijkbare buurten waar geen ingreep heeft plaats gevonden.

Andere onderzoeken die op enkele wijken zijn gericht laten een wisselend beeld zien. Zo concluderen Kleinhans en anderen dat schoon, heel en veilig sterk zijn verbeterd in herstructureringswijken (Kleinhans, et al., 2000). Ouwehand en Davis vinden in sommige

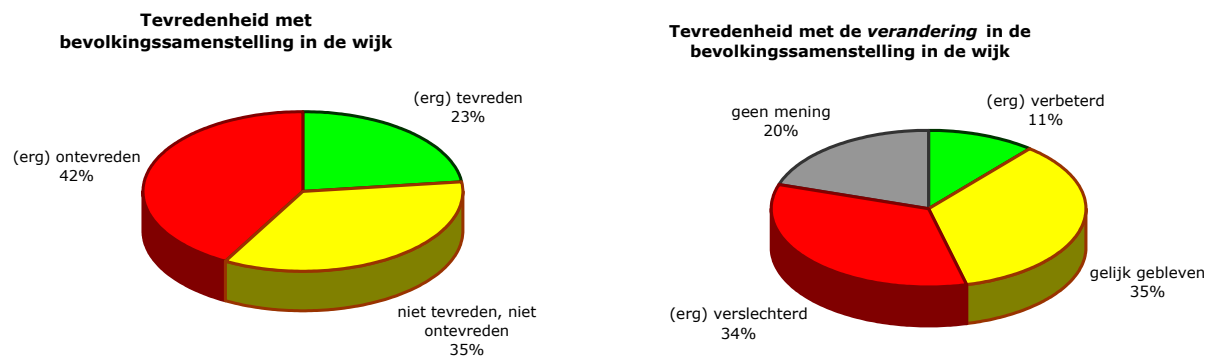


wijken een verbetering en in het Dordtse Wielwijk juist een verslechtering (Ouweland en Davis, 2004). In een herstructureringswijk in Emmen vinden Van der Graaf en Duyvendak juist een verslechtering van dreiging, overlast en verloedering, terwijl de gemeentelijke trend juist een vooruitgang laat zien (Van der Graaf en Duyvendak, 2005).

tevredenheid over (de verandering in) de samenstelling van de bevolking ■ ■

Gezien het feit dat herstructurering over het algemeen leidt tot het vervangen van sociale huurwoningen door overwegend koopwoningen, ligt het voor de hand dat de samenstelling van de bevolking wijzigt. In buurten waar een herstructureringsingreep heeft plaats gevonden is het aandeel mensen met een laag inkomen met meer dan een derde afgenomen, terwijl dat in vergelijkbare buurten een kwart is (Wittebrood en Van Dijk, 2007). Ook andere indicatoren laten een vergelijkbaar beeld. Dat wil echter niet zeggen dat bewoners daardoor meer tevreden zijn over de samenstelling van de bewoners van hun wijk.

Figuur 4.4 en 4.5: tevredenheid over de bewonerssamenstelling van de buurt en de verandering daarin (Van Bergereijk, 2008)



Meer dan 40% van de bewoners van de zes onderzochte herstructureringswijken is ontevreden over de samenstelling van de bevolking. Ongeveer 10% vindt dat 'sinds de ingreep' de bewonerssamenstelling is verbeterd. De uitschieters zijn de Zwolse wijk Holtenbroek (20% ervaart een verbetering) en Pendrecht (52% ervaart een verslechtering).

De vraag is of de tevredenheid toeneemt naarmate de herstructurering vordert of dat deze ontevredenheid een fundamenteel karakter heeft. Als dat laatste het geval is, dan is met zekerheid te stellen dat sloop/nieuwbouw daarvoor geen oplossing kan bieden.

Een *gerichte ingreep* kan lokaal wel tot een toename van de tevredenheid leiden. In Hoogvliet is gebleken dat: "de sloop tot verdunning en verplaatsing van sociale problemen heeft geleid, omdat bewoners die met problemen te kampen hadden of voor overlast zorgden, vertrokken zijn uit de buurt. De huidige buurtbewoners zien dat als een oplossing, dan wel een *gunstig effect van herstructurering*" (Kleinmans, 2005). Ervaringen in Wielwijk bevestigen dit beeld.



sociale cohesie ■

Slob komt tot de conclusie dat op korte termijn, de sociale cohesie eerder achteruit dan vooruit zal gaan. Dit hangt samen met de snelle verandering van de bevolking (Slob, et al., 2008). Ook blijkt dat de afstand tussen bewoners toeneemt als gevolg van de instroom van (relatief) welgestelde huishoudens (Kleinhans, et al., 2000).

Uit een onderzoek van Kleinhans naar de implicaties van herstructurering en herhuisvesting blijkt overigens wel dat het sociale netwerk van bewoners die moeten verhuizen als gevolg van herstructurering er niet onder lijdt. Het verlies van de vertrouwde (fysieke) omgeving weegt volgens de ondervraagde bewoners zwaarder (Kleinhans, 2005).

fysieke kwaliteit woonomgeving ■

De invloed van sloop/nieuwbouw op de kwaliteit van de woonomgeving zijn positief. In 'Helpt herstructurering?' is bewoners expliciet gevraagd of nieuwbouw (en renovatie) de woonomgeving heeft verbeterd en daar is een ruime meerderheid het mee eens (Van Bergereijk, et al., 2008)

leefbaarheid ■ ■

Herstructurering van de woningvoorraad verricht geen wonderen als het gaat om het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk. De fysieke kwaliteit van de buurt en de veiligheid gaan erop vooruit, maar de sociale kwaliteit (= sociale cohesie + tevredenheid met bevolkingssamenstelling) gaan eerder achteruit dan vooruit. Gerichtte ingrepen, het slopen van complexen die tot veel overlast leiden, lijken wel degelijk de leefbaarheid op specifieke plaatsen te kunnen verminderen.

sociaal kapitaal ■

Zoals hierboven al is gesteld, zorgt herstructurering voor een afname van de concentratie van kansarme huishoudens. De tweede vraag is in hoeverre de oorspronkelijke bewoners daarvan kunnen profiteren. Dit vraagt om een genuanceerd antwoord. Hierbij is het van belang om eerst onderscheid te maken tussen twee vormen van sociaal kapitaal.

strong ties of weak ties

Er wordt onderscheid gemaakt tussen verbindend en overbruggend sociaal kapitaal. Verbindend sociaal kapitaal heeft betrekking op sterke sociale contacten binnen de eigen, veelal homogene groep (ook wel 'strong ties' genoemd). Overbruggend kapitaal behelst zwakkere verbanden met heterogene groepen ('weak ties'). Het is gebleken dat sociale stijging van bewoners meer gebaat is bij overbruggend kapitaal, aangezien door heterogene groepen meer en betere netwerken ontsloten worden (Toenders en Van Stokkom, 2010, Veldboer, et al., 2008).

Dit wordt ook vaak als nuancering aangebracht op de gewenste uitwerking van sociale stijgers die wooncarrière maken in de buurt. Weliswaar blijft het sociaal kapitaal van deze stijgers voor de buurt behouden, maar door de grote overlappings met al bestaande kennis en netwerken van bewoners ontstaan er weinig nieuwe impulsen.

Het algemene beeld over de zogenaamde *weak ties* is dat bewoners zich niet op weten te trekken aan de aanwezigheid van nieuwe mensen in de buurt. Ook Toenders en Van Stokkom geven aan dat de sociale interactie tussen blijvers en nieuwkomers beperkt is. "De sociale mix is geen garantie voor meer sociale contacten tussen verschillende groepen. Als mensen te veel van elkaar verschillen zijn ze niet in elkaar geïnteresseerd." (Toenders en van Stokkom, 2010: 142).



Een onderzoek van Veldboer laat zien dat 'de middenklasse' meerdere gezichten kent (Veldboer, et al., 2008). Zij maken onderscheid in de klassieke, 'economische' middenklasse van buiten de wijk, (etnische) sociale stijgers uit de wijk zelf, de creatieve klasse en middenklasse die werkzaam is in sociale beroepen, zoals leraren en agenten. Van elk van deze groepen is onderzocht of men contacten onderhoudt binnen de buurt en hun kennis en netwerken hebben ingezet om een bewoner uit de buurt te helpen (de grens is één keer in het afgelopen half jaar). Het blijkt dat de creatieve klasse en de mensen in sociale beroepen (in het bijzonder de leraren) zich positief onderscheiden. Er blijkt geen positief middenklasse-effect uit te gaan van de economische middenklasse en sociale stijgers. De economische middenklasse blijkt namelijk weinig buurtgericht te zijn. Sociale stijgers hebben over het algemeen zelf nog niet een heel sterke maatschappelijke positie bereikt en willen zich soms juist distantiëren van kansarme bewoners.

Van een wat andere orde, maar wel relevant is dat uit het onderzoek onder bewoners van Hoogvliet (Veldboer, et al., 2007) naar voren komt dat verhuizingen door sloop en nieuwbouw bewoners letterlijk in beweging zetten om ook op andere terreinen hun sociale positie te verbeteren.

verminderen concentratie en segregatie van kansarme huishoudens ■■

De conclusie moet zijn dat herstructurering strikt genomen leidt tot een vermindering van de concentratie en segregatie van kansarme huishoudens. Het is echter zeker niet in alle gevallen zo dat er sprake is van een hefboomeffect, waarbij de vermindering van de concentratie accelereert, omdat de oorspronkelijke bewoners zich kunnen optrekken aan hun nieuwe burens. Dit effect treedt op, maar bij specifieke segmenten binnen de middenklasse. Gericht beleid om deze segmenten aan te trekken is niet overal kansrijk en haalbaar. Niet alle wijken zijn even aantrekkelijk voor de creatieve klasse en er zijn ook grenzen aan de massa van deze middenklassers.

(economische) basis voor voorzieningen ■■

Ook op dit onderdeel is uit de verrichte onderzoeken een 'ja, maar' antwoord af te leiden. We hebben al eerder kunnen vaststellen aan de hand van het onderzoek van het SCP dat het inkomen in de wijk toeneemt. Dit veronderstelt dat de economische basis voor voorzieningen stijgt. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen.

Vaak leidt sloop/nieuwbouw tot *minder bewoners*, zeker daar waar gestapelde bouw wordt vervangen door eengezinswoningen – dit heeft juist weer een negatief effect op de basis voor voorzieningen.

Dit hangt natuurlijk wel af van het type voorziening. In vergrijzende buurten kan het een wens zijn om de basis voor scholen en sportverenigingen te handhaven. Dit speelt onder meer in Mariahoeve. In dat geval kan het vervangen van gestapelde bouw voor eengezinswoningen wel degelijk leiden tot een versterking van de basis – mits de nieuwkomers ook daadwerkelijk gebruik maken van de lokale voorzieningen. En dat blijkt niet altijd het geval te zijn. Een deel van de nieuwkomers blijft gebruik maken van de voorzieningen uit de vorige woonbuurt. Hiervoor kunnen praktische overwegingen een rol spelen (gewoonte), sociale overwegingen (contact met mensen uit de vorige buurt) of het aanbod sluit niet aan. Er hoeft dus geen sprake te zijn van het zich bewust onttrekken aan de nieuwe leefomgeving.

De basis voor het voorzieningenniveau kan met (sloop/)nieuwbouw ook versterkt worden door de fysieke kwaliteit ervan te verhogen, het aanbod te verbreden of de kwaliteit van de (omliggende) openbare ruimte te versterken.



wooncarrière mogelijkheden en keuzemogelijkheden op de woningmarkt ■

Het ligt voor de hand dat sloop/nieuwbouw *in de wijk* leidt tot meer keuzemogelijkheden. Er worden immers andere woningen teruggebouwd dan er zijn gesloopt. In hoeverre de woningen daadwerkelijk iets toevoegen aan de stedelijke woningmarkt is wellicht een andere vraag. Voorlopig laat zich dat vooral afleiden in de mate waarin de woningen daadwerkelijk verkocht worden en dus voorzien in een behoefte op de woningmarkt. Als marktonderzoeker constateer ik dat er zeker vraag is naar markt woningen in achterstandsgebieden.

Het faciliteren van *wooncarrières* binnen de wijk komt vaak voor. Deze keuze wordt zeker niet altijd uit luxe gemaakt. Sommige achterstandswijken hebben een dermate slecht imago dat het aantrekken van huishoudens van buiten de wijk zeer lastig is. In dergelijke gevallen wordt vaak bewust gekozen voor een doelgroep die al vertrouwd is met de wijk, oftewel doorstromers (of terugkeerders).

reputatie en betrouwbaarheid van de wijk ■■

Permentier heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar reputatie in relatie tot herstructurering. Hij constateert dat fysieke en functionele kenmerken van een buurt – zeker op korte termijn – minder zwaar wegen dan de (perceptie van) de samenstelling van de bevolking (Permentier, 2009). Dit effect is ook al eerder aangetoond (Van Beckhoven en Van Kempen, 2003).

Dit betekent dat pas wanneer sloop/nieuwbouw leidt tot een aanzienlijke verandering van de samenstelling van de bevolking – *en dit ook zo wordt gepercipieerd door buitenstaanders* – de reputatie zal verbeteren. Hierin schuilt een belangrijk probleem; verbeteringen in een wijk met een slecht imago worden niet of maar moeilijk ‘opgepikt’ door mensen die er niet wonen. Een positief effect op de reputatie blijft dus uit (Hastings en Dean, 2003).

Vooraf voor wijken met een geïsoleerde ligging is de reputatie erg hardnekkig (Koopman, 2006). Door deze geïsoleerde ligging worden veranderingen niet waargenomen en geven geen impuls aan de reputatie. Uit zijn onderzoek blijkt dat een zwak imago kostbaar is. Een vergelijkbare woning levert in een zwakke wijk (in dit geval Beverwaard) aanzienlijk minder op (16%) dan in een nabij gelegen wijk met een goede naam (Oud-IJsselmonde).

Toenders en Van Stokkom geven aan dat het aantrekken van middenklassers van buiten de wijk wel de *betrouwbaarheid* van de buurt positief beïnvloedt. Het gegeven dat een groep mensen via de aankoop van een woning investeert in de wijk komt het beeld van de wijk ten goede. Op termijn kan dit ook een positief effect hebben op de *buurtreputatie* “zeker als het voorzieningspeil toeneemt” (Toenders en Van Stokkom 2010).

Duidelijk lijkt wel dat een slechte reputatie niet ‘overnight’ veranderd. Een professional die betrokken is bij de aanpak van de Amersfoortse wijk Kruiskamp geeft aan het meer dan tien jaar heeft geduurd voordat mensen positiever over de wijk zijn gaan denken (Van Bergereijk, et al. 2008).

kwaliteit van de woning ■

Het ligt voor de hand dat de kwaliteit van de woningen erop vooruit gaat als gevolg van sloop/nieuwbouw. Bewoners waarderen hun nieuwe woning beduidend hoger dan hun vorige woning (Veldboer et al, 2007). Interessanter is het gegeven, dat ook bewoners die in de buurt zijn gebleven en zijn doorgestroomd naar een (huur)woning in de bestaande voorraad een kwaliteitssprong ervaren (Kleinmans, 2005).



kwaliteit van de buurt ■■

De kwaliteit van de buurt wordt zowel bepaald door de fysieke als de sociale kwaliteit. De fysieke kwaliteit neemt toe als gevolg van sloop/nieuwbouw. Dit geldt echter niet voor de sociale kwaliteit; de tevredenheid met de samenstelling van de bevolking is matig en de sociale cohesie gaat op korte termijn eerder achteruit dan vooruit.

vertrouwen in de toekomst ■

Voor dit aspect kan letterlijk de vraag worden gesteld of het glas halfleeg of halfvol is. Onderzoek in zes herstructureringswijken laat zien dat in die wijken ongeveer de helft van de bewoners verwacht dat de wijk er de komende jaren op vooruit zal gaan. Een op de vijf bewoners verwacht juist een verslechtering. Ook blijkt dat minder dan de helft van de bewoners vertrouwen heeft in de toekomst van de wijk (Van Bergereijk, et al. 2008).

Deze uitkomst laat zich niet zo gemakkelijk interpreteren. Deze gegevens zijn namelijk niet vergeleken/te vergelijken met het vertrouwen in de wijk voor de ingreep, waardoor niet gesteld kan worden of herstructurering van de woningvoorraad het vertrouwen positief heeft beïnvloed. Wel kan gesteld worden dat de fysieke verbetering van de wijk en het vertrouwen in de wijk geen één-op-één relatie hebben; het aantal mensen dat een fysieke verbetering constateert is beduidend hoger dan het aantal mensen dat vertrouwen heeft in de toekomst van de wijk.

Nieuwbouw op strategische plekken in de wijk kan wel een belangrijke signaalfunctie hebben. Zo is in Wielwijk de ambitieuze aanpak van het wijkwinkelcentrum een cruciale stap geweest voor het vertrouwen van bewoners in de wijk. "Toen wisten de mensen dat het ons echt menens was", meldt een buurtregisseur van Woonbron.

De ontwikkeling van het winkelcentrum van Wielwijk heeft op verschillende manieren bijgedragen aan de toekomst van de wijk. Het daadwerkelijk verbeteren van één van de belangrijkste plekken in de wijk en het ambitieniveau dat hierbij werd nagestreefd, gaf een duidelijk signaal naar de bewoners in de wijk, dat ook als zodanig werd ontvangen. Wat de impact verder vergrootte, was dat het de bewoners is gelukt om tijdens een inspraakavond de keuze van de architect van het vlaggenschip van het winkelcentrum te bepalen. Het gaat om de Zilvervloot, de markante woontoren 'op' het winkelcentrum. De voorkeur van de gemeente en de corporatie ging eigenlijk uit naar een andere architect, maar de bewoners kozen massaal voor Lucien Crol. Hij was volgens de bewoners het beste in staat was om van het winkelcentrum een icoon te maken; een plek die je nergens anders kunt vinden.



omvang van de vraag ■■

Van de invloed van herstructurering op de omvang van de vraag zijn niet veel gegevens beschikbaar. De meest zuivere bepaling is om te kijken naar de belangstelling voor bestaande woningen in de wijk (zowel koop als huur). De mate van belangstelling voor een nieuwbouwwoning leert ons wat dat betreft minder, omdat projectspecifieke eigenschappen hierbij een doorslaggevende rol spelen. Er wordt bijvoorbeeld vaak gekozen voor een zeer scherpe prijsstelling van de eerste projecten om tot een snel verkoopsucces te komen. Dat maakt het vergelijken van de belangstelling voor projecten met een meer marktconforme prijsstelling niet mogelijk.



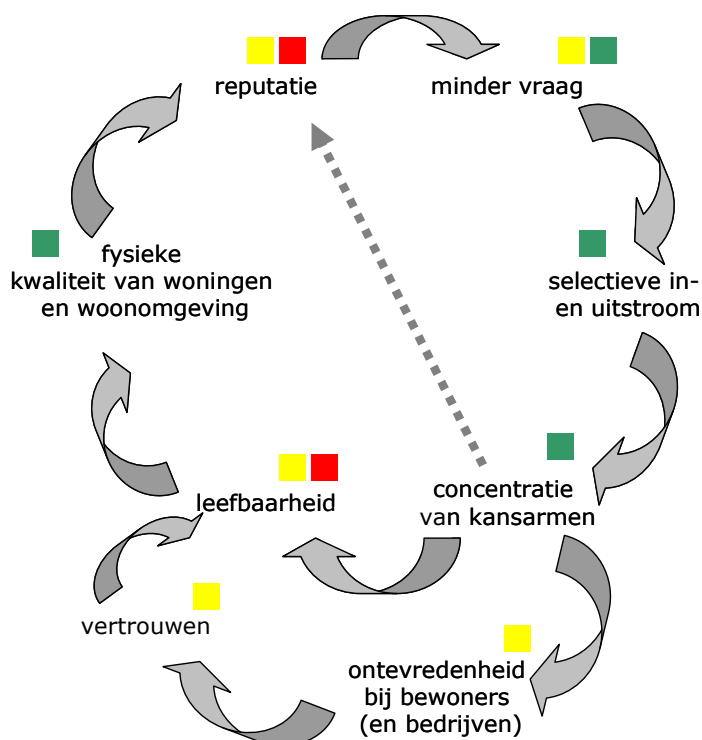
Voor de bestaande woningen geldt dat, naarmate de herstructurering vordert, de belangstelling in beperkte mate lijkt toe te nemen⁶. Dit effect treedt niet op korte termijn op.

De andere bepalende factoren voor de woningmarktpositie, leefbaarheid (■ ■), tevredenheid over de woonomgeving (■ ■) en verandering in de vraag (■ ■) zijn hiervoor al behandeld.

woningmarktpositie ■

Het effect op de woningmarktpositie laat zich het best uitleggen aan de hand van de vervalspiraal:

Figuur 4.6: vervalspiraal, te verwachten veranderingen als gevolg van sloop/nieuwbouw



Binnen de vervalspiraal zijn alle kleuren meerdere malen te zien. Wel valt op waar zich de bottlenecks bevinden:

1. De samenstelling van de bevolking verandert, maar dat resulteert niet in een grote tevredenheid bij bewoners.
2. Dit is ook één van de belangrijkste redenen waarom fysieke ingrepen – ondanks een betere fysieke kwaliteit van de woonomgeving en de algemene toename van de veiligheid – niet zorgen voor een verbetering van de leefbaarheid.
3. Ten slotte blijkt dat het slechte beeld dat buitenstaanders van een wijk hebben zeer hardnekkig is; zo hardnekkig dat zij de positieve veranderingen niet of pas laat opmerken.

⁶ Informatie verzameld door korte interviews bij corporatiemedewerkers en makelaars in Dordrecht.



De eerste twee aspecten zijn in lijn met de eerder aangehaalde 'sociale herovering' (WRR, 2005). De WRR geeft aan dat er meer nodig is dan fysieke verbeteringen en een evenwichtiger opbouw van de bevolking. Dat is: "het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen." Sloop/nieuwbouw kan de randvoorwaarden voor sociale herovering creëren, maar het niet volledig bewerkstelligen.

Ten aanzien van het derde aspect, de mate waarin buitenstaanders ontvankelijk zijn voor positieve geluiden uit de wijk, is mijns inziens veel vooruitgang geboekt. In de afgelopen jaren worden in toenemende mate communicatiestrategieën ontwikkeld, die meer promoten dan alleen het aanbod van nieuwe koopwoningen. Steeds meer worden bewust positieve geluiden over de verandering van de wijk naar buiten gebracht en worden er festiviteiten ontwikkeld om buitenstaanders naar de wijk te halen. Dit soort festiviteiten overtuigt ongetwijfeld niet de grootste tegenstanders, maar juist wel de meest interessante groep – de mensen die wat minder negatief over de wijk denken en net over de streep getrokken moeten worden. Deze groep kan vervolgens weer een geloofwaardige ambassadeur zijn richting andere buitenstaanders; geloofwaardiger dan de communicatie door professionals vanuit de wijk zelf.

In de Poptahof in Delft is een groot, 3-daags festival (de Metamorfofen) georganiseerd. De programmering was verzorgd door kunstenaars en mensen uit de wijk zelf. Een belangrijk doel van het festival was om mensen van buiten de wijk te laten weten dat de Poptahof een nieuwe toekomst tegemoet gaat. Een tweede belangrijk doel was het om mensen uit de wijk drie dagen lang heel trots te laten zien dat ze inwoner van de Poptahof zijn. De Metamorfofen hebben verspreid over drie dagen circa 10.000 bezoekers getrokken, waarvan een groot deel van buiten de wijk (de wijk heeft enkele duizenden inwoners).



waardeontwikkeling

Een goede indicator voor een verbetering in de marktpositie is de *waardeontwikkeling* die een buurt doormaakt. Zuiderwijk heeft onderzocht of woningen in de directe omgeving van een sloop/nieuwbouw-ingreep een bovengemiddelde waardeontwikkeling doormaken (Zuiderwijk, 2006). Hij stelt dat bepalend is in hoeverre de ingreep het woonmilieu versterkt. "Er is waardeontwikkeling mits met de investering in de gebouwde omgeving het woonmilieu versterkt wordt of het gewaardeerde woonmilieu in stand houdt. Investerings die alleen gericht zijn op het verbeteren van de fysieke woonomgeving zullen een gering effect hebben op de waardeontwikkeling van het reeds aanwezige vastgoed."

Dit laat zien dat 'fysieke integriteit' een (minimale) vereiste is voor een succesvolle ingreep. De term 'woonmilieu' is door Zuiderwijk zeer bewust gekozen en duidt niet alleen op de fysieke maar ook op de sociale kwaliteit van een gebied.



Conclusies

Enkele conclusies springen in het oog:

1. Sloop nieuwbouw is effectief als het gaat om:
 1. Het verbeteren van de kwaliteit en woonomgeving.
 2. Het aanbrenge van verandering in de samenstelling van de bevolking, echter de gehoopte voordelen hiervan komen niet (vergroting van sociale cohesie) of deels (verhoging van het sociaal kapitaal) uit de verf. Dit geldt ook voor wooncarrièremogelijkheden en keuzemogelijkheden op de woningmarkt.
 3. Het geven van een impuls aan de gepercipieerde betrouwbaarheid van de wijk, ten minste wanneer sloop/nieuwbouw leidt tot het aantrekken van middenklasse-huishoudens. Dit effect is sterker wanneer dit ook opgemerkt wordt door buitenstaanders (extern effect) en als het een specifiek deel van de middenklasse betreft, dat bereid is hun kennis en netwerken in te zetten ten faveure van de buurt en haar bewoners (intern effect).
 - Sociale stijging; een gedwongen verhuizing kan mensen letterlijk in *beweging* brengen om ook *op andere terreinen hun sociale positie te verbeteren*.
 - Het geven van een signaal aan bewoners. Nieuwbouw op strategische locaties in de wijk kan van grote betekenis zijn in zowel positief (een ambitieus nieuw winkelcentrum) als negatief opzicht (het verwijderen van 'rotte plekken').
2. De effectiviteit van sloop/nieuwbouw is niet overtuigend als het gaat om het verbeteren van de leefbaarheid, de reputatie van de buurt en de woningmarktpositie. De tevredenheid over en de perceptie van de bevolkingssamenstelling spelen hierbij een sleutelrol. Mogelijk neemt de tevredenheid toe naarmate de herstructurering vordert, maar het ligt voor de hand dat er meer nodig is om de leefbaarheid te herstellen. De WRR spreekt in dit kader van 'sociale herovering'. Sloop/nieuwbouw kan wel de randvoorwaarden creëren waaronder de herovering plaats kan vinden, maar er zijn aanvullende instrumenten vereist.
3. Sloop/nieuwbouw wordt vaak ingezet om problemen aan te pakken, die eigenlijk een sociaal en maatschappelijke oorzaak hebben. De gedachte dat deze opgelost kunnen worden door het mengen van bevolkingsgroepen, heeft lang ten grondslag gelegen aan het herstructureringsbeleid in Nederland.
4. Bovenstaande conclusies geven aan dat variëren en mengen wezenlijk van elkaar verschillen. Sloop/nieuwbouw is een prima middel om variatie in de woningvoorraad te creëren, maar verwacht niet dat vervolgens 'menging' het resultaat zal zijn. Sloop/nieuwbouw lost primair fysieke en vastgoedproblemen op, geen sociale en maatschappelijke problemen.

4.3 Waterbedeffecten

Uit het voorgaande is duidelijk af te lezen dat sloop/nieuwbouw in sommige gevallen ook wordt ingezet om de problemen in een wijk te 'verdunnen'. Hierbij worden de mensen die verantwoordelijk zijn voor deze problemen verspreid over een groter gebied. Hierbij wordt vaak gewaarschuwd voor zogenaamde waterbedeffecten.

Een waterbedeffect is een effect van een beleidsmaatregel met een (on)bedoelde invloed op een ander gebied dan waarvoor de beleidsmaatregel is bedoeld. Dit is vooral van belang, omdat de effecten van bijvoorbeeld herstructurering vooral worden gemeten op



de plek waar de interventie plaats vindt en de eventuele negatieve effecten elders in de stad (of regio) onderbelicht blijven.

Een belangrijke conclusie van een onderzoek van het Nicis Institute naar waterbedefferen is dat een relatief klein aantal wijken het grootste deel van de instroom voor haar rekening neemt (Slob, et al. 2008). Dit heeft te maken met de beschikbare, goedkope woningvoorraad en de wens van bewoners om dichtbij de 'oude' wijk te wonen. Deze ontvangstwijken kenmerken zich ook door een hoog aantal sociale huurwoningen, een laag inkomensniveau en een hoog percentage niet-westerse allochtonen. Dit betekent dat het beleid dat erop gericht is om concentraties van kansarme huishoudens te verminderen, nieuwe concentraties met zich meebrengt.

Enquêtes in de ontvangstwijken laten bovendien zien dat de bewoners van de ontvangstwijken – ten opzichte van controlewijken – negatiever zijn over de ontwikkeling van hun wijk. Ten opzichte van deze controlewijken (vergelijkbare wijken, waar geen substantiële instroom heeft plaats gevonden) valt op dat men zich zorgen maakt over de ontwikkeling van de reputatie van de wijk en de netheid in de wijk.

De conclusie moet zijn dat er inderdaad sprake is van negatieve waterbedefferen. De onderzoekers van het Nicis Institute denken dat er een reële dreiging is dat ontvangstwijken nieuwe probleemwijken worden (Slob, et al, 2008).

4.4 Renovatie als alternatief voor sloop/nieuwbouw

De vraag rijst natuurlijk in welke mate renovatie een alternatief kan zijn voor sloop/nieuwbouw. Belangrijke onderdelen in de discussie over renovatie zijn het (gedachte) kostenvoordeel, de invloed op herhuisvesting en sociale verbanden in de wijk en (behoud van) architectonische waarde.

Kosten en financiële positie

Over het algemeen geldt dat een *ingrijpende renovatie* bijna even duur is als nieuwbouw. Dit wordt beaamd door René Brouwer van Far West in een artikel in Nul20 (Van der Molen, 2010): "Het zijn hele kostbare operaties, die de kosten van nieuwbouw evenaren. Maar dan zonder dat je die kwaliteit kunt leveren." Ook ervaringen van Woonbron en Kristal in de Poptahof bevestigen dit beeld.

Een ingrijpende renovatie impliceert constructieve ingrepen zoals het bijplaatsen van één of meer liften, het strippen van de gevel of het samenvoegen van woningen. De hoge kosten leiden ertoe dat ingrijpende of *hoog niveau* renovaties geen soelaas lijkt te bieden voor de financiële vraagstukken van corporaties.



Een voorbeeld van een ingrijpende renovatie is de Poptahof in Delft. De bestaande 10-hoog flats met oorspronkelijk 100 identieke woningen, zijn door samenvoegingen en op-, aan-, en uitbouwen veranderd in zeven verschillende woningtypen. Ook is de uitstraling volledig veranderd en is er een lift bijgeplaatst. De kosten bleken uiteindelijk bijna vergelijkbaar met nieuwbouw. Belangrijk is om erbij te vermelden dat kostenoverwegingen geen rol hebben gespeeld bij de keuze om de woningen te renoveren en niet te slopen. Op een lager kostenniveau uitkomen dan met nieuwbouw, is dan ook geen doel geweest in het ontwikkelproces.



Poptahof, Veld 7

Renovatie op een lager niveau kan in sommige gevallen wel een oplossing bieden voor de financiële noden van corporaties. Door intensiever onderhoud en renovatie op een lager niveau kan de levensduur van een complex verlengd worden of de woningen geschikt gemaakt worden voor verkoop. Onder een lager niveau worden ingrepen verstaan als het verbeteren van het interieur van de woningen (keuken, badkamer), de isolatie en cosmetische ingrepen in de algemene ruimte en aan de buitenkant van het pand.

De slagingskans van renovatie op een lager niveau hangt sterk samen met de basiskwaliteit van de woningen. De Langen (Mitros) geeft aan dat de portiek-etagewoningen in *Utrecht* vrij groot zijn (ca. 70 m²) en bovendien is de druk op de Utrechtse woningmarkt zeer hoog. Hierdoor kan op locaties, niet al te ver van het centrum, renovatie goed samengaan met geleidelijk uitpanden of dure verhuur. Hij geeft wel aan dat het effect op het imago van een buurt minder groot zal zijn. "Dat zie ik ook bij professionals terug. Er bestaat in ons land een soort institutioneel *dédain* ten aanzien van renovatie."

In *Hoogvliet* bestond een belangrijk deel van het gesloopte woningbestand uit woningen van 50 m². Volgens Kromwijk (Woonbron) is er best vraag naar woningen van 50 m², maar niet in die mate en niet op die plek in de stad. Er was al sprake van substantiële leegstand. Voor Woonbron was renovatie dan ook geen oplossing en bovendien werd de sloop ook gedragen door de bewoners.

Herhuisvesting en sociale verbanden

Een tweede argument voor renovatie als alternatief voor sloop/nieuwbouw is het behoud van de sociale structuur. Woonbedrijf Eindhoven in *AEDS*-magazine over een renovatie in Philipsdorp: "De sociale structuur in de wijk is hecht. Door sloop zouden wij die structuur kapot maken. En dat is toch echt het laatste wat je als corporatie wilt."

Ook voor dit argument geldt dat het niveau van de ingrijpendheid van de renovatie bepalend is. Bij ingrijpendere renovaties is (tijdelijke) herhuisvesting van bewoners noodzakelijk. De sociale structuur heeft hier ook onder te lijden. Wel blijkt dat na renovatie over het algemeen meer bewoners (kunnen) terugkeren, waardoor de sociale structuur beter in stand kan blijven.



Behoud van architectonische waarde en ruimtelijke kwaliteit

De architectonische waarde van panden speelt ook een belangrijke rol. In het genoemde artikel in Nul20 zegt de portefeuillehouder Wonen van stadsdeel Nieuw West: "Uit oogpunt van duurzaamheid willen we geen gebouwen slopen, tenzij dat persé noodzakelijk is. En we willen ook de stedenbouwkundige structuur en architectuur van de Westelijke Tuinsteden behouden." De discussie speelt ook in het Haagse Mariahoeve, zo blijkt uit de toekomstvisie van de gemeente (gemeente Den Haag, 2008).

Een bekend en interessant voorbeeld van renovatie met als doel het behoud van architectonische waarde en het aantrekken van kopers (uit andere delen van de stad) is het **Wallisblok** in de Rotterdamse wijk Spangen. Het complex is oorspronkelijk gebouwd in de jaren '30 van de vorige eeuw en bestond uit 75, relatief kleine woningen. Het complex was sterk verloederd en er was sprake van ernstige drugsoverlast en vervuiling.



De gemeente wilde het pand graag behouden vanwege haar architectonische kwaliteit en wilde ook het eigen woningbezit in de buurt opvoeren. De gemeente heeft gekozen voor een unieke aanpak waarbij men voor €1 een woning kon kopen met de verplichting om het op te knappen. De gemeente stelde hierbij een aantal voorwaarden: er moest een kopersvereniging worden opgericht, het grote kluswerk moet door één aannemer worden verricht, de afbouw moest binnen een half jaar plaats vinden en de eigenaren dienden minstens twee jaar na oplevering in het pand te blijven wonen.

Er meldden zich in eerste instantie honderden belangstellenden, waarvan er 39 overbleven. Het zijn vooral hoopopgeleiden en mensen, die actief zijn in creatieve beroepen. De gemeente investeert uiteindelijk €35.000 per woning en het herstel van de fundering. De bewoners zijn ongeveer €70.000 (etage) tot €260.000 (vier woonlagen) kwijt. Woonbron was erbij betrokken voor een vangnet om de continuïteit van het project te waarborgen. Het **resultaat** van het Wallisblok is dat voor de wijk nieuwe doelgroepen zijn aangetrokken. Ook laten de wijk- en veiligheidsmonitor positieve resultaten zien, maar die zijn onmogelijk te herleiden naar het Wallisblok alleen. Eén van de bewoners geeft aan dat het imago van de buurt verbetert: *"Wat ik wel zie is dat zo'n injectie als het Wallisblok een enorme magneet is voor allerlei activiteiten. Het werkt dus wel. Spangen komt zo ook een beetje beter in het nieuws. Horen de mensen eens andere verhalen dan over loverboys en criminaliteit."*



(bron: www.kei.nl)

De effectiviteit van renovatie

Nu is het interessant om de verwachte effecten van renovatie te vergelijken met die van sloop/nieuwbouw. Ik maak een keuze voor renovatie op een lager niveau, aangezien renovaties op hoog niveau *in de meeste gevallen* geen echte oplossing lijken te bieden voor de financiële en herhuisvestingsproblemen die gepaard gaan met sloop/nieuwbouw.

De toevoeging 'in de meeste gevallen' heeft betrekking op het Wallisblok. In dit project is sprake van een uiterst ingrijpende renovatie, maar de voorinvestering - voor in dit geval de gemeente - is betrekkelijk laag. Een dergelijke constructie zou dus de



financieringsdruk kunnen verlagen. Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat deze constructie zeker kansrijk is, maar zich niet op grote schaal laat toepassen. De markt voor dit soort projecten lijkt niet heel groot en ook spelen complexfactoren als de specifieke ligging en de bouwtechnische constructie een rol.

Kijkend naar de onderdelen waarop sloop/nieuwbouw beoordeeld is, dan mag verwacht worden dat laag niveau renovatie op een aantal aspecten *beter* presteert:

- Bij renovatie op laag niveau, en waarbij niet of in een laag tempo wordt uitgepond, doet zich geen snelle verandering van de bevolking voor. Dit kan er op wijzen dat op korte termijn de sociale cohesie minder wordt ondermijnd dan bij sloop/nieuwbouw.
- Zeker als de woning in zijn basis een redelijk goede woonkwaliteit heeft – in het voorbeeld van Utrecht: voldoende woonoppervlakte en een goede ligging in het stedelijk weefsel in combinatie met woningmarktdruk – kan renovatie een goede bijdrage leveren aan wooncarrière kansen en keuzevrijheid op de woningmarkt.

Ondanks de verwachting dat renovatie op korte termijn een positieve uitwerking heeft op de sociale cohesie, is het allerminst zeker dat dit ook een verbeterde *leefbaarheid* tot gevolg heeft. De fysieke kwaliteit van de woonomgeving verandert immers niet of nauwelijks. En de samenstelling van de bevolking verandert niet of in een laag tempo. Of dit leidt tot een hogere tevredenheid over de bewonerssamenstelling is dus de vraag.

De basis voor het voorzieningenniveau verandert niet wezenlijk; het zijn immers vooral dezelfde mensen die terugkeren. Bij sloop/nieuwbouw is gesteld dat de koopkracht in de wijk toeneemt, maar dat het desondanks kan voorkomen dat het gebruik van de voorzieningen afneemt. Dit effect treedt op wanneer nieuwkomers zich blijven richten op de voorzieningen in hun vorige wijk. Als dat het geval is, zou het 'netto effect' van renovatie op dit punt zelfs positief zijn.

Bij de woningmarktpositie ligt het in theorie niet voor de hand dat renovatie het beter zou doen dan sloop/nieuwbouw. De fysieke kwaliteit neemt veel minder toe, het effect op het imago is kleiner, de leefbaarheid wordt vermoedelijk niet beter en de in- en uitstroom in de wijk verandert niet of in een laag tempo. Het Wallisblok (hoog niveau renovatie) lijkt echter effecten teweeg te hebben gebracht, waarvan men zich kan afvragen of dat gelukt zou zijn met sloop/nieuwbouw.

Over het algemeen geldt ten aanzien van de marktpositie en renovatie mét uitponden dat dit vooral plaats vindt in wijken met een niet al te slechte woningmarktpositie.

Conclusies met betrekking tot renovatie

- Een ingrijpende, hoog niveau renovatie biedt over het algemeen geen oplossing voor de financieringsproblemen en herhuisvestingsvraagstukken die gepaard gaan met sloop/nieuwbouw.
- Renovatie op een lager niveau vergen een redelijke kwaliteit van de basis van de woning (grootte) en de ligging en het product moeten elkaar versterken (het juiste product op de juiste plek in de stad).
- In die gevallen leent renovatie zich ook goed met een uitpondstrategie, waarbij aan herstructureringsdoelen wordt voldaan als wooncarrière faciliteren en keuze op de woningmarkt.
- Op korte termijn kan de sociale cohesie meer gebaat zijn bij renovatie dan bij sloop/nieuwbouw – dit hoeft echter niet te leiden tot een betere leefbaarheid.
- In de meeste gevallen is het effect van renovatie op de reputatie van de wijk – en daarmee op de woningmarktpositie – minder groot dan bij sloop/nieuwbouw.



- Het Wallisblok kent een unieke aanpak die tot zeer goede resultaten heeft geleid. Hierbij moet niet uit het oog verloren worden dat het Wallisblok een karakteristieke uitstraling heeft, redelijk gunstig ligt in het stedelijk weefsel en dat de markt voor dit soort initiatieven niet onbegrensd is. Ook de noviteit van het initiatief heeft vermoedelijk bijgedragen aan het succes. Niettemin blijven de resultaten spectaculair, gezien het zeer slechte imago van Spangen binnen Rotterdam.

4.5 Conclusies

De vraag of sloop/nieuwbouw een effectief instrument is, kent een aantal gradaties:

Sloop/nieuwbouw is effectief...

... als het gaat het om het verhogen van de fysieke kwaliteit in de buurt en het bevorderen van wooncarrières en keuzemogelijkheden op de woningmarkt. Ook wordt de facto de concentratie en segregatie van kansarme huishoudens verminderd.

Gerichte ingrepen op strategische locaties kunnen daarnaast een waardevolle bijdrage leveren aan de wijk. Dit kan zowel het geven van een positief signaal zijn ('er gaat nu echt wat gebeuren'), als het wegnemen van 'rotte plekken' in de wijk. Dat laatste kan beschouwd worden als een zwaktebod, maar bewoners in de wijk denken daar heel anders over. Wel dient opgepast te worden voor waterbedeffecten, want het blijkt dat een groot deel van de bewoners die uitverhuisd moeten worden in een beperkt aantal wijken terecht komt, waar ook sprake is van een concentratie van huishoudens met weinig kansen.

De effectiviteit neemt toe ...

... wanneer het lukt om een nieuwe groep kopers naar de wijk te trekken, waardoor de *betrouwbaarheid* van de wijk toeneemt. Het *feit* dat de samenstelling van de wijk aan het veranderen is, is daarbij niet voldoende. Met name het *beeld* dat de wijk verandert is cruciaal. Dit vereist een actieve strategie, die gericht is op het vergroten van de *ontvankelijkheid* voor positieve veranderingen in de buurt. Deze strategie moet zowel gericht zijn op bewoners als mensen van buiten de wijk.

Een belangrijke target group voor nieuwbouwprojecten in herstructureringswijken is de zogenaamde middenklasse. Specifieke delen van die middenklasse kunnen een *hefboomeffect* bewerkstelligen; hun aanwezigheid draagt bij aan de betrouwbaarheid van de wijk en ze leveren een actieve bijdrage aan het sociaal kapitaal van de wijk (overbruggend kapitaal of 'strong ties'). Het gaat in het bijzonder om de creatieve klasse en mensen die werkzaam zijn in sociale beroepen.

De les die deze conclusie ons leert is niet dat projecten in herstructureringswijken massaal gericht moeten zijn op het aantrekken van leraren, verpleegsters en kunstenaars. De les is dat (1) van het grootste deel van de middenklasse en dus van het aanbrenge variatie van in de woningvoorraad geen wonderen verwacht mogen worden, en (2) dat het de moeite waard is om na te denken hoe middenklassers geactiveerd kunnen worden voor de buurt. Hierbij moet echter niet uit het oog verloren worden, dat men primair op zoek is naar een woning en niet om hun nieuwe burens vooruit te helpen. De mate waarin zich verbonden voelt met de buurt speelt daarin een sleutelrol. Mijn ervaring is dat hierbij koopprojecten in herstructureringswijken geen energie in wordt



gestoken. Deze gevoelde binding met de buurt bepaalt ook de mate waarin het lokale voorzieningenniveau kan profiteren van de koopkrachtgroei in de wijk.

Sloop/nieuwbouw is niet effectief...

... in het bereiken van doelstellingen met een sociaal en maatschappelijk karakter. Dit klinkt wellicht als een open deur van de 'hors categorie'. In het denken over herstructurering zijn variatie en menging echter lang onlosmakelijk met elkaar verbonden geweest. Door de woningvoorraad te variëren, komt een nieuwe groep huishoudens naar de wijk, waar de oorspronkelijke bewoners zich aan kan optrekken. Het blijkt echter dat die menging zich met grote delen van de middenklasse niet voordoet. Sloop/nieuwbouw als *solitair* middel om de leefbaarheid te vergroten is daarom niet (erg) effectief.

Dit betekent niet dat het niet zinvol is om te variëren, maar daarvoor dienen andere argumenten leidend te zijn, zoals de hierboven genoemde.

Maar het kan wel de voorwaarden creëren voor verbeteringen ...

De effectiviteit van sloop/nieuwbouw laat te wensen over als het gaat om het verbeteren van de leefbaarheid, de reputatie van de buurt en de woningmarktpositie. De tevredenheid over en de perceptie van de bevolkingssamenstelling spelen hierbij een sleutelrol. Mogelijk neemt de tevredenheid toe naarmate de herstructurering vordert, maar het ligt voor de hand dat er meer nodig is om onder meer de leefbaarheid te herstellen. De WRR spreekt in dit kader van 'sociale herovering' (WRR, 2005). Sloop/nieuwbouw kan wel de randvoorwaarden creëren waaronder de herovering plaats kan vinden, maar aanvullende (sociaal-maatschappelijke) instrumenten zijn vereist.

En dus ...

... kunnen op het niveau van de hoofddoelstellingen de volgende conclusies getrokken worden:

| Doelen | effectief | redelijk effectief | niet zo effectief | (meestal) niet effectief |
|--------------------------|-----------|--------------------|-------------------|-----------------------------|
| Leefbaarheid | | | | ♣ |
| Woningmarktpositie | | | ♣ | |
| Verminderen concentratie | | ♣ | | |
| Economische basis | | ♣ | | |
| Keuzemogelijkheden | ♣ | | | |
| Wooncarrière | ♣ | | | |

Renovatie ...

... kan in sommige gevallen een kansrijk alternatief zijn voor sloop/nieuwbouw. De basiskwaliteit van de woning moet zich ervoor lenen en er moet sprake zijn van het juiste product op de juiste plek. Met renovaties op hoog niveau wordt de kwaliteit van nieuwbouw benaderd, maar ook de kosten van nieuwbouw en de herhuisvestingsopgave die daarbij hoort. Ingrijpende renovaties zijn geen oplossing voor de financieringsdruk en de knellende herhuisvestingsproblemen.

Initiatieven waarbij de renovatie als particulier opdrachtgeverschapstraject wordt uitgevoerd, zoals de kluswoning of het Wallisblok, kunnen de effecten van nieuwbouw benaderen of zelfs overstijgen. De markt voor dit type project is zeker niet onbegrensd en maar een beperkt deel van de complexen komt ervoor in aanmerking.



5 De effectiviteit van sociaal-economische interventies

Werken sociaal-economische interventies? Is de effectiviteit eigenlijk wel te meten? Deze onderwerpen komen in dit hoofdstuk aan bod. Ook wordt stil gestaan bij van sociaal-economisch investeren. Er worden in totaal negen typen ingrepen onder de loep genomen om de bijdrage aan herstructureringsdoelen breder te kunnen vaststellen. Twee van de negen van voorbeelden zijn de eerder genoemde ABCD-aanpak en het toewijzen op basis van leefstijlen.

5.1 Het bepalen van de effectiviteit van sociaal-economisch ingrijpen

Waarom laten de effecten zich zo lastig bepalen?

De effectiviteit van sociaal-economische investeringen laat zich moeilijk meten. Dat komt (Doorten, et al., 2005: 213) omdat:

- de effecten pas optreden na langere tijd, waardoor de causaliteit lastig is aan te tonen (ook omdat er allerlei neveneffecten optreden), en
- omdat het voor een deel van de sociale investeringen gaat om preventie, waardoor de effecten lastig waarneembaar zijn.

Fortuin en Ouwehand maken een vergelijking met een drukke verkeersstraat.

"De fysieke benadering – verkeersdrempels - levert het gedrag op dat je wilt, maar alleen maar op de plek waar de drempel ligt en niet op andere plekken." Een sociale aanpak - het aanspreken van automobilisten op hun verantwoordelijkheidsbesef – kan ertoe leiden dat automobilisten ook elders rekening houden met andere weggebruikers. "Daarentegen heb je met een sociale aanpak nooit één op één resultaat. Burgers behouden immers altijd de ruimte om regels te overtreden, en dus tóch te hard te rijden." (Ouwehand en Fortuin, 2003: 10)

Ook worden de resultaten van sociaal-economische investeringen over het algemeen later zichtbaar.

Hoe worden de effecten in beeld gebracht?

Er zijn verschillende methodieken beschikbaar voor het in kaart brengen van sociale en maatschappelijke investeringen, zoals de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA), Social Return on Investment (SROI)⁷ en de Effectenarena van de SEV⁸.

De drie methoden hebben met elkaar gemeen, dat niet alleen de directe effecten in kaart worden gebracht, maar ook de indirecte effecten en waar of bij wie ze terecht komen. De MKBA wordt vooral gebruikt ter ondersteuning van het nemen van een beslissing (RIGO,

⁷ <http://www.sroi.nl/>

⁸ www.sev.nl/uploads/file/oud/effectenarena%20los%20zonder%20handleiding.pdf



2010). De SROI leent zich beter voor het op langere termijn bepalen en volgen van het rendement op investeringen. De Effectenarena brengt effecten in kaart, maar is minder gericht op het salderen en monetariseren van uitkomsten. Het brengt vooral in kaart wie profiteren van de investering (de incasseerders) en hoe.

MKBA's zijn vooral ingezet voor grootschalige ingrepen waarmee publiek geld gemoeid is, zoals de aanleg van een snelweg. Er is door Arcadis een MKBA opgesteld voor de wijkaanpak in Nederland (Piepers, 2006). In de MKBA zijn de effecten overigens niet in geld uitgedrukt. Arcadis concludeert dat "betalen voor repressie en investeren in zelfredzaamheid" de meest kosteneffectieve wijze is om met probleemwijken om te gaan. Met *repressie* wordt bedoeld op de wijkagent en het beheer van de openbare ruimte. Investeren in zelfredzaamheid betreft het inrichten van leer- en werkplekken en het begeleiden naar werk. Arcadis adviseert een mix, waarbij repressie op de korte termijn effect heeft en investeren in zelfredzaamheid na meer dan vier jaar.

Alle methoden hebben met elkaar gemeen dat ze vrij arbeidsintensief zijn.

Hoe worden dan toch afwegingen gemaakt in de praktijk?

Ook in de interviews wordt het bepalen van de effectiviteit van een sociaal-economische aanpak aan de orde gesteld. De Langen (Mitros): "Je denk dat het helpt, maar je kunt het niet bewijzen. Het instrumentarium is er eenvoudigweg niet." Voor grotere investeringen maakt Mitros gebruik van de 'effectenarena' van SEV. Voor kleinere projecten leent het zich minder goed, stelt De Langen, omdat de effectenarena daarvoor te bewerkelijk is.

Zowel uit het gesprek met De Langen als met Martien Kromwijk (Woonbron) blijkt dat sociaal-economische interventies worden afgewogen op basis van:

1. de mate waarin de interventie past en bijdraagt aan de strategie en toekomstwaarde van de wijk (en de strategie van de corporatie als geheel, Mitros),
2. de opgedane kennis en ervaring (wat werkt wel en wat werkt niet), en
3. door goed te kijken waar de pijn in een buurt zit.

De betekenis voor dit onderzoek

De effecten van sloop/nieuwbouw zijn uitvoerig onderzocht en gedocumenteerd. Ook zijn er veel gegevens beschikbaar over de indirecte effecten van sloop/nieuwbouw op andere terreinen als leefbaarheid, sociale cohesie en reputatie. Van de meeste onderzoeken naar sociaal-economische interventies zijn alleen de directe effecten gemeten. Voor een Achter de Voordeur project wordt alleen in kaart gebracht hoeveel mensen met succes zijn doorverwezen naar hulpkanalen, dat is immers het doel van het project. In die gevallen is geprobeerd meer inzicht te krijgen via de interviews of zijn de vervolgeffecten beredeneerd aan de hand van eigen inzichten.



5.2 Sociaal-economische interventies en herstructureringsdoelstellingen

Er zijn veel verschillende sociaal-economische interventies denkbaar. Aan de hand van vier criteria zijn er in totaal tien gekozen. Deze criteria zijn:

- Er is *aansluiting* met het *eerder gebruikte model* waarin sloop/nieuwbouw is gekoppeld aan de doelstellingen van stedelijke vernieuwing en herstructurering. Het doel is immers om te bepalen of sociaal-economische interventies een alternatief kunnen zijn voor sloop/nieuwbouw.
- De interventies lenen zich voor betrokkenheid van een *woningcorporatie*.
- Er is tenminste één (redelijk) *adequate en onafhankelijke analyse* van de effectiviteit beschikbaar.
- De interventies hebben een *structureel* karakter (minimaal enkele jaren).

Ingrepen die niet aan deze criteria voldoen zijn bijvoorbeeld het organiseren van een buurtbarbecue (niet structureel) en participatietrajecten (geen geschikte effectanalyses gevonden). Een wijziging van het onderwijssysteem of meer blauw op straat kunnen vanzelfsprekend ook bijdragen aan respectievelijk het opheffen van sociaal-economische achterstanden en de veiligheid, maar bij dit soort interventies is de rol van de corporaties zeer beperkt.

De tien interventies zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 5.1: tien sociaal-economische interventies

| Interventie | Toelichting | Ingezet in |
|----------------------------------|--|---------------------------------------|
| ABCD | Stimuleren van bewoners om talenten te ontwikkelen ten behoeve van de buurt of een eigen onderneming | Delfshaven, R'dam |
| Achter de voordeur | Huis-aan-huisbezoeken om tot een samenhangend hulpaanbod voor bewoners te komen | Diverse plaatsen |
| Werkmakelaar / werkprojecten | De kans op een baan vergroten door stageprojecten en actieve bemiddeling door corporatie | Manchester, Dordrecht |
| Foyer | Begeleid wonen voor jongeren die geen werk of opleiding hebben | Dordrecht |
| Kopen met korting / Right to Buy | Constructie waarbij mensen een woning kunnen kopen met een korting die kan oplopen tot 30% | Rotterdam, Delft, Dordrecht, Engeland |
| Gerichte communicatie | Actieve communicatiestrategie om (ook) positieve geluiden uit de wijk naar voren te halen | Schiemon |
| Schoon, heel en veilig | Intensiever beheer van complexen en openbare ruimte | Diverse plaatsen |
| Toewijzing | Het veranderen van de toewijzingsregels om te grote verschillen tussen burens te voorkomen | Zoetermeer, Den Haag en Amsterdam |
| Kunstprojecten | Toepassen van kunst in publieke ruimte of wooncomplex ter versterking van de leefbaarheid | Utrecht, Den Haag, Arnhem |
| Klantbeloningssystemen | Beloning van huurders voor 'goed' woongedrag | Manchester |

De interventies kunnen een bijdrage leveren aan verschillende doelstellingen van de wijkaanpak. Hierbij is onderscheid gemaakt in een directe en een indirecte bijdrage. Deze bijdrage is waar mogelijk ontleend aan de geformuleerde doelstellingen van het voorbeeldproject.



Tabel 5.2: directe en indirecte bijdragen van sociaal-economische interventies

| Interventie | Leefbaarheid | Marktpositie | Verminderen concentratie | Economische basis | Keuzemogelijkheden | Wooncarrière |
|------------------------|--------------|--------------|--------------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| ABCD | | | ■ | ■ | | |
| Achter de voordeur | ■ | | ■ | | | |
| Werkprojecten | ■ | | ■ | ■ | | ■ |
| Foyer | | | ■ | | | |
| Kopen met korting | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Gerichte communicatie | | ■ | | | | |
| Schoon, heel en veilig | ■ | ■ | | | | |
| Toewijzing | ■ | ■ | | | | |
| Kunstprojecten | ■ | | | | | |
| Klantbeloningssystemen | ■ | | | | | |

■ directe bijdrage
 ■ indirecte bijdrage

De sociaal-economische ingrepen hebben de meest directe relatie met leefbaarheid en het verminderen van concentratie en segregatie. Dit ligt ook voor de hand. De woningmarktpositie en de economische basis voor voorzieningen kunnen vooral indirect profiteren.

Aan keuzemogelijkheden op de woningmarkt en het faciliteren van wooncarrières wordt primair bijgedragen door programma's in het kader van kopen met korting. Werkprojecten kunnen als indirect effect resulteren in de aankoop van een woning in de wijk.

Kopen met korting kan aan veel verschillende doelen direct of indirect een bijdrage leveren.

Bijdrage of effectiviteit?

De oplettende lezer heeft ontdekt dat in de tekst is overgeschakeld van 'effectiviteit' naar 'bijdrage'. Dat komt omdat bij veel sociaal-economische ingrepen de doelstellingen vaak niet specifiek zijn gedefinieerd. Een voorbeeld is het ABCD-project in Delfshaven. In het kader van de ABCD-aanpak zijn met buurtbewoners 17 initiatieven ontwikkeld. Aangezien het beoogde aantal niet vooraf is vastgelegd, kan niet beoordeeld worden of dit voldoet aan de verwachtingen (en dus of de aanpak effectief is geweest). Overigens is het in Delfshaven een bewuste keuze geweest om het succes van de aanpak niet te beoordelen aan de hand van het aantal initiatieven.

5.3 Bijdrage van sociaal-economische interventies aan herstructureringsdoelstellingen

De interventies zijn gesplitst in drie categorieën: sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Kopen met korting en een gerichte communicatiestrategie vormen een aparte categorie.

Telkens wordt gestart met de conclusies per categorie. Vervolgens worden de ingrepen kort beschreven en de effecten ervan geanalyseerd. De conclusies hebben



vanzelfsprekend betrekking op de mate waarin de interventies succesvol zijn gebleken in de omstandigheden waarin ze zijn toegepast.

5.3.1 Interventies gericht op sociaal-economische vitaliteit

Programma's die gericht zijn op het *vermindern van concentratie en segregatie* slagen daar over het algemeen vrij goed in. Deze programma's zijn primair gericht op het laten groeien en renderen van sociaal kapitaal. Hiervoor worden in hoofdzaak twee methoden gebruikt: het stimuleren van een meer optimale inzet van talenten en vaardigheden van bewoners (ABCD, werkprojecten) of het wegnemen van problemen (Achter de Voordeur, Foyer).

Daarnaast kan de *leefbaarheid* profiteren van projecten ter stimulering van de bedrijvigheid in de wijk (ABCD) en indirect profiteren van projecten die ervoor zorgen dat meer mensen een zinvolle dagbesteding krijgen (foyer). Ook de *economische basis* voor het lokale voorzieningenniveau wordt enigszins versterkt.

ABCD-projecten

Het ABCD-project is hiervoor uitvoerig aan de orde gesteld. Hier wordt volstaan met de belangrijkste conclusies.

In 2006 constateert het Verwey-Jonker Instituut vooral vooruitgang in het sociale 'domein' (Huygen, et al, 2006). Bewoners vinden bijvoorbeeld dat het samenleven in de wijk is verbeterd. In het economische domein worden kleine overwinningen geboekt, die zich op termijn nog kunnen ontwikkelen tot grote. Enkele conclusies zijn dat "op individueel niveau het ondernemerschap is *gestimuleerd*" en dat de wijk "*volgens waarnemers op de kaart is gezet voor kleine creatieve ondernemers*". Wel is aangetoond dat er nieuwe werkgelegenheid in de buurt is gecreëerd en zijn ondernemers van buiten de wijk in Delfshaven neergestreken.

Inmiddels kan met meer zekerheid over de versterking van de marktpositie voor (creatieve) ondernemers worden gesproken. Bedrijfsverzamelgebouw De Machinist is vanaf de opening in de eerste helft van 2010 volledig verhuurd en het prijsniveau is stevig (bron: Kristal).

Enkele resultaten ten aanzien van de *sociale vitaliteit*:

- individuele vaardigheden worden ingezet om op collectief niveau competenties te ontwikkelen – hiermee wordt gedoeld op de computerclub en het buurtouderproject;
- de waardering voor de buurt is gestegen, net als de waardering voor de manier waarop mensen in de buurt met elkaar samenleven;
- "er zijn aanwijzingen dat de veiligheid op straat erbij is gebaat" zeggen de onderzoekers, maar dit wordt niet bevestigd in het klantenpanel van Woonbron (in 2005).

Het jaarbudget voor het ABCD-project is €200.000 (voor Woonbron). In Wielwijk is de aanpak geraamd op €120.000 (bron: gemeente Dordrecht). Dit zijn terugkerende budgetten. ABCD dient op termijn financieel onafhankelijk(er) te worden van Woonbron.

De ABCD-aanpak heeft een positieve bijdrage geleverd aan het samenleven in de wijk. Verschillende initiatieven hebben bewoners in een zinvol verband met elkaar gebracht. Ook wordt de kring van het aantal mensen dat men kent groter.

Het sociaal kapitaal in de wijk neemt toe door mensen te stimuleren hun talenten breder in te zetten en deze te verbinden met die van andere bewoners of ondernemers in de wijk. De reputatie richting buitenstaanders, in dit geval ondernemers, is verbeterd. De snelle vooruitgang in de marktpositie is specifiek voor Delfshaven en hangt samen met de karakteristieke bebouwing, de ligging in de stad, de investeringen rondom het gebied en dergelijke. Ook de positieve aandacht in



(lokale) media heeft hier aan bijgedragen. Met andere woorden, een ABCD-aanpak leidt zeker niet per definitie tot zo'n snelle verbetering van de marktpositie.

De aanpak van concentratie en segregatie is geënt op de vergroting van sociaal kapitaal onder de bewoners. Ten aanzien van de veiligheid zijn verschillende signalen geconstateerd.

Achter de Voordeur

Achter de Voordeur is een voorbeeld van assertief sociaal beleid, waarbij huishoudens thuis worden bezocht. De doelstellingen variëren, zo blijkt uit een evaluatie die is uitgevoerd in opdracht van de SEV naar zeven projecten (Cornelissen, et al., 2007). In essentie gaat het om het (vroegtijdig) signaleren en inventariseren van problemen van huishoudens om tot een samenhangend hulpaanbod te komen.

De projecten worden door de betrokken organisaties positief geëvalueerd. Van één van de projecten is de waardering van bewoners bekend (gemaakt). De bewoners beoordeelden de huisbezoeken met een 8, de vervolgacties met een 6.

De opbrengst van de aanpak wordt over het algemeen weergegeven door het aantal bereikte huishoudens, de inventarisatie van de in wijk aanwezige problemen, het aantal vervolgtrajecten dat daaruit voortvloeit en het aantal acties dat ondernomen is. Over het algemeen kan gesteld worden dat de overgrote meerderheid van de bewoners uiteindelijk bereikt wordt en dat het lukt om een deel van de mensen met hulpvragen door te verwijzen, dan wel een hulptraject aan te bieden. Het gaat daarbij om tientallen (de bandbreedte in de evaluatie is 30 tot 70 huishoudens). Het effect van de hulptrajecten is niet bekend. Het is niet bekend of die 30 tot 70 huishoudens ook de huishoudens met de meeste of grootste problemen zijn.

De bezoeken worden in de meeste projecten ook gebruikt om knelpunten en wensen in de directe woonomgeving te signaleren en om bewoners te stimuleren om te participeren in projecten in de buurt. Ook op deze punten worden positieve resultaten bereikt.

Het kosten van Achter de Voordeur projecten bestaan nagenoeg volledig uit uren. De budgetten bedragen enkele tonnen, afhankelijk van de omvang van de wijk (bron: Woonbron). De inzet is eenmalig.

De effecten van de Achter de Voordeur aanpak laten zich wat indirect vertalen naar de gestelde doelstellingen. De concentratie en segregatie worden tegengegaan door de echte 'onderkant van de wijk op te tillen'.

De evaluatie van de uitgevoerde projecten leert dat het om tientallen huishoudens gaat. Ook lijkt het redelijk om te verwachten dat als huishoudens met meervoudige problematiek worden begeleid en ondersteund, dat dit ook leidt tot beter 'woongedrag' waardoor de leefbaarheid positief wordt beïnvloed. Belangrijke bijverdiensten van de huis-aan-huis gesprekken zijn dat alle bewoners ook wordt gevraagd naar knelpunten in de leefomgeving en dat men erin slaagt om meer bewoners te activeren voor specifieke projecten in de wijk.

Werkprojecten

In Wielwijk (Dordrecht) is gebruik gemaakt van een zogenaamde 'werkmakelaar'. Deze makelaar inventariseert de wensen en capaciteiten van bewoners en probeert koppelingen te maken met de vraag van bedrijven. Ook zijn in het kader van dit programma leerbedrijven gestart, zoals een sloopbedrijf, een klusdienst en een sleutelgarage. Het doel van het programma was om 45 mensen aan een betaalde baan te helpen en 120 jongeren aan een bijbaan of vakantiewerk (gemeente Dordrecht, 2009). Het eerste doel is binnen een jaar gehaald, het tweede doel niet. De werkloosheid in de wijk is gedaald ten opzichte van het gemiddelde in Dordrecht. De sleutelgarage heeft inmiddels 500 leden.

Het aantal van 45 vaste banen lijkt niet structureel haalbaar. Voor het komende jaar is het doel bijgesteld naar 20 vaste banen en 20 tijdelijke banen.



Een tweede voorbeeld is afkomstig uit Manchester waar een corporatie een trainingscentrum heeft opgezet (Van der Graaf en Duyvendak, 2009). Dit centrum biedt ondersteuning aan bewoners van de wijk bij het zoeken en vinden van een baan, verstrekt beurzen voor opleidingen, traint sollicitatievaardigheden en helpt bij het aanschaffen van kleding voor een sollicitatiegesprek. Ook de reiskosten voor een sollicitatiegesprek worden betaald.

De corporatie stimuleert daarnaast de werkgelegenheid door zoveel mogelijk arbeidskrachten vanuit de buurt zelf in te huren en dat ook te verlangen van andere bedrijven die door de corporatie worden ingeschakeld. Er zijn met behulp van deze inspanningen 45 mensen aan een vaste baan geholpen, een kwart van het totale bemiddelingsbestand. Inmiddels is het trainingscentrum niet meer in gebruik. Dit komt onder meer door het wegvallen van de subsidiestromen. De corporatie heeft er niet voor gekozen om het initiatief voort te zetten.

De veronderstelling is dat het hebben van een baan de sociale vaardigheden van mensen positief beïnvloedt. Kromwijk: "het hebben van een baan is meedoen in de samenleving en het gebruik maken van maatschappelijke verkeersregels".

Oerlemans stelt dat projecten gericht op (economische) stijging gepaard moeten gaan met het verhogen van de binding aan de buurt. Dit om te voorkomen dat bewoners "hun nieuwe mogelijkheden gebruiken om direct weg te trekken uit de buurt". Hierdoor worden de effecten van de investering op buurtniveau teniet gedaan (Oerlemans, 2004).

De conclusie uit deze twee voorbeelden is dat dit soort initiatieven leidt tot (lokale) werkgelegenheid. De ingezette middelen verschillen sterk in de twee voorbeelden. In Wielwijk wordt menskracht ingezet, in het Engelse voorbeeld is een speciaal trainingscentrum ontwikkeld.

De concentratie van kansarme huishoudens neemt af; de totale koopkracht in de wijk neemt toe. Verbeteringen in de leefbaarheid liggen voor de hand, maar zijn niet aangetoond.

Deze strategie vraagt wel een vitale gemeentelijke en regionale economie. Alleen op basis van de wijk economie blijft de banengroei beperkt.

Foyer

In 2006 is de effectiviteit van vier foyers in Nederland geëvalueerd (Horjus, et al., 2006). Bij de foyers gaat het om twee effecten; de effecten voor de jongere en die voor de woonomgeving. Een belangrijk deel van de jongeren had geen dagbesteding, voordat ze in de foyer terecht kwamen.

De resultaten zijn op beide fronten positief. De meeste jongeren gaan weer naar school en ook ten aanzien van de startkwalificaties is vooruitgang geboekt. De sterkste verbeteringen hebben zich voorgedaan op aspecten als zelfvertrouwen, normbesef en attitude. Ook na het verlaten van de foyer naar volledige zelfstandigheid, ontwikkelen de jongeren zich goed.

In de evaluatie zijn de gevolgen voor de directe omgeving in (slechts) één geval beschreven. Er is vooruitgang in de veiligheid geconstateerd door bewoners van de wijk; dit kan deels worden toegeschreven aan de foyer.

De beoordeling op het verminderen van concentratie en segregatie is positief; de overgrote meerderheid van de jongeren komt met meer kansen naar buiten dan op het moment dat ze de foyer binnen gingen. Dit versterkt het sociaal kapitaal in de wijk en heeft waarschijnlijk een positief effect op de economische basis van de wijk. Overlast en veiligheid zijn ook verbeterd door een combinatie van interventies, waaronder de foyer.



5.3.2 Interventies gericht op leefbaarheid

De voorbeeldprojecten op het gebied van leefbaarheid hanteren een verschillende invalshoek. Ook het tempo waarin ze effect hebben verschilt. Ingrepen die snel en een zichtbaar resultaat hebben worden ook wel 'quick wins' genoemd. Quick wins zijn relatief kleine inspanningen die goed inspelen op de directe wensen van bewoners. Dit soort snelle successen zijn waardevol, omdat veel sociaal-economische ingrepen niet snel zichtbaar zijn.

Kunstprojecten zijn een voorbeeld van zo'n quick win. De projecten leveren snel een positieve bijdrage. Die bijdrage beperkt zich echter tot daar waar de kunst is aangebracht.

Een quick win kan ook iets wegnemen waar mensen veel last van hebben. *Schoon, heel en veilig* is daar een goed voorbeeld van. Het kan de leefbaarheid op een acceptabel niveau brengen en vormt de basis voor een gezond leefklimaat in de wijk.

Leefstijltoewijzing versterkt de leefbaarheid door de tevredenheid over de samenstelling van de bevolking positief te beïnvloeden. Het tempo waarin de verbeteringen zich voltrekt is laag (bij mutatie) en er is aanvullend beleid nodig om notoire overlastgevers aan te pakken.

Met *klantbeloningssystemen* zijn in het Verenigd Koninkrijk zeer goede resultaten geboekt. Dit hangt samen met de kenmerken van de Britse sociale woningbouw; in Nederland zijn minder spectaculaire resultaten te verwachten.

(De bijdrage van gerichte communicatie wordt in deze paragraaf besproken aangezien het voorbeeldproject (Schiemond) een combinatie van leefbaarheidsingrepen en een gerichte inzet van communicatie betreft.)

De belangrijkste bijdrage van een *gerichte communicatiestrategie* is het verbeteren van de reputatie van de wijk. Dit is van belang, wanneer het doel van de sociaal-economische ingreep, een verbetering in de marktpositie betreft. Een kenmerk van vrijwel alle sociaal-economische interventies is dat deze zich primair richten op de bewoners en een beperkte uitstraling naar buitenstaanders hebben. Een gerichte communicatiestrategie kan het externe effect vergroten. Communicatie kan echter alleen de reputatie van een slechte wijk veranderen, als er ook in de wijk ook echt iets veranderd is. Ergo: communicatie kan alleen in combinatie met andere ingrepen de marktpositie beïnvloeden.

Schoon, heel en veilig & gerichte communicatie

De werking van schoon, heel en veilig en gerichte communicatie laten zich illustreren aan de hand van de wijk Schiemond in Rotterdam. Dit voorbeeld is aangehaald door Scherpenisse en geëvalueerd door het OTB (Koopman, 2006). Verhuurder Woonbron wilde aanvankelijk de woningen verkopen, gezien de aantrekkelijke ligging van de complexen aan de Maas. Woonbron kwam er echter al snel achter dat de verkoop aanzienlijk minder zou opleveren dan aan de hand van de kwaliteit van de woning en de vooral de woonomgeving kon worden verondersteld. De wooncomplexen van Woonbron liggen namelijk direct aan de Maas.



Woonbron koos voor een strategie die rustte op twee pijlers (Koopman, 2006):

1. intensieve bestrijding van de overlast en vervuiling; uiteindelijk leidde dit ook tot het verplaatsen van enkele bewoners die verantwoordelijk waren voor het grootste deel van de overlast, en
2. een communicatiestrategie, waarbij lokale media zeer direct en zeer frequent op de hoogte werden gesteld van gebeurtenissen in Schiemond. Dit resulteerde in een toename van 'gewoon' nieuws over de wijk. Hierdoor kregen de bijzondere kwaliteiten van de wijk meer aandacht.

De ingrepen hebben uiteindelijk geleid tot een forse toename in de marktwaarde van de woningen, waarmee volgens Scherpenisse de kosten van de intensieve beheerinzet ettelijke malen konden worden betaald.

Mijn analyse is dat communicatie in dit voorbeeld een belangrijk hulpmiddel is geweest. De verplaatsing van de grootste overlastveroorzakers heeft de waardering van bewoners voor de wijk fors doen toenemen. Leefbaarheid (in dit geval: geen overlast) is een noodzakelijke voorwaarde voor woongenot. Bewoners spreken vervolgens met meer trots over hun wijk en buitenstaanders krijgen 'bevestiging' daarvan in de lokale media. Buitenstaanders die de wijk bezoeken of passeren zien een bevestiging van dat positieve beeld, omdat de beleving op straat er ook op vooruit is gegaan.

De conclusie kan getrokken worden dat, met alleen communicatie, dit effect op de marktwaarde zich niet had voorgedaan. Andersom kan gesteld worden dat het effect van de leefbaarheidsingrepen niet zo groot zou zijn geweest zonder de inzet van een gerichte communicatiestrategie.

Schiemond is een zeer specifiek voorbeeld. Het intensiveren van beheer heeft de reële marktwaarde eerder hersteld en dan vergroot.

Toewijzing op basis van leefstijlen

De ervaringen met toewijzen op basis van leefstijl zijn beperkt. De ervaringen van Vestia (in Palenstein) en Ymere (Amsterdam) zijn positief. Beide corporaties hebben aangetoond dat zich minder conflicten en overlastsituaties tussen burens voordoen. Bij Vestia is bovendien de mutatiegraad van 15% naar 12% gedaald, wat impliceert dat de tevredenheid over woning en woonomgeving gegroeid is.

Er gelden drie opmerkingen ten aanzien van leefstijltoewijzing. Ten eerste is het tempo waarin de verandering zich voltrekt laag, omdat deze zich voordoet na mutatie. Vanzelfsprekend hoeft niet het hele complex dezelfde leefstijl te hebben, voordat zich een dominante leefcultuur manifesteert. De tweede opmerking is dat notoire overlastgevers een aparte aanpak nodig hebben. De derde en laatste opmerking is dat deze manier van toewijzen zich nog niet heeft bewezen in situaties waar de verschillen tussen bewoners zeer groot zijn; bijvoorbeeld bij een zeer grote etnische verschillen waartussen beperkte communicatie mogelijk is. Niet alle (wijken met) leefbaarheidsproblemen lenen zich dus voor een aanpak via leefstijltoewijzing.

Het wordt interessant om te zien hoe de leefstijltoewijzing in Mariahoeve uitpakt. De inzet is om in Mariahoeve de toewijzing niet voor één complex, maar voor de hele wijk te baseren op leefstijlen en te verbinden aan de verschillende woonsferen in de wijk.

De budgetten die meest leefstijltoewijzing gepaard gaan bestaan veelal uit onderzoeken om de leefstijlen van de bewoners te bepalen en te koppelen aan de complexen (hooguit enkele tienduizenden euro's, bron: The SmartAgent Company) en inspanningen die gepaard gaan met het verwerven van draagvlak bij bewoners, gemeente (en soms andere corporaties). Als de aanpak loopt, zijn de kosten over het algemeen beperkt.



In het complex **Palenstein** in **Zoetermeer** wordt leefstijltoewijzing al langer toegepast. Het complex bestaat uit drie flatgebouwen, met elk een 'eigen' leefstijlkleur. Bij mutatie wordt de woning toegewezen aan kandidaten met een overeenkomstige leefstijl. Deze leefstijl wordt bepaald aan de hand van het invullen van een test door de kandidaat zelf. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de indeling van The SmartAgent Company. Als er meerdere kandidaten zijn met een 'passende' leefstijl, worden de reguliere toewijzingsregels gehanteerd.

Alle leefstijlgroepen komen in één van de drie gebouwen voor. The SmartAgent Company maakt onderscheid in vier leefstijlen; in één van de drie gebouwen worden elkaar goed verdragende leefstijlgroepen toegewezen. Dit betekent dat er geen belangstellenden worden uitgesloten; hooguit dat men wat langer moet wachten.

Het doel van Vestia⁹ was het 'ontvlechten' van bewoners met verschillend leefgedrag, normen en waarden, waardoor veel conflicten ontstonden. Aanvankelijk heeft Vestia veel kritiek gekregen op de aanpak, vooral vanuit de lokale media. Dit is naar verloop van tijd omgeslagen in positieve berichtgeving. De corporatie is echter tevreden over de resultaten. Het aantal burenruzies is met 20% gedaald en het aantal verhuizingen is gedaald van 15% naar 12% per jaar. Vestia verwacht dat de resultaten in de loop der tijd alleen maar beter zullen worden omdat de 'verkleuring' van een complex een langdurig proces is; op dit moment is minder dan één derde van de woningen (100 van de 370) op basis van leefstijl toegewezen. Naast de toewijzing gelden voor de drie complexen (gedeeltelijk) andere beheerafspraken en wordt de uitstraling van de flats aangepakt, zodat de verschillen in leefwerelden worden onderstreept.



(Palenstein, Zoetermeer)



(Gibraltar, Amsterdam)

Ook **Ymere** heeft geëxperimenteerd met toewijzing op basis van leefstijlen in het complex **Gibraltar** in het Oostelijk Havengebied¹⁰. Ook Ymere is positief: het aantal weigeringen is laag en na één jaar is er nog geen melding van overlast gekomen. Hierbij dient wel de opmerking te worden geplaatst dat de aantrekkelijke ligging en uitstraling van Gibraltar ongetwijfeld ook van invloed zijn op het aantal weigeringen.

In beide voorbeelden is het aantal conflicten binnen het gebouw gedaald. Hieruit vallen positieve conclusies af te leiden over de tevredenheid over de bewonerssamenstelling in het complex en de interne sociale cohesie. Ook kan verwacht worden dat de woonomgeving in fysiek opzicht positiever beoordeeld zal worden. Vestia heeft in Zoetermeer nieuwe leefregels per complex afgesproken in overleg met bewoners die beter aansluiten op de behoefte van de bewoners. Ergo: het is aannemelijk dat de leefbaarheid in de complexen is verbeterd.

Palenstein laat daarnaast zien dat het aantal vertrekkers afneemt, wat duidt op een hogere tevredenheid over de woonsituatie. Een (positief) effect op de marktpositie is niet aangetoond.

De vraag is of toewijzen op leefstijl voldoende in extreme situaties.

⁹ Bron: www.hetkenniscentrum.nl/nicis/dossiers/wonen/woonstijlen/leefstijlselectie-flats-in-Palenstein_1005.html

¹⁰ Bron: www.nul20.nl/issue21/kb_1. De nuancering over het aantal weigeringen komt voor rekening van de auteur van deze scriptie.



Kunstprojecten

Het toepassen van kunst ter versterking van de leefbaarheid is op verschillende schaalniveaus toegepast. Onderzoek van de SEV laat zien dat het toepassen van kunst in de algemene ruimten van woongebouwen de trots op het woongebouw vergroot (BT/Bezemer, 2003). De meerderheid van de bewoners meent ook dat leefbaarheid in de complexen erop vooruit is gegaan. Kanttekening is dat de verbetering situationeel is; de leefbaarheid verbetert daar waar de kunst is aangebracht. Het gevoel van (on)veiligheid verdwijnt niet of nauwelijks.

Veel kunstprojecten worden ingezet in het kader van participatieprojecten. In die gevallen wordt beoogd om zowel de leefbaarheid als de sociale cohesie in het complex of de buurt te versterken. Deze projecten resulteren hoogstens tijdelijk tot een opleving; flankerend beleid is nodig om de verbetering in de leefbaarheid en sociale cohesie een meer bestendig karakter te geven.

Een voorbeeld op stedelijk niveau is Newcastle. Om het centrum van de stad een beter aanzien te geven is fors geïnvesteerd in culturele voorzieningen en het aanbrengen van kunst in de openbare ruimte in de hele stad. Tot zover zeker geen unieke aanpak; vele steden hebben deze keuze gemaakt. Interessant aan het voorbeeld van Newcastle is dat er heel veel energie is gestoken in het betrekken van bewoners bij de totstandkoming van de kunstobjecten. Bewoners konden meebeslissen in de richtlijnen voor ontwerp opdrachten, zelf met voorstellen komen en meestemmen in de selectie van de ontwerper (Van der Graaf en Duyvendak, 2009). Het onderzoek toont aan dat deze 'collectieve cultuurbenadering' de trots en binding aan de stad heeft vergroot.

Het voorbeeld van Newcastle is niet vergelijkbaar met een gemiddelde achterstandswijk; er zijn tientallen miljoenen ponden geïnvesteerd. Het leert wel dat de manier waarop kunst tot stand wordt gebracht van grote invloed is op de betekenis die bewoners eraan ontlenuen.

Voor zover de budgetten kunnen worden achterhaald, gaat het bij de voorbeelden van kunst in woongebouwen om enkele duizenden euro's (BT/Bezemer, 2003).

Kunst kan een positieve bijdrage leveren aan de leefbaarheid, maar het effect (in woongebouwen) is plaatselijk en tijdelijk. Het kan gevoelens van onveiligheid maar in beperkte mate wegnemen. 'Gebiedsintegere' kunst kan de binding aan het gebied verhogen.

Klantbeloning

Klantbeloningssystemen zijn vooral in Engeland toegepast en uitgebreid op hun effecten beoordeeld (Van der Graaf, 2008). De essentie van de systemen is dat huurders die goed woongedrag vertonen beloond worden. Wat 'goed woongedrag' is, wordt per systeem verschillend opgevat, maar veelal gaat het om tijdig betalen, het fatsoenlijk onderhouden van de woning en geen overlast veroorzaken.

In het voorbeeld in Manchester (Gold Service) kan de huurder onder meer sparen voor kortingen, snellere reparaties, buurtfeesten of een persoonlijk gesprek met de directeur van de corporatie.

Het programma heeft in Engeland behoorlijk indrukwekkende resultaten opgeleverd met betrekking tot de betalingsdiscipline, de relatie tussen huurder en corporatie is sterk verbeterd en de tevredenheid over de buurt is toegenomen. Belangrijke baten voor de corporatie zijn de tijdige huurbetaling, afgenomen leegstand en kostenbesparingen op het gebied van veiligheid en vandalismebestrijding.

Een belangrijke nuancering is dat de invoering van het systeem samenviel met een reorganisatie, waardoor de corporatiemedewerkers meer in de wijk te vinden waren. Ook moeten de resultaten bezien worden in het licht van de Engelse situatie, waar huurachterstanden veel meer voorkomen. Het programma bereikt vooral de 'goede' huurders en stimuleert overlastgevers niet tot 'netter' woongedrag, terwijl dat wel één van de gewenste effecten was.

Klantbeloningssystemen konden zich ongeveer vijf jaar geleden in een grote belangstelling verheugen bij Nederlandse corporaties. Dit waren de hoogtijdagen van de corporatie, die zich wilde afficheren als moderne en brede dienstverlener. Diverse corporaties hebben de toepasbaarheid van deze systemen laten onderzoeken op de Nederlandse situatie. Weinig corporaties hebben het



stelsel uiteindelijk geïmplementeerd, zeker toen steeds meer naar voren kwam dat de behoefte aan diensten via de corporatie beperkt was. Niettemin zijn de resultaten in Engeland indrukwekkend en kostendekkend. Het is lastig in te schatten wat de bijdrage in de Nederlandse situatie zal zijn. De verwachting van Van der Graaf is dat vooral de relatie met de corporatie verbetert. (Van der Graaf, 2008)

5.3.3 Overige interventies

Kopen met korting levert een brede bijdrage aan herstructureringsdoelstellingen:

- Het vergroot de keuzemogelijkheden op de woningmarkt en het aanbieden van wooncarrièrekanalen. Het spreekt voor zich dat de voorraad wel verkoopbaar moet zijn.
- Aannemend dat mensen die kopen met korting een relatief hoger inkomen hebben dan de meeste huurders, kan kopen met korting de economische basis voor voorzieningen (licht) versterken en de concentratie van huishoudens met minder kanalen verminderen.
- Een positief effect op de leefbaarheid ligt voor de hand. Het is in sommige complexen een belangrijke overweging om een deel van huurwoningen (met korting) te verkopen.
- Het is niet zeker hoe kopen met korting de marktpositie beïnvloedt. Een positief effect kan optreden wanneer er een nieuwe groep naar de wijk wordt gelokt met een relatief hoger inkomen. Het lijkt ook redelijk om te veronderstellen dat huurders die hun 'eigen' huurwoning kopen daarmee een positief signaal afgeven. Tegelijkertijd is het ook niet ondenkbaar dat door te verkopen met korting, de prijzen van reguliere koopwoningen in de directe nabijheid onder druk komen te staan.

Kopen met korting / Right to buy

Het inzetten van kortingsconstructies om het eigen woningbezit te verhogen wordt door tal van corporaties toegepast. In de periode 2005 – 2007 zijn jaarlijks zo'n 15.000 woningen verkocht door woningcorporaties, nog afgezien van de inzet van bijzondere kortingsconstructies (Van der Laan, 2009). Het gaat (dus) om minder dan 1% van de sociale woningvoorraad.

Woonbron is gestart in 2002 en hanteert daarbij twee formules, Koopgarant en Koopcomfort. Bij Koopcomfort wordt de woning verkocht tegen marktwaarde en heeft Woonbron het eerste recht van (terug)koop, bij Koopgarant wordt de woning verkocht met een korting die kan oplopen tot 33%. Woonbron bepaalt per complex of project hoeveel korting ze wil geven. Bij Koopgarant geeft Woonbron een terugkoopgarantie. De overgrote meerderheid kiest voor Koopgarant, zo blijkt uit een evaluatie van Woonbron (Vos, et al., 2005).

Woonbron heeft een aantal doelen met de inzet van deze constructies, zoals het realiseren van een meer gemengde samenstelling van de bevolking, het verhogen van de betrokkenheid van bewoners en het genereren van inkomsten. In sommige complexen worden alle vrijkomende woningen te koop aangeboden, totdat een 20% van de woningen is verkocht. Dit wordt Woonbron kennelijk gezien als de minimale massa die nodig is om daadwerkelijk van menging te spreken. Normaal gesproken biedt de corporatie de woningen 'Te Woon' aan, waarbij de huurder uit twee huurvarianten en de twee geschetste koopvarianten kan kiezen.



Enkele belangrijke conclusies zijn:

- Er zijn in de jaren 2002 tot en met 2004 minder woningen verkocht dan begroot. Hieraan lagen vooral organisatorische redenen ten grondslag volgens Woonbron. Ook is er voor bestaande woningen geadverteerd via huurderskanalen (zoals de woonkrant, Woonnet), waardoor potentiële kopers minder bereikt werden.
- Het aandeel verkopen als percentage van Te Woon is 5% (in 2005). Het streven is om dit percentage aanzienlijk op te voeren. *Op dit moment lopen de verkopen van woningen in de bestaande voorraad synchroon met de verwachtingen* (bron: Woonbron).
- Ook het aanbod, dus de woningen die verkocht konden worden, bleef ruimschoots achter bij de gestelde prognoses in verband met technische, organisatorische en procedurele tegenvallers.
- Het systeem leidt niet tot verdringing, want tweederde heeft een inkomen onder de grens voor de doelgroep van beleid (€22.000). Dat betekent dat hooguit eenderde van de verkochte woningen door mensen met een middeninkomen wordt gekocht. Dit betekent dat er niet een wezenlijk andere doelgroep wordt bereikt (in tweederde van de gevallen).
- Voor 22% van de kopers geldt dat zij de woning verlaten hadden, wanneer er niet de mogelijkheid was geweest om de woning (via deze constructie) te kopen.
- Een kwart van de kopers gaat na de aankoop meer werken. Dit wordt door Woonbron beschouwd als een 'empowerment-effect'. Dit vergroot de economische basis van de wijk.
- De verkoop van woningen heeft een positieve invloed op investeringscapaciteit van Woonbron in herstructureringswijken, ook rekening houdend met de afgegeven terugkoopgarantie.

In Engeland is het kopen met korting op nationale schaal toegepast in het kader van het Right to Buy (Van der Laan, 2009). Dit recht is ingevoerd in de jaren '80 onder het bewind van Thatcher. Het kooprecht betrof vooral woningen die in handen waren van de lokale overheden, waarvan de toenmalige regering vond dat ze te bureaucratisch functioneerden en teveel woningen in bezit hadden (Van der Graaf en Duyvendak, 2009). De woningen werden verkocht met een korting die opliep naarmate men langer in de woning woonde. De korting kon oplopen tot 70%. 15 jaar na invoering waren twee miljoen huurwoningen verkocht.

Het zijn vooral mensen met een midden en hoger inkomen die van het kooprecht gebruik hebben gemaakt. Positieve punten zijn dat het woningbezit, ook onder mensen met een lager inkomen, fors is gestegen. Ook is de stabiliteit in wijken toegenomen.

Het Engelse voorbeeld is echter vooral een voorbeeld om te leren van de valkuilen:

- Mensen met een middeninkomen stroomden versneld uit de sociale huursector om de betere sociale huurwoningen in betere wijken te kopen.
- In buurten met een minder aantrekkelijke voorraad nam concentratie van kansarme huishoudens snel toe.
- De sociale huursector kromp te snel, waardoor nieuwe huishoudens niet gemakkelijk konden instromen.
- Kopende huurders met een laag inkomen kwamen in de financiële problemen zodra de hypotheekrente steeg; dit ging ten koste van het onderhoud van de woning. Men kon echter niet (snel) terug naar de sociale huursector vanwege de lange wachtlijsten die waren ontstaan.

Een positief punt van kopen met korting is dat een deel van de kopers anders de woning en mogelijk de wijk de rug toe had gekeerd. Door deze kopende huurders wordt wooncarrière gemaakt zonder te verhuizen. Een belangrijk deel van de woningen wordt verkocht na mutatie – dus niet door de zittende huurders. Dit betekent dat de keuzemogelijkheden op de woningmarkt toenemen. Het gegeven dat men meer gaat werken als gevolg van de aankoop leidt tot een beperkte koopkrachtverhoging in de wijk.



De vervalspiraal in gedachten nemend, is het effect op de woningmarktpositie positief, maar niet erg groot. De tevredenheid over de woning neemt toe; men had immers ook niet kunnen kopen. De samenstelling van de bevolking verandert langzaam en er wordt meestal niet een wezenlijk andere doelgroep aangetrokken. Het geeft wel een positief signaal wanneer huurders of buitenstaanders een woning in de wijk kopen. De effecten op de reputatie zijn waarschijnlijk beperkt, omdat er fysiek weinig aan de wijk verandert en ook de verandering in de samenstelling van de bevolking langzaam verloopt. Buitenstaanders zien de wijk dus niet (snel) veranderen.

Over het algemeen wordt aangenomen dat de effecten op de leefbaarheid positief zijn; hier is echter geen bewijs van gevonden.

Het spreekt voor zich dat het verkopen van woningen alleen kansrijk is, wanneer deze daarvoor geschikt zijn. In Hoogvliet stonden 1.000 sociale huurwoningen leeg; het ligt niet voor de hand dat deze woningen het als koopproduct wel goed zouden doen.



5.3.4 Samenvattend overzicht

De onderstaande tabel toont de bijdrage van de ingrepen op de herstructureringsdoelstellingen.

Tabel 5.3: de bijdrage van sociaal-economische ingrepen

| Interventies: | | | | | | | | | | |
|--|-------|--------------------|---------------|-------|------------|----------------|------------------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| | ABCD | Achter de voordeur | Werkprojecten | Foyer | Toewijzing | Kunstprojecten | Schoon, heel en veilig | Klantbeloning* | Kopen met korting | Gerichte communicatie |
| Leefbaarheid | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - |
| <i>veiligheid</i> | ■ | - | - | ■ | ■ | ■ | ■ | - | - | - |
| <i>tevredenheid over samenstelling bevolking</i> | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - | ■ | - |
| <i>sociale cohesie</i> | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - | ■ | - | ■ | - |
| <i>fysieke kwaliteit</i> | ■ | - | - | - | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - |
| Woningmarktpositie | ■** | - | - | - | - | - | ■ | - | ■ | ■**** |
| <i>leefbaarheid</i> | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - |
| <i>reputatie van de wijk</i> | ■ / ■ | - | - | - | - | - | - | - | ■ | ■ |
| <i>tevredenheid woning</i> | - | - | - | - | ■ | ■ | ■ | - | ■ | - |
| <i>tevredenheid fysieke + sociale woonomgeving</i> | ■ | - | - | ■ | ■ | - | ■ | - | ■ | - |
| <i>verandering in de vraag</i> | ■ | - | - | - | - | - | - | - | ■ | - |
| <i>vertrouwen in de toekomst</i> | ■ | - | ■ | - | ■ | - | ■ | - | ■ | ■ |
| Verminderen concentratie en segregatie | ■ | ■ | ■ | - | ■*** | - | - | - | ■ | - |
| <i>verandering in bevolkingssamenstelling</i> | ■ | - | - | - | ■ | - | - | - | ■ | - |
| <i>sociaal kapitaal</i> | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | - | - | - | ■ | - |
| Economische basis | ■ | ■ | ■ | ■ | - | - | - | - | ■ | - |
| Keuzemogelijkheden | - | - | - | - | - | - | - | - | ■ | - |
| Wooncarrière | ■ | - | ■ | ■ | - | - | ■ | - | ■ | - |

* met klantbeloningssystemen zijn zeer goede resultaten geboekt in Engeland; het is lastig te bepalen wat de effecten in Nederland kunnen zijn op deze doelen; de verwachting is dat het vooral de relatie met de corporatie verbetert;
 ** geldt vooral voor ondernemers;
 *** er wordt bewust gestuurd op concentratie, maar op basis van leefstijlen;
 **** in samenhang met andere ingrepen;

- positieve bijdrage vastgesteld
- positieve bijdrage *verondersteld*
- een kleine positieve bijdrage vastgesteld
- een kleine positieve bijdrage *verondersteld*
- geen bijdrage vastgesteld



5.4 Conclusies

Belangrijk voor de sociaal-economische aanpak is dat de effecten voor een vaak indirect zijn en pas op langere termijn zichtbaar worden. Dit maakt sociaal-economisch investeren kwetsbaar, zeker daar waar snelle veranderingen gewenst zijn. Afwegingen worden in de praktijk gemaakt aan de hand van drie criteria:

- Een analytische zeef: waar zit de pijn in deze wijk?
- Een strategische zeef: wat past bij de strategie voor deze wijk en bij ons als corporatie?
- Een logische zeef: Wat werkt of heeft in het verleden gewerkt?

De kosten van de ingrepen variëren van enkele tienduizenden euro's tot enkele tonnen, afhankelijk van het type ingreep. De kosten worden bepaald door ureninzet. Projecten als Achter de Voordeur zijn erg arbeidsintensief en vereisen de hoogste budgetten.

Sociaal-economisch investeren levert een positieve bijdrage ...

... aan het verminderen van concentratie en segregatie. De ingezette projecten leveren een behoorlijke bijdrage aan de groei van lokale werkgelegenheid en het verbeteren van startkwalificaties van (jonge) wijkbewoners. Een positief bijeffect van deze ingrepen is dat ze ook een bijdrage leveren aan de leefbaarheid (minder overlast van jongeren zonder dagbesteding) en de economische basis voor voorzieningen in de wijk. De vraag is wel hoe groot de bijdrage is aan de economische basis voor de lokale voorzieningen. Het gaat om een toename van tientallen huishoudens, die vermoedelijk ook hiervoor al gebruik maakten van deze voorzieningen, maar dat nu met meer middelen kunnen doen.

Ook een aantal van de leefbaarheidsingrepen blijkt effectief. De kopen met korting projecten zijn redelijk effectief in het bieden van wooncarrièrekanalen en het creëren van gewenste keuzemogelijkheden op de woningmarkt, mits de voorraad zich daar voor leent.

De bijdrage neemt toe ...

... naarmate er ook geïnvesteerd wordt in *binding* aan de wijk. Dit geldt specifiek voor de interventies die gericht zijn op sociaal-economische stijging. Deze ingrepen winnen aan kracht als de effecten van die stijging neerdalen in de wijk zelf.

Een gerichte communicatiestrategie speelt een belangrijke rol bij het bereiken van een betere marktpositie. Veel van de positieve resultaten op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische positieverbetering zullen onopgemerkt blijven voor buitenstaanders. Dit is inherent aan sociaal-economisch investeren; de focus ligt op de bewoners van de wijk. Een goede communicatiestrategie kan eraan bijdragen dat de verbeteringen in de wijk ook buiten de wijk waargenomen worden, waardoor de reputatie kan worden verbeterd. Dit kan bijdragen aan een betere positie op de woningmarkt.

Een krachtig voorbeeld van een communicatiemiddel in de wijk zelf, zijn de zogenaamde quick wins. Kleine inspanningen die snel een zichtbaar en waardevol resultaat brengen. Kunst of intensief beheer zijn hier voorbeelden van.

Sociaal-economisch interveniëren draagt niet bij ...

Op alle zes doelstellingen, of bepalende factoren voor die doelstellingen, is bij ten minste één van de voorbeeldprojecten een positieve bijdrage geleverd of kan een positieve bijdrage verondersteld worden. In algemene zin geldt dat snelle verbeteringen in de



woningmarktpositie in veel achterstandswijken niet mogelijk zullen zijn met alleen sociaal-economische ingrepen.

De twee voorbeelden waar dat gelukt is, zijn specifiek en hebben twee dingen gemeen: (1) de kwaliteit van woning en/of de woonomgeving (ligging) is goed, en (2) het is gelukt om de reputatie er (snel) te veranderen. Deze twee aspecten zijn op te vatten als randvoorwaarden om zonder fysiek ingrijpen een (snelle) verbetering in de woningmarktpositie te realiseren.

Maar het kan wel de voorwaarden creëren voor verbeteringen ...

... in de woningmarktpositie van wijken met een minder gunstige uitgangspositie. Dit geldt met name voor leefbaarheid, als noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van een betere marktpositie. Bewoners zijn de eerste ambassadeurs van een wijk. Zolang zij ontevreden zijn over hun wijk, zal het beeld bij buitenstaanders zeker niet eenvoudig om te buigen zijn.

De sociaal-economische investeringen zorgen ervoor, dat meer mensen in staat zijn om wooncarrière te kunnen maken en leveren een (kleine) bijdrage aan de versterking van de basis voor het lokale voorzieningenniveau.

En dus ...

... kunnen op het niveau van de hoofddoelstellingen de volgende conclusies getrokken worden:

| <i>Doelen</i> | <i>effectief</i> | <i>redelijk effectief</i> | <i>niet zo effectief</i> | <i>(meestal) niet effectief</i> |
|--------------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Leefbaarheid | ♣ | | | |
| Woningmarktpositie | | | | ♣ (onder voorwaarden wel) |
| Verminderen concentratie | | ♣ | | |
| Economische basis | | | ♣ | |
| Keuzemogelijkheden | | ♣ | | |
| Wooncarrière | | ♣ | | |

Voorwaarden voor een succesvolle 'zachte' aanpak:

Sociaal-economische interventies kunnen onder bepaalde voorwaarden effectief zijn. Deze zijn afgeleid uit de voorbeeldprojecten en zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

| <i>Doelen</i> | <i>Voorwaarden</i> |
|--------------------------|--|
| Leefbaarheid | Geen fysiek onveilige situaties, deze moeten fysiek worden opgelost |
| Woningmarktpositie | Leefbaarheid op orde, goede kwaliteit woning en woonomgeving, strategie om reputatie te verbeteren |
| Verminderen concentratie | Vraagt om economische vitaliteit op een hoger schaalniveau; de wijk biedt beperkte werkgelegenheidsgroei |
| Economische basis | Goede aansluiting op huidige bevolking; in Mariahoeve wil men jeugdvoorzieningen versterken, de bestaande voorraad leent zich niet voor gezinnen |
| Keuzemogelijkheden | Leefbaarheid, gewild product |
| Wooncarrière | Leefbaarheid, gewild product |



6 De effectiviteit vergeleken

6.1 De effectiviteit vergeleken

Welke aanpak is het meest effectief? En onder welke omstandigheden? Om die laatste vraag gaat het vooral. Voor verschillende herstructureringsthema's geldt dat sloop/nieuwbouw en sociaal-economische ingrepen op een andere manier bijdragen aan het realiseren van de doelstelling. Soms is het maken van een keuze niet nodig of niet mogelijk, omdat 'hard' en 'zacht' elkaar aanvullen of nodig hebben.

Tabel 6.1: de effectiviteit van sloop/nieuwbouw en sociaal-economische interventies

| Doelen | Meest effectief |
|--|----------------------------|
| Leefbaarheid | sociaal-economisch |
| <i>veiligheid</i> | sociaal-economisch |
| <i>tevredenheid over samenstelling bevolking</i> | sociaal-economisch |
| <i>sociale cohesie</i> | sociaal-economisch |
| <i>tevredenheid over woonomgeving (fysiek)</i> | sloop/nieuwbouw |
| Woningmarktpositie | gezamenlijk |
| <i>leefbaarheid</i> | sociaal-economisch |
| <i>reputatie van de wijk</i> | too close to call |
| <i>tevredenheid woning</i> | sloop/nieuwbouw |
| <i>tevredenheid fysieke + sociale woonomgeving</i> | sociaal-economisch |
| <i>verandering in de vraag</i> | sloop/nieuwbouw |
| <i>vertrouwen in de toekomst</i> | sloop/nieuwbouw |
| Verminderen concentratie en segregatie | sloop/nieuwbouw |
| <i>verandering in bevolkingssamenstelling</i> | sloop/nieuwbouw |
| <i> sociaal kapitaal</i> | sociaal-economisch |
| Economische basis | sloop/nieuwbouw |
| Keuzemogelijkheden | sloop/nieuwbouw |
| Wooncarrière | too close to call |

Beter in mensen dan in stenen

In de meeste gevallen geldt dat **leefbaarheid** meer gebaat is bij sociaal-economische ingrepen. Dit komt omdat sociale cohesie en de tevredenheid over de samenstelling van de bevolking de leefbaarheid in sterke mate bepalen. Sloop/nieuwbouw verandert weliswaar de samenstelling van de bevolking, maar zonder dat dat leidt tot een hogere tevredenheid. 'Zachte' maatregelen grijpen meer direct in, door mensen met botsende leefstijlen uit elkaar te halen of mensen met elkaar in een zinvol verband te brengen. Denk bijvoorbeeld aan de computerclub in Oud-Delfshaven.



Sloop/nieuwbouw blijkt wel een gerichte bijdrage te kunnen leveren aan de leefbaarheid, door het wegnemen van onveilige situaties in de openbare ruimte of het verwijderen van 'rotte plekken' in de wijk.

Beter in stenen dan in mensen

Voor sommige doelstellingen levert 'hard' investeren in stenen meer op dan 'zacht' investeren in mensen. Denk aan het verbeteren van de fysieke kwaliteit van woning en woonomgeving. Het bevorderen van **keuzemogelijkheden op de woningmarkt** is ook het meest gebaat bij sloop/nieuwbouw. Kopen met korting kan ook een bijdrage leveren aan de keuzemogelijkheden op de woningmarkt, door de eerste tree van de woningmarktladder te verlagen. Sloop/nieuwbouw kan de ladder verlengen.

Het versterken van de (economische) **basis voor het voorzieningenniveau** is over het algemeen ook meer gebaat bij fysiek dan bij sociaal-economisch ingrijpen. De werkmakelaar in Wielwijk heeft in één jaar tijd 45 mensen aan een vaste baan geholpen; een zeer goed resultaat. Daar staat tegenover dat in Wielwijk 1.000 sociale huurwoningen worden gesloopt en 800 woningen worden teruggebouwd; vrijwel uitsluitend koopwoningen. Dit soort aantallen is niet haalbaar met werkprojecten, ook al staat de waarde ervan buiten kijf.

Diezelfde verhoudingen in aantallen gelden ook voor **concentratie en segregatie**. Hierbij is het verschil in benadering interessant. Sloop/nieuwbouw grijpt direct in op de samenstelling van de bevolking. Projecten gericht op sociaal-economische stijging doen dat door *dezelfde mensen meer kansen* te geven. Het lijkt redelijk te veronderstellen dat op individueel niveau mensen meer geholpen zijn met een baan, een werkstage of een schooldiploma dan met een nieuwe buurman die toegang biedt tot betere netwerken. Als we de kracht van overbruggend kapitaal (via weak ties) in ogenschouw nemen, dan is op langere termijn *de wijk* gebaat bij de grotere massa en de toename van diversiteit in de wijk, waardoor het sociaal kapitaal in de wijk meer toeneemt. Een combinatie van de twee strategieën biedt de beste resultaten; ze vullen elkaar uitstekend aan.

Onbeslist: too close to call

Het bevorderen van **wooncarrière** in de wijk, kan zowel via sloop/nieuwbouw als door kortingsprogramma's verwezenlijkt worden. Kortingsprogramma's zijn bij uitstek geschikt wanneer de voorraad gewild is en lenen zich goed voor wijkbewoners met een lager budget. Sloop/nieuwbouw kan beter vorm geven aan de wooncarrière van mensen die de bestaande voorraad in een wijk ontgroeien (ervan uitgaande dat de wijk vooral uit gestapelde, sociale woningbouw bestaat).

Mensen èn stenen

Voor veel wijken zal gelden dat het **verbeteren van de woningmarktpositie** niet een keuze vraagt tussen fysiek en niet-fysiek investeren, maar een combinatie.

In bijna alle achterstandswijken moet, om de woningmarktpositie te kunnen verbeteren, eerst het verval gekeerd worden.

Sociaal-economische ingrepen kunnen de *randvoorwaarden* voor omkering van de marktpositie bewerkstelligen. Denk aan verbeteringen in de leefbaarheid en de tevredenheid van bewoners over sociale kwaliteit in de wijk. Bewoners zijn de belangrijkste ambassadeurs van een wijk. Zolang zij zich negatief over de wijk uiten, zal het bijna onmogelijk zijn om de woningmarktpositie te verbeteren.

De waarde van fysiek ingrijpen is het verhogen van de fysieke kwaliteit in de wijk en het creëren van een woningaanbod dat mensen met een hoger inkomen naar de wijk kan



lokken. Dit verhoogt de betrouwbaarheid en op termijn de reputatie van de buurt. Bovendien zijn fysieke veranderingen beter in staat om de perceptie van de buurt te veranderen, vanwege de zichtbaarheid ervan.

Dat het ook met beperkte of zelfs zonder fysieke ingrepen kan, laten de projecten in Schiedam en Oud-Delfshaven zien. Dit vergt wel een goede, fysieke uitgangspositie.

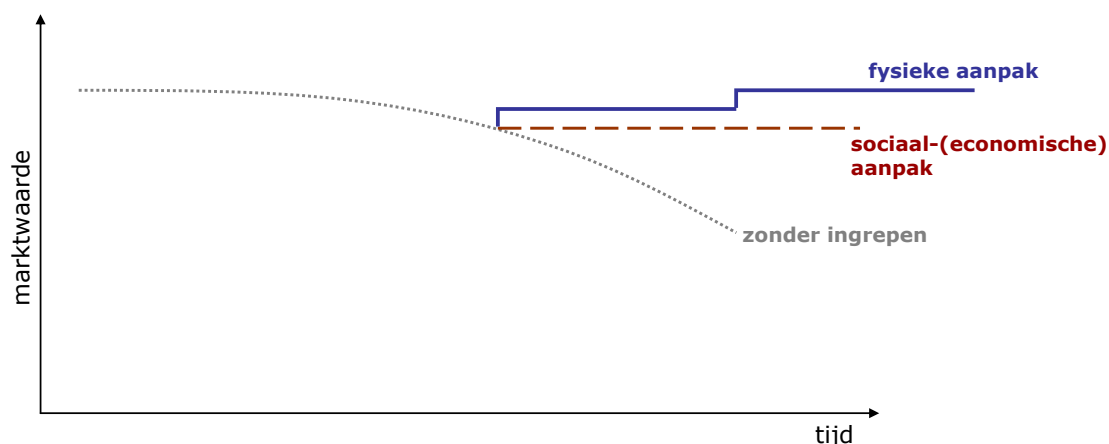
6.2 De kosteneffectiviteit vergeleken

Effectiviteit is de mate waarin gestelde doelen worden bereikt met de middelen die daarvoor zijn ingezet. *Kosteneffectiviteit* is de mate waarin het behalen van deze doelen opweegt tegen de kosten die daarvoor gemaakt zijn (Torenvlied en Akkerman, 2005). De focus van de scriptie is het eerste.

Gruis heeft de kosteneffectiviteit van sociaal ingrijpen vergeleken met fysiek ingrijpen (Gruis, 2006a). Hij richt zich hierbij op de woningmarktpositie als beleidsdoelstelling. De woningmarktpositie wordt vervolgens geoperationaliseerd aan de hand van de marktwaarde in de buurt, dus zowel van het bestaande woningbezit en de nieuw te realiseren woningen.

Hierbij veronderstelt Gruis dat de waardeontwikkeling van fysiek en sociaal investeren een verschillend verloop kent:

- Sociaal investeren beïnvloedt de marktwaarde van de buurt *indirect* door het verbeteren van de woningmarkt*positie*.
- Een fysieke aanpak beïnvloedt daarnaast *direct* de fysieke kwaliteit van de buurt. "Na ieder project zal dan ook een sprong worden verwacht in de marktwaarde van de buurt." De analyse van Zuiderwijk laat zien dat dit niet per definitie het geval is; de bijdrage van de ingreep aan de kwaliteit van het woonmilieu is bepalend (Zuiderwijk, 2006).



bron: Gruis, 2006a; bewerking door auteur

Gruis nuanceert zijn analyse met de constatering dat er heel weinig inzicht is in vooral de baten van een sociaal-economische aanpak; dit maakt het lastig om er conclusies aan te ontleen. Wel stelt hij dat:



- Het rendement, dat het *stoppen van de waardedaling* met zich meebrengt, geeft de financiële ruimte om de huidige uitgaven van een gemiddelde woningcorporatie aan onderhoud, beheer en leefbaarheid fors te verhogen. Oftewel: sociaal investeren lijkt kosteneffectiever dan niets doen.
- De mate waarin sociaal ingrijpen kosteneffectiever is dan sloop/nieuwbouw kon niet worden vastgesteld.
- Als verhoging van de marktwaarde het doel is, leidt fysieke herstructurering tot een beter resultaat. "Bij woningen in buurten met een zeer lage marktwaarde kan dan toch de fysieke herstructurering te verkiezen zijn."

Ten aanzien van de laatste conclusie zou de redenering ook andersom verwacht kunnen worden. In buurten met nog een redelijke marktwaarde zal sociaal investeren vaker afdoende zijn om een daling in marktwaarde te stabiliseren. Het is ook maar de vraag of waardesprongen te verwachten zijn in een buurt met een slechte woningmarktpositie. Gelet op de vervalspiraal is het waarschijnlijker dat een sociaal-economische investering het verval in de buurt zelf moet keren, waarna fysieke herstructurering in staat is om fysieke kwaliteit toe te voegen die ook tot waardegroei kan leiden.



7

Conclusie: is sociaal-economisch ingrijpen een alternatief voor sloop/nieuwbouw?

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of sociaal-economisch ingrijpen een alternatief kan zijn voor sloop/nieuwbouw. Als dat zo is, dan moet het in elk geval tegemoet komen aan de bezwaren die geschetst zijn in de inleiding. Dit zijn:

- de praktische uitvoerbaarheid in verband met herhuisvesting
- de maatschappelijke effecten, voornamelijk de consequenties van sloop voor sociale verbanden
- de betaalbaarheid van sloop/nieuwbouw
- de effectiviteit van sloop/nieuwbouw

Deze scriptie richt zich op het vierde onderdeel. Dat betaalbaarheid en de negatieve maatschappelijke effecten een grote impact hebben, is gebleken in Mariahoeve en Delfshaven. De herhuisvesting is niet naar voren gebracht, maar dit is in bijvoorbeeld Crabbehof in Dordrecht en delen van Amsterdam Nieuw West een zeer groot probleem, dat meer nog dan financiën het tempo van de herstructurering zal gaan bepalen (volgens respectievelijk Woonbron en Far West).

De vraag naar de effectiviteit valt uiteen in drie deelvragen:

1. Is sloop/nieuwbouw (niet) effectief?
2. Is succesvolle wijkaanpak mogelijk zonder sloop/nieuwbouw?
3. Hoe kunnen keuzes voor de verschillende ingrepen worden gemaakt?



7.1 Is sloop/nieuw (niet) effectief?

De effectiviteit is vastgesteld door de inzet van sloop/nieuwbouw te ijken aan de zes meest voorkomende doelstellingen in herstructurering. De onderstaande tabel toont de resultaten uit de literatuurstudie:

Tabel 7.1: de effectiviteit van sloop/nieuwbouw

| <i>Doelen</i> | <i>effectief</i> | <i>redelijk effectief</i> | <i>niet zo effectief</i> | <i>niet effectief</i> |
|--------------------------|------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Leefbaarheid | | | | ♣ |
| Woningmarktpositie | | | ♣ | |
| Verminderen concentratie | | ♣ | | |
| Economische basis | | ♣ | | |
| Keuzemogelijkheden | ♣ | | | |
| Wooncarrière | ♣ | | | |

Sloop/nieuwbouw is op de meeste doelstellingen behoorlijk effectief. Daar waar in wijken de leefbaarheid onder druk staat en/of de woningmarktpositie versterkt moet worden, is sloop/nieuwbouw niet (zo) effectief. Dit zijn zeker niet de onbelangrijkste doelstellingen voor herstructurering. In het gros van de achterstandswijken is ten minste één van de twee aan de orde.

De leefbaarheid van een wijk wordt in sterke mate bepaald door sociale factoren als de tevredenheid over de bevolkingssamenstelling en sociale cohesie. Sloop/nieuwbouw levert hier maar een beperkte bijdrage aan.

De beperkte invloed van sloop/nieuwbouw op het verbeteren van de woningmarktpositie heeft twee oorzaken:

- een interne oorzaak: de leefbaarheid en tevredenheid over de buurt verbetert niet substantieel als gevolg van sloop/nieuwbouw
- een externe oorzaak: de reputatie, het beeld dat externen van de wijk hebben, is moeilijk te veranderen ("vertrouwen komt te voet en gaat te paard")

Dit is een lastig probleem van veel herstructureringswijken. Door nieuwe doelgroepen naar de wijk te trekken, kan via nieuwbouw de woningmarktpositie van een wijk versterkt worden. Dit straalt immers af op de betrouwbaarheid en reputatie van de wijk. Maar zolang de woningmarktpositie zwak is, komen die nieuwe doelgroepen niet (zo snel). Een gecombineerde inzet van fysiek en sociaal-economisch investeren biedt de beste vooruitzichten.

De doelstellingen 'keuzemogelijkheden op de woningmarkt' en 'wooncarrière in de wijk' zijn goed haalbaar met sloop/nieuwbouw.

De effectiviteit van sloop/nieuwbouw op het verminderen van concentratie van kansarmoede en het versterken van het lokale voorzieningenniveau is gebaseerd op de schaal van de ingreep. Zeker daar waar in herstructureringswijken honderden huurwoningen worden vervangen door koopwoningen, ontstaat er een sterkere economische basis voor het voorzieningenniveau en wordt de concentratie van huishoudens met weinig kansen verlaagd. Met investeren in mensen kan dit ook, maar op een andere manier en in kleinere aantallen.

Conclusie: sloop/nieuwbouw is een effectief middel, maar in veel wijken zal ook sociaal-economisch moeten worden geïnvesteerd.



7.2 Is succesvolle wijkaanpak mogelijk zonder sloop/nieuwbouw?

Het korte antwoord op deze vraag is **'ja, onder bepaalde condities'**. Aan de hand van tien voorbeeldprojecten is een inschatting gemaakt van de bijdrage van sociaal-economische ingrepen aan de doelstellingen van 'fysieke herstructurering'.

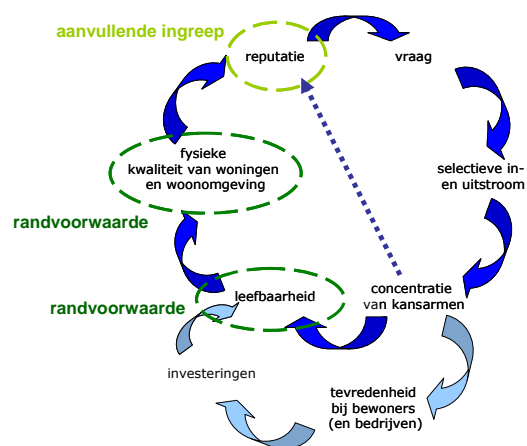
De onderstaande tabel laat zien dat op vier van de zes doelstellingen sociaal-economische ingrepen (redelijk) effectief zijn gebleken. Dit zijn het verbeteren van de leefbaarheid, het verminderen van concentratie en segregatie, het bieden van keuzemogelijkheden op de woningmarkt en het faciliteren van wooncarrières in de wijk.

Tabel 7.2: de effectiviteit van sociaal-economische ingrepen

| Doelen | effectief | redelijk effectief | niet zo effectief | (meestal) niet effectief |
|--------------------------|-----------|--------------------|-------------------------|--------------------------|
| Leefbaarheid | ♣ | | | |
| Woningmarktpositie | | | (onder voorwaarden wel) | |
| Verminderen concentratie | | ♣ | | |
| Economische basis | | | ♣ | |
| Keuzemogelijkheden | | ♣ | | |
| Wooncarrière | | ♣ | | |

Daar waar de economische basis voor voorzieningen is aangetast, bieden sociaal-economische investeringen geen geschikte oplossing. De gerealiseerde aantallen banen lopen in de tientallen – vaak zijn dit al klanten van de lokale voorzieningen en bovendien komt maar een deel van de koopkrachttoename bij de middenstand terecht.

De woningmarktpositie is in bepaalde gevallen zonder fysieke ingrepen te verbeteren. In die wijken waar het gelukt is, is sprake van een sterke kwaliteit van de woning en/of woonomgeving als uitgangspunt en snelle reputatieverbetering als vervolgingreep. Ook de leefbaarheid in de wijken is op orde (gemaakt). De leefbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde om een marktpositieverbetering tot stand te brengen. De fysieke en omgevingskwaliteit zijn dat wel en moeten daarbij ondersteund worden door ingrepen die de reputatie van de buurt kunnen verbeteren.



De onderstaande tabel toont de condities waaronder een sociaal-economische aanpak succesvol kan zijn:

Tabel 7.3: voorwaarden waaronder sociaal-economisch investeren succesvol kan zijn

| <i>Doelen</i> | <i>Voorwaarden</i> |
|--------------------------|--|
| Leefbaarheid | Geen fysiek onveilige situaties, deze moeten fysiek worden opgelost |
| Woningmarktpositie | Leefbaarheid op orde, goede kwaliteit woning en woonomgeving, strategie om reputatie te verbeteren |
| Verminderen concentratie | Vraagt om economische vitaliteit op een hoger schaalniveau; de wijk biedt beperkte werkgelegenheidsgroei |
| Economische basis | Goede aansluiting op huidige bevolking; in Mariahoeve wil men jeugdvoorzieningen versterken, de bestaande voorraad leent zich niet voor gezinnen |
| Keuzemogelijkheden | Leefbaarheid, gewild product |
| Wooncarrière | Leefbaarheid, gewild product |

Conclusie:

1. **Sociaal-economische ingrepen kunnen in een bepaalde omstandigheden een volwaardig alternatief zijn voor sloop/nieuwbouw.** Deze omstandigheden zijn benoemd in de bovenstaande tabel. Sloop/nieuwbouw is in die gevallen niet nodig;
2. **Sociaal-economische ingrepen kunnen de blinde vlekken van sloop/nieuwbouw goed invullen.** Denk aan het verbeteren van de leefbaarheid en de sociale kwaliteit van woongebieden. Als het verbeteren van de woningmarktpositie één van de doelstellingen van de ingreep is, is bijna per definitie een combinatie van hard en zacht investeren noodzakelijk;
3. **Herstructurering zonder sociaal-economisch investeren**, is haalbaar wanneer de sociale kwaliteit in de wijk goed is. In die gevallen zou wellicht sociaal-economisch investeren niet nodig zijn, natuurlijk afgezien van het reageren op de maatschappelijke effecten van sloop.

Sociaal-economische interventies ten dienste van sloop/nieuwbouw

De brede bijdrage van sociaal-economische programma's maken het ook mogelijk om deze programma's in te zetten om een fysieke ingreep te kunnen:

- *aanvullen*, om de blinde (sociale) vlekken in te vullen,
- *uitstellen*, wegens een (tijdelijk) gebrek aan investeringsruimte,
- *temporiseren*, bijvoorbeeld wegens een gebrek aan herhuisvestingsmogelijkheden, of
- *voor te bereiden*, bijvoorbeeld door de leefbaarheid alvast te versterken, waardoor het fundament voor een betere woningmarktpositie alvast is gelegd.

De bijdrage van renovatie

Renovatie is niet de panacee voor alle kwalen op het gebied van sloop/nieuwbouw. Zeker naarmate de ingrijpendheid van de renovatie toeneemt, worden de verschillen met sloop/nieuwbouw – als het gaat om kosten en herhuisvesting – steeds kleiner.



Renovatie op een lager niveau biedt goede kansen om specifieke doelstellingen op het gebied van herstructurering te bereiken, zoals het bieden van keuzemogelijkheden op de woningmarkt en het bieden van ruimte voor wooncarrière in de wijk.

Het Wallisblok laat zien dat onder specifieke omstandigheden renovatie een zeer groot effect kan hebben – een groter effect dan waarschijnlijk met nieuwbouw bereikt zou zijn. Hier liggen echter specifieke omstandigheden aan ten grondslag die op een beperkt aantal complexen en locaties van toepassing zijn. Denk aan de ligging ten opzichte van het centrum, de nieuwigheid van het initiatief en de karakteristieke uitstraling van het pand.

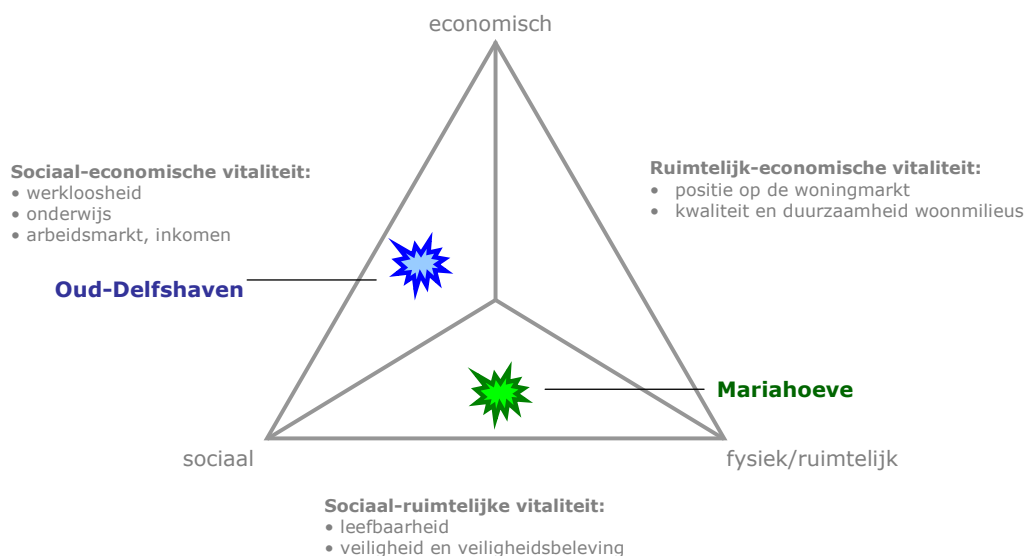
7.3 Hoe kunnen in de praktijk keuzes gemaakt worden?

In de interviews is naar voren gekomen dat er nog veel onduidelijk is over de effectiviteit van sociaal-economisch investeren. De kennis en inzichten die verkregen zijn bij het opstellen van deze scriptie, kunnen op een aantal punten een handreiking bieden. Deze handreiking bestaat uit drie stappen:

1. de analytische zeef, waar zit de pijn in deze wijk?
2. kiezen tussen sloop/nieuwbouw en sociaal-economisch investeren
3. de logische zeef, kiezen tussen verschillende sociaal-economische ingrepen

1. De analytische zeef; waar zit de pijn in de wijk?

Deze stap is essentieel om tot een goede wijkaanpak te komen. De indeling van Buys en Van Iersel biedt een zinvol en bruikbaar kader om te bepalen waar de vitaliteit van de wijk tekortschiet (Buys en Van Iersel, 2002). Dit sluit aan bij de opmerking van Fortuin: "Een wijk functioneert niet normaal, omdat er blokkades zijn. Welke blokkades zijn dat en hoe kan ik die opheffen?"



De voorbeeldwijken Mariahoeve en Oud-Delfshaven zijn erin geplaatst als voorbeeld en aan de hand van de interviews.



2. Kiezen tussen sloop/nieuwbouw en sociaal-economisch investeren

Vervolgens kan een keuze gemaakt worden tussen sloop/nieuwbouw en sociaal-economisch ingrijpen door twee vragen te beantwoorden:

1. Welke aanpak is het meest effectief voor de doelstellingen die behaald moeten worden?
2. Is het mogelijk een succesvolle aanpak mogelijk zonder sloop/nieuwbouw?

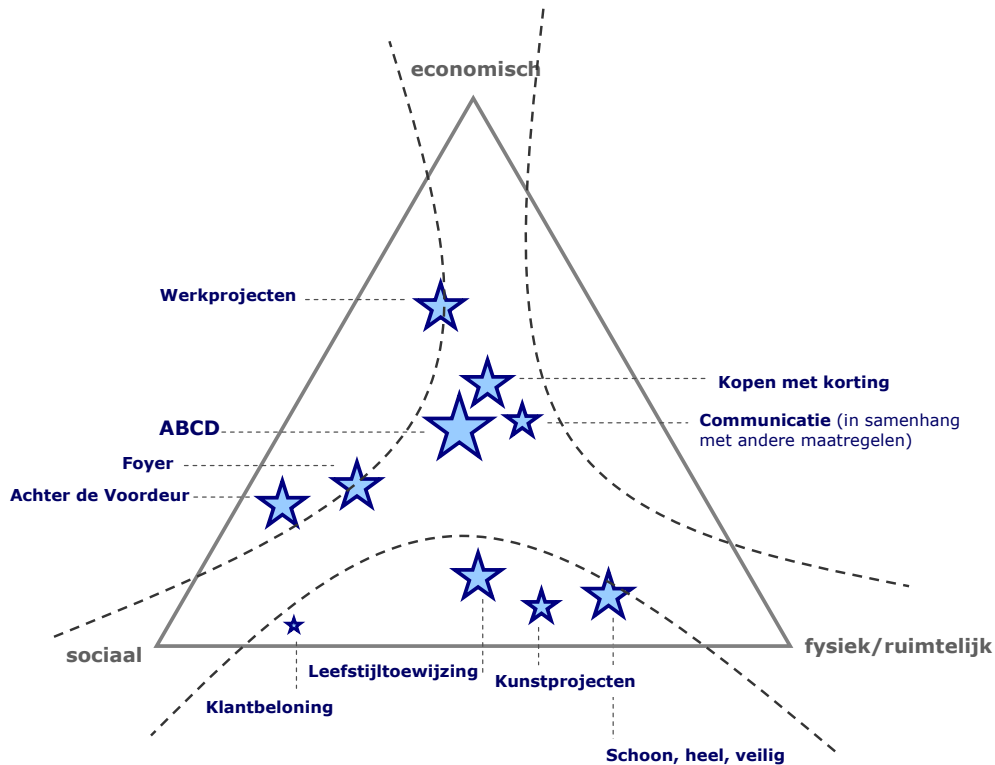
| Doelen | 1. Meest effectief? | 2. Kan het zonder sloop/nieuwbouw? |
|--|----------------------------|--|
| Leefbaarheid | sociaal-economisch | Ja, wanneer de tevredenheid over de fysieke woonomgeving acceptabel is. |
| <i>veiligheid</i> | sociaal-economisch | Ja |
| <i>tevredenheid over samenstelling bevolking</i> | sociaal-economisch | Ja |
| <i>sociale cohesie</i> | sociaal-economisch | Ja |
| <i>tevredenheid over woonomgeving (fysiek)</i> | sloop/nieuwbouw | Nee |
| Woningmarktpositie | gezamenlijk | Leefbaarheid op orde, goede kwaliteit woning en woonomgeving, strategie om reputatie te verbeteren |
| <i>leefbaarheid</i> | sociaal-economisch | Ja, wanneer de tevredenheid over de fysieke woonomgeving acceptabel is. |
| <i>reputatie van de wijk</i> | too close to call | Ja, met gerichte communicatie en tastbare successen in de wijk. |
| <i>tevredenheid woning</i> | sloop/nieuwbouw | Nee |
| <i>tevredenheid fysieke + sociale woonomgeving</i> | sociaal-economisch | Ja (wanneer de tevredenheid over de fysieke woonomgeving acceptabel is) |
| <i>verandering in de vraag</i> | sloop/nieuwbouw | Ja, met gerichte communicatie en/of door de vraag van binnenuit te veranderen (koopkracht en werkgelegenheid) |
| <i>vertrouwen in de toekomst</i> | sloop/nieuwbouw | Ja, vooral door verkoop van bestaande woningen aan externen. |
| Verminderen concentratie en segregatie | sloop/nieuwbouw | Vraagt om economische vitaliteit op een hoger schaalniveau; de wijkconomie alleen is niet toereikend voor blijvende banengroei |
| <i>verandering in bevolkingssamenstelling</i> | sloop/nieuwbouw | Ja, vooral door verkoop van bestaande woningen aan externen |
| <i>sociaal kapitaal</i> | sociaal-economisch | Ja |
| Economische basis | sloop/nieuwbouw | Ja, wanneer voorzieningen goed aansluiten op huidige bevolking en beperkte groei in de basis afdoende is. |
| Keuzemogelijkheden | sloop/nieuwbouw | Ja, leefbaarheid, gewild product |
| Wooncarrière | too close to call | Ja, leefbaarheid, gewild product |

Aan de hand een goede analyse van de blokkades in de wijk en de factoren die het bereiken van deze doelstellingen ondersteunen, kan een keuze worden gemaakt. Dit veronderstelt wel dat de blokkades verband houden met de doelstellingen die onderzocht zijn.



3. De logische zeef; kiezen tussen sociaal-economische ingrepen

Om te kunnen beoordelen *wat werkt* zijn de resultaten van de tien voorbeeldprojecten gepositioneerd in de 'vitaliteitsdriehoek'. Hoe groter het symbool, hoe krachtiger het resultaat (in het voorbeeldproject). Naarmate de ingreep meer in het midden van de driehoek is gepositioneerd, levert het een grotere bijdrage aan de andere vormen van vitaliteit.



Ingrepen aan die meerdere vormen van vitaliteit kunnen bijdragen (of daaraan hebben bijgedragen) zijn het ABCD-project en kopen met korting. Een gerichte communicatiestrategie kan dat ook, maar altijd in samenhang met andere ingrepen. Het is overigens niet per definitie beter wanneer een ingreep zich meer in het midden bevindt; sommige 'blokkades' in wijken vragen juist om een hele specifieke inzet.



7.4 Nader onderzoek

Er zijn twee onderwerpen aan het licht gekomen die om nader onderzoek vragen.

De effecten van sociaal-economische programma's

Sociaal-economische programma's zijn vaak kwetsbaar bij herstructureringsprocessen. De programma's zijn vaak afhankelijk van jaarbudgetten en dat maakt ze kwetsbaar in hun continuïteit. Door het gegeven dat de waarde ervan zich lastig laat bewijzen, neemt die kwetsbaarheid alleen maar toe. Het begrip 'waarde' kan in deze context tweeledig opgevat worden; zowel financieel als de bijdrage aan de wijkaanpak als geheel.

De druk op corporaties om zich te verantwoorden voor sociaal-economische projecten lijkt alleen maar toe te nemen. Instrumenten als de Effectenarena en de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse kunnen hiervoor gebruikt worden, maar deze instrumenten zijn erg bewerkelijk en lenen zich niet goed om goede afwegingen te kunnen maken voor kleinere ingrepen. Er is bij corporaties behoefte aan een overzichtelijk afwegingskader. Naarmate het beter lukt om de effecten ook te monetariseren, zullen sociaal-economische programma's hun onafhankelijkheid en daarmee ook hun continuïteit kunnen vergroten. Vooral de tweede orde effecten van sociaal-economische ingrepen lijken te ontbreken.

Op weg naar gedeelde en te volgen doelstellingen

Een vrij ernstige constatering in deze scriptie is dat de doelstellingen voor een herstructureringsingreep vaak niet helder omschreven zijn, laat staan dat ze gedeeld worden door de betrokken partijen. Het ontbreken van een heldere en gedeelde doelstelling maakt het draagvlak voor ingreep broos. Zeker wanneer zich veranderingen voordoen – en dat gebeurt in dit soort langjarige processen per definitie – is de kans op conflicten groot.

Het gemiddelde visiedocument dat vooraf gaat aan een herstructureringsingreep biedt wat dat betreft geen houvast. Deze bestaan veelal uit een analyse van de situatie, een ambitie en een *inspanningsverplichting* (hoeveel woningen er worden gesloopt, hoeveel er geïnvesteerd wordt, et cetera). Het zou goed zijn om te bepalen hoe doelstellingen zo kunnen worden vastgelegd, dat alle partijen kunnen bepalen wat de herstructurering hen oplevert en wat de bijdrage van specifieke (fysieke en niet-fysieke) projecten is. Hierdoor kunnen projecten beter afgewogen worden, wanneer de beschikbare middelen teruglopen. Dit vraagt een aanpak die én helder afrekenbaar is, maar ook flexibel genoeg om aanpassingen te kunnen opvangen. Een goede methodiek lijkt te ontbreken.



Literatuurverwijzingen

- Van Altena, V., et al (2006), 'The image project. New tools for neighbourhood regeneration', gemeente Delft, Delft.
- Beckhoven, E. van & R. van Kempen (2003), Social effects of urban restructuring: a case study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands. *Housing Studies*, 18 (6), pp. 853-875.
- Bergereijk, E. van, Kokx, A., Bolt, A., Kempen, R. van (2008) 'Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners.', Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Boer, N. de, Lugtmeijer, E. (2009) 'De wijkmachinerie: repareren of herontwerpen. Wijkgericht werken in Nederland anno 2008', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* – 2009 – Volume 18, Issue 1, pp. 44-59.
- BT/Bezemer Communicatie (2003) 'Kunst & leefbaarheid. Een indicatie onderzoek naar de effecten van functioneel beeldende kunst in de sociale woningbouw', SEV, Rotterdam.
- Buys, A., Iersel, J. van, (2002) 'Duurzaam herstel van kwetsbare wijken: een analyse ten behoeve van de Tussenstand Grotestedenbeleid', RIGO, Amsterdam.
- Conelissen, E., Brandsen, T., (2007) 'Handreiking achter de voordeur. Een verkennend onderzoek naar zeven grootstedelijke 'Achter de Voordeur'-projecten', SEV, Rotterdam.
- Den Haag, gemeente (2008) 'Toekomstvisie Mariahoeve', Gemeente Den Haag/Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Den Haag.
- Doorten, I., Rouw, R. (eds) 'Opbrengsten van sociale investeringen', RMO, Amsterdam, pg. 213-222.
- Dordrecht, gemeente (2009), 'Evaluatie Sociaal Programma', gemeente Dordrecht, Dordrecht
- Duyvendak, J.W. (1998) 'Van verzuiling naar vermenging. Wijkopbouw en opbouwwerk in een multiculturele samenleving', *Ethiek & Maatschappij* 1, 3: 80-93.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) 'Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken', wrr-Verkenning nr. 8, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Gent, W. van, (2008) 'The Context of Neighbourhood Regeneration in Western Europe', Habiforum, Amsterdam.
- Graaf, P. van der & J.W. Duyvendak, (2005) 'Emmen revisited: de koersresultaten van vijf jaar integrale wijkvernieuwing', Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Graaf, P. van der (2008) 'Out of Place? Emotional Ties to the Neighbourhood in Urban Renewal in the Netherlands and the United Kingdom.' Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Van der Graaf, P., Duyvendak, J.W., (2009) 'Thuis voelen in de buurt: een opgave voor stedelijke vernieuwing', Nicis Institute, Amsterdam.
- Gruis, V. (2006a) 'Herstructurering en buurtbeleid: fysiek of sociaal?'. In: Doorten, I., Rouw, R. (eds) 'Opbrengsten van sociale investeringen', RMO, Amsterdam, pg. 157-197.
- Hart, J. de (red.) (2002) 'Zekere banden, sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid', SCP, Den Haag.
- Hastings, A. & J. Dean (2003), Challenging images: tackling stigma through estate regeneration. *Policy & Politics*, 31 (2), pp. 171-184.
- Helleman, G. (2008), 'KEI-overzicht Rijksbeleid', KEI, Rotterdam.
- Helleman, G., Doms, K., Gelissen, F. (2008) 'Sociaal en fysiek verbonden. Het geheim van het hoe', KEI/G27, Rotterdam.



Horjus, B., De Groot, J., Horjus, N. (2006) 'Wonen, wennen, werken, wijzer worden en weer zelfstandig op weg gaan.' SEV/Horjus & Partners, Rotterdam/Zeist.

Huygen, A., Davelaar, M., Daal, H.J. van, (2006) 'Vitaliteit versterkt. ABCD-aanpak voor de sociale en economische aanpak van Oud-Delfshaven.' Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Jorritsma, A. (2006) 'Stedelijke vernieuwing: uitgaan van de kracht van steden', in: Delden, B. van, Vlodrop, C. van, 'Investeren in stedelijke vernieuwing: niet bij steen alleen.', stichting forum voor stedelijke vernieuwing, Rotterdam, pg 48-54.

Kleinhans, R.J., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: ministerie van VROM.

Kleinhans, R. (2005) 'Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting', TU Delft, Delft

Kleinhans, R. (2006) 'Residents' social capital after neighbourhood transformation', in: Gruis, V., Visscher, H, Kleinhans, R. (eds.) (2006) 'Sustainable neighbourhood transformation', OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, pg. 67-92.

Koopman, M. (2006) 'Leefbaarheid- of imagoprobleem? De gevolgen op de woningmarkt van sociale vernieuwing.' Habiforum/OTB, Gouda/Delft.

Laan, E. van der (2009) 'Right to Buy', Ministerie van WWI, Den Haag (brief).

Laverman, W., De Graaf, K (2007) 'De stad en sociale stijging', Building business, feb. 2007, pg 14-17.

Marsman G. en Leidelmeijer K., (2001) 'De waardering van de woonomgeving door de bewoners', RIGO, Amsterdam.

Mulder, K. (2009) 'Buurtbewoners in balans', Laagland'advies in opdracht van het ministerie van VROM, Amersfoort/Den Haag

Molen, F. van der (2010) 'Wordt het bouwen van goedkope huurwoningen onbetaalbaar?', *Nul 20, nr. 51, (internetversie; paginanummer onbekend)*.

Molen, F. van der (2010) 'De zin en onzin van renovatie.', *Nul 20, nr. 51, (internetversie; paginanummer onbekend)*.

Oerlemans, A., 2004. De stad als empowermentfabriek voor bewoners. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, (3), 12-16.

Ouwehand, A. en Fortuin, K. (2003) 'Leidraad sociale wijkvisie', ministerie van VROM, Den Haag.

Ouwehand, A. en S. Davis (2004) 'Operatie geslaagd, vervolgingreep noodzakelijk: evaluatieonderzoek naar de wijkaanpak van naoorlogse wijken in de jaren negentig.' Onderzoeksinstituut OTB Delft, Delft.

Ouwehand, A. (2006) 'Joint physical and social neighbourhood transformation', in: Gruis, V., Visscher, H, Kleinhans, R. (eds.) (2006) 'Sustainable neighbourhood transformation', OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft, pg. 43-66.

Permentier, M. (2009) 'Reputation, neighbourhoods and behaviour', Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht, Utrecht.

Piepers, R., (2006) 'Kosten en baten van maatregelen uit het sociale domein', ministerie van BZK/Arcadis, Den Haag/Amersfoort.

Prak, N.L. en Priemus, H., (1984) 'Model om verval van naoorlogse wijken beter te voorspellen'. *Bouw*, (17), 37-39.

RIGO (2010) 'MKBA', website; www.rigo.nl/mkba;

Scherpenisse, R. (2006) 'Naar een nieuwe agenda voor de stedelijke vernieuwing ...', in: Delden, B. van, Vlodrop, C. van, 'Investeren in stedelijke vernieuwing: niet bij steen alleen.', stichting forum voor stedelijke vernieuwing, Rotterdam, pg 78-82.

Slob, A., Bolt, G., Kempen, R. van (2008) 'Na de sloop. Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid' Nicis Institute, Den Haag.



- Thomsen, A. (2004), 'Sloop en sloopmotieven', TU Delft, Delft.
- Toenders, N., Van Stokkom, B. (2010) 'De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken.', Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Torenvlied, R. en Akkerman, A., (2005) 'Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie' Werkdocument 7. RMO, Den Haag.
- Veldboer, L., Duyvendak, J.W., Kleinhans, R., Boonstra, N. (2007), 'In beweging brengen en richting geven, Herstructurering en sociale stijging in Hoogvliet', Woonbron, Vestia Rotterdam Hoogvliet en Deelgemeente Hoogvliet.
- Veldboer, L., Engbersen, R., Duyvendak, J.W., Uyterlinde, M. (2008) 'Helpt de middenklasse? Op zoek naar het middenklasse-effect in gemengde wijken.' Nicis Institute, Amsterdam/Utrecht.
- Vogelaar, E. (2007), 'Kabinetsreactie op het door de VROM-raad uitgebrachte advies Stad en Stijging', Ministerie van VROM, Den Haag, (brief).
- Vos, M., Sprundel, M. van, Lagerweij, L., Heide, G. de (2005) 'Evaluatie Te Woon. Een woning kopen of huren? Bij Te Woon kiest de klant zelf', Woonbron, Rotterdam.
- VROM, Ministerie van (1997) 'Nota Stedelijke Vernieuwing', Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROMraad (2006), 'Stad en Stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing', Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (2005), 'Vertrouwen in de buurt', Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wigmans, G. (2001) 'Strategische wijkaanpak Rotterdam', Delft (Publicatiebureau Bouwkunde - TU Delft).
- Wittebrood, K. en Van Dijk, T., (2007) 'Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid', SCP, Den Haag.
- Zuiderwijk, E. (2006) 'Waardeontwikkelingontwikkeling in de herstructurering. Naar een nieuwe marktwaarde door ingrepen in de gebouwde omgeving.', Rotterdam.



Bijlage



A Geïnterviewde personen

Voor het opstellen van deze scriptie heb ik 8 personen geïnterviewd, die ik allemaal zeer dankbaar ben.

- Victor Dreissen, Woonbron, adviseur Markt en Beleid en betrokken bij de vernieuwing in Delfshaven (Rotterdam);
- Martien Kromwijk, Woonbron, directeur (heeft inmiddels zijn afscheid aangekondigd)
- Joschka Veenker, Staedion, ..., betrokken bij de vernieuwing van Mariahoeve (Den Haag)
- Henk Oosterling, faculteit Wijsbegeerte Erasmus Universiteit Rotterdam, betrokken bij het pact op Zuid (Rotterdam)
- Kees Fortuin, zelfstandig adviseur
- René Scherpenisse, Atrivé, directeur
- Marien de Langen, Mitros (Utrecht), directeur
- Olof van de Wal, Kennisinstituut stedelijke vernieuwing (KEI), directeur

