

# Stedelijke vernieuwing

*Advies 2*

Rijswijk, juni 1997

*De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)*

is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw drs A.C.J.J. Fenijn-van Delft (voorzitter), de heer drs H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof. dr C.A. de Kam, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr A.P.N. Nauta, mevrouw drs N. Schoemaker, mevrouw prof. dr J. de Savornin Lohman, de heer prof. dr P. Schnabel, mevrouw drs E.M. Vermeulen.

De heer drs F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

*Sir Winston Churchillaan 362*

*Postbus 5845*

*2280 HV Rijswijk*

*Tel. 070 340 52 94*

*Fax 070 340 54 46*

*E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)*

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk 1997

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1997

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

## Voorwoord

Eind april heeft de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing voor advisering voorgelegd aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling met het verzoek daarop voor 6 juni te reageren. Ondanks deze korte termijn heeft de Raad gemeend het onderwerp in zijn lopend werkprogramma te moeten inpassen.

Bij de voorbereiding ervan heeft de RMO het Bureau Middelkoop in Heemstede verzocht enkele werkzaamheden te verrichten voor onderdelen van dit advies. De resultaten daarvan zijn weergegeven in de nota 'Ontwerpnota Stedelijke vernieuwing: een reactie', die het Bureau Middelkoop heeft opgesteld en die is opgenomen als bijlage 2. Dit advies is mede op die nota gebaseerd, maar de nota bevat aanzienlijk meer materiaal dan in het advies is opgenomen. Voorts heeft de RMO gebruik gemaakt van gegevens en inzichten die door het Sociaal en Cultureel Planbureau in enkele gesprekken ter beschikking zijn gesteld. Deze gesprekken werden gevoerd met drs C.S. van Praag, dr P.T.M. Tesser en drs F.A. van Dugteren. De commissie die het advies heeft voorbereid bestond uit:

de heer drs H.J. Kaiser (raadslid)  
de heer dr A.P.N. Nauta (raadslid)  
mevrouw dr M. Mootz (secretariaat)  
de heer drs R.M.C. Prijkel (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



drs A.C.J.J. Fenijn-van Delft,  
*Voorzitter RMO*



drs F. Vos,  
*Algemeen secretaris RMO*

Rijswijk, juni 1997

# Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	6
2	Afbakening	7
3	Uitgangspunten van de Ontwerpnota	9
4	Woningdifferentiatie als oplossing?	13
5	Etnische minderheden	21
6	Sociale opbouw en beheer van wijken	25
7	Conclusies en aanbevelingen	29
	<i>Bijlagen</i>	
I	Adviesaanvraag	36
II	Kempe, R.P., H.A.C. Helmer en G.W. Middelkoop (1997), 'Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing. Een reactie'. Heemstede: Bureau Middelkoop.	40

## Samenvatting

Met dit rapport reageert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) op verzoek van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing. De RMO merkt in positieve zin op dat het beleid gericht op de (herijking van de) stadsvernieuwing met deze Ontwerpnota in een ruimere context van wat nu 'stedelijke vernieuwing' heet, wordt geplaatst. Toch tekent de Raad daarbij aan, dat de Ontwerpnota vooral vanuit een volkshuisvestings- en te weinig vanuit andere relevante gezichtspunten is geschreven. Volgens de mening van de RMO wordt er in de Ontwerpnota onvoldoende ingegaan op de betrokken bewoners en hun lot. In het bijzonder valt het op dat er geen expliciete aandacht is geschonken aan de situatie van etnische minderheden, die in meerderheid in de te vernieuwen stadswijken wonen.

In de Ontwerpnota wordt woningdifferentiatie genoemd als belangrijk instrument voor stedelijke vernieuwing. De beoogde reikwijdte van de te nemen maatregelen wordt daarbij evenwel niet duidelijk aangegeven. De RMO meent voorts dat de met de differentiatie beoogde woningen in hun algemeenheid niet overeenkomen met de woonwensen van de hogere inkomensgroepen, waarvan wordt verondersteld dat zij in vernieuwde stadswijken zullen gaan wonen. De Raad pleit ervoor om stedelijke vernieuwing te completeren door meer rekening te houden met en middelen vrij te maken voor sociaal beheer, zodat het leefklimaat en het imago van de wijken wordt verbeterd.

# 1 Inleiding

De Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing bevat het concept-regeringsstandpunt over de herijking van de nota BELSTATO, over het beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst. Het door Staatssecretaris Tömmel aan de RMO gevraagde advies luidt: 'Ik vraag uw raad om mij te adviseren over de beleidsinhoud van de Ontwerpnota. Daarbij denk ik in het bijzonder aan de relatie van het herstructureringsprogramma met de leefomgeving en sociale opbouw van wijken.' De complete tekst van de aanvraag is opgenomen in bijlage 1 van dit advies. De adviestertermijn werd bepaald door de wens van de Tweede Kamer om in juni 1997 te kunnen beschikken over het definitieve regeringsstandpunt over dit onderwerp.

In gesprekken met vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM werd verduidelijkt dat de adviesaanvraag ruimte biedt voor eigen keuzes en invulling door de RMO, mede omdat aan de Raad door tussenkomst van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een met de stedelijke vernieuwing verwante adviesaanvraag over de 'Sociale opbouw en de kwaliteit van de buurt' is voorgelegd. Er is gezorgd voor afstemming tussen beide adviezen. De reactie op de Ontwerpnota 'Stedelijke vernieuwing' bevat reeds enkele elementen uit het andere RMO-advies in voorbereiding. Het laatste verschijnt in het najaar van 1997.

De zeer korte tijd die de RMO ter beschikking stond om dit advies op te stellen (ca. zes weken) legde beperkingen op aan de reikwijdte. Ook aan de technisch-empirische onderbouwing van de tekst kon minder tijd worden besteed dan anders het geval zou zijn geweest.

Het advies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt in het kort ingegaan op de inhoud van de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing en de nadere invulling van de adviesaanvraag door de RMO. Paragraaf 3 gaat in op enkele uitgangspunten en veronderstellingen van de nota. Meer in het bijzonder wordt in paragraaf 4 ingegaan op woningdifferentiatie en de vraag naar woningen. De (groot)stedelijke bevolking zal in toenemende mate bestaan uit personen van niet-Nederlandse herkomst. De RMO meent, dat het onderwerp 'etnische minderheden' apart aandacht behoeft (paragraaf 5). Paragraaf 6 rapporteert enkele bevindingen die ook ten grondslag liggen aan het nog uit te brengen RMO-advies over de buurt. Het advies wordt in paragraaf 7 afgerond met conclusies en aanbevelingen.

## 2 Afbakening

### *Samenvatting van de Ontwerpnota 'Stedelijke vernieuwing'*

De Ontwerpnota heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats wordt de stand van zaken bij het beleid inzake stadsvernieuwing geïnventariseerd. De oorspronkelijk geraamde kostenontwikkelingen worden herijkt. Die herijking laat zien dat de uitvoering van de stadsvernieuwing grotendeels op schema ligt maar dat de kosten ervan meer zijn gestegen dan werd verwacht. Om in de tekorten te voorzien wordt een bedrag van 1,3 miljard gulden uitgetrokken.

In de tweede plaats wordt geconstateerd dat stadsvernieuwing niet heeft weten te voorkomen dat zich binnen stedelijke wijken problemen blijven voordoen. Deze beperken zich niet tot de vooroorlogse wijken maar hebben ook betrekking op na-oorlogse gebieden. Met het oog op deze problematiek wordt in de Ontwerpnota een herstructureringsbeleid voorgesteld dat een impuls moet geven aan stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing wordt hierbij met nadruk ruimer opgevat dan stadsvernieuwing; het gaat hierbij om een permanent proces dat niet alleen betrekking heeft op woningen en woningdistributie, maar op de leefbaarheid van wijken. Voor de herstructurering stelt de regering een extra bedrag van 1,85 miljard gulden ter beschikking. Samen met extra rijksbijdragen voor monumentenzorg en bodemsanering bedraagt het totale additionele budget voor stedelijke vernieuwing 3,7 miljard gulden.

Om de in de Ontwerpnota gestelde doelen van herstructurering te bereiken wordt gestreefd naar een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad. De gevarieerdheid van het woningbestand dient hiertoe te worden vergroot. Voor het welslagen van de beleidsvoornemens is een integrale aanpak vereist, waarbij de gemeenten en private partijen belangrijke taken moeten vervullen. Een deel van de kosten (7,5% daarvan) moet door de gemeenten zelf worden gedekt met de verwachting dat de gehele operatie een investeringsimpuls van ruim 20 miljard gulden in ongeveer tien jaar zal uitlokken. De nota bevat gegevens over typen wijken en de problemen die zich daarin voordoen.

### *Uitgangspunten en keuzen van de RMO*

De RMO heeft tot taak intersectorale adviezen uit te brengen aan de regering waarbij aandacht wordt gegeven aan het voorkomen van sociale uitsluiting. Toegepast op dit advies betekent het dat de RMO de Ontwerpnota zal beschouwen vanuit een algemeen gezichtspunt en niet vanuit een gezichtspunt zoals men dat van deskundigen op het gebied van de volkshuisvesting of ruimtelijke ordening mag verwachten.

Een algemeen gezichtspunt moet hier opgevat worden als het gezichtspunt van de beschouwer die het gaat om de algemene samenhang van de voorstellen en vooral om de effecten waarmee de burger/bewoner te maken zal krijgen. Dit advies is dus niet geschreven door deskundigen op het gebied van de volkshuisvesting; de RMO wenst de Ontwerpnota vanuit een algemeen maatschappelijk gezichtspunt te beoordelen. Vraagstukken met betrekking tot de financiële middelen en de wijze van toedeling daarvan blijven vrijwel geheel buiten beschouwing. Het advies richt zich daarmee niet op de herijkingscomponent van de nota, maar het legt de nadruk op de beleidsvoornemens inzake stedelijke vernieuwing in het algemeen. Meer in het bijzonder heeft de RMO ervoor gekozen binnen de ruime adviesaanvraag aandacht te besteden aan de volgende vier onderwerpen.

(1) Het advies gaat in op enkele belangrijke uitgangspunten en veronderstellingen die in de Ontwerpnota zijn verwoord. Daarbij betreft de RMO gegevens over te verwachten demografische en sociale ontwikkelingen.

(2) Voorts wordt ingegaan op het concrete punt van woningdifferentiatie en woningvraag tegen de achtergrond van de onder 1 genoemde bevindingen.

(3) De RMO meent specifieke nadruk te moeten leggen op het vraagstuk van etnische minderheden in de (grote) steden. Dit vraagstuk wordt in de Ontwerpnota niet expliciet genoemd maar er bestaat gezien de maatschappelijke situatie alle aanleiding dit punt aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

(4) Vooruitlopend op het in het najaar 1997 door de RMO uit te brengen advies over de 'Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt' zal de Raad in dit advies ingaan op wijkbeheer en wijkopbouw.

### *De afbakening van het object*

Bij stadsvernieuwing gaat het om de vernieuwing van wijken in steden van verschillende omvang. De RMO heeft bij de advisering echter vooral de vier grote steden, en soms de middelgrote steden voor ogen. Hij is overigens van mening dat het van groot belang is om rekening te houden met lokale verschillen en bijzonderheden. Het vele onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan de Ontwerpnota maakt dat eens te meer duidelijk. Binnen de voor de advisering gestelde korte termijn was het voor de RMO evenwel niet mogelijk om aan deze eis voldoende recht te doen.



### 3 Uitgangspunten van de Ontwerpnota

#### *Stedelijke vernieuwing méér dan huisvesting*

Een analyse van de gebieden die voor stedelijke vernieuwing in aanmerking komen, moet tot de conclusie leiden dat een aanpak die deze gebieden uit de gevarenzone moet halen, geïntegreerd van opzet dient te zijn. Een benadering van het complexe probleem van de steden, en met name de grote steden, via de volkshuisvesting alleen, schiet tekort. Maatregelen met betrekking tot de plaatselijke economie en werkgelegenheid en maatregelen van sociale aard die op de leefbaarheid<sup>1)</sup> en op de handhaving van de openbare orde in buurten en wijken betrekking hebben, dienen in de opzet een volwaardige plaats te krijgen. Anders dan in eerdere nota's (bijvoorbeeld die met betrekking tot het Grote-Stedenbeleid) is hieraan in de Ontwerpnota relatief weinig aandacht besteed.

Het is niet denkbeeldig dat de verschillende onderdelen van de 'integrale aanpak', ook met verschillende snelheden dreigen te worden geïmplementeerd. Met name de sector van de volkshuisvesting lijkt wat dat betreft minder weerbaar en minder van externe en onbeheersbare factoren afhankelijk te zijn dan bijvoorbeeld de sector van de werkgelegenheid en de sociale sector. Een ongelijkmatige ontwikkeling zou aan het beoogde effect afbreuk kunnen doen.

Dit klemmt te meer omdat onzeker is welke van die sectoren nu het meest bijdraagt tot waar het om begonnen zou moeten zijn: de leefbaarheid van de omgeving. De belangrijkste bijdrage hiertoe levert niet vanzelfsprekend de volkshuisvesting. Niet-materiële factoren als veiligheid, de aanwezigheid van sociale steun en directe betrokkenheid bij de wijk zouden van groter gewicht kunnen blijken te zijn. Naar de mening van de Raad zou dit element een rol moeten spelen bij de allocatie van geldmiddelen. Overigens zal in paragraaf 6 van dit advies worden geprobeerd een eerste 'sociale aanvulling' op de Ontwerpnota te geven.

#### *De schaal van de stedelijke vernieuwing*

Uit de Ontwerpnota is niet zonder meer duidelijk op welke schaal de stedelijke vernieuwing zich zal doorzetten. Dit zal uiteraard mede afhankelijk zijn van de omvang van de particuliere financiële middelen die kunnen worden aangetrokken, waarover nu met zekerheid nog weinig gezegd kan worden. In de doelstellingen van de Ontwerpnota ontbreekt echter een duidelijke indicatie van de schaal die het Kabinet haalbaar acht, al wordt wel twintig miljard gulden genoemd als bedrag dat met de operatie gemoeid zou kunnen zijn. Een realistische taxatie is van belang, want afhankelijk van de schaal zal het proces resulteren in een grootscheepse substitutie van laagwaardige woningen

door hoogwaardige woningen, waarvan een wezenlijke verandering van de sociale samenstelling van de bevolking het gevolg kan zijn. In het alternatieve geval gaat het om een veel bescheidener proces met het doel de beter gesitueerden in de toekomst in de gemeente vast te houden en een aantal daarvan naar de gemeente toe te lokken, maar met een resultaat dat niet verder reikt dan dat de bestaande wijken woontechnisch en sociaal een wat meer gedifferentieerd karakter krijgen.<sup>12)</sup> De Ontwerpnota laat beiderlei uitleg toe. Beide sporen zullen hier van enig commentaar worden voorzien.

### *Naar een ingrijpende verandering van de bevolkingsamenstelling?*

Het is in theorie denkbaar - de RMO heeft hier met name de vier grote steden voor ogen - dat de stedelijke vernieuwing zal uitlopen op een grootscheepse verbetering van de woningvoorraad in een aantal na-oorlogse wijken, met een overeenkomstige stijging van de huurprijzen en/of een overheveling van goedkope huurwoningen naar de duurdere koopsector. Zo'n beweging zal leiden tot een verdringing op aanzienlijke schaal van het minder koopkrachtige deel van de bevolking, dat in de grote steden zoals bekend oververtegenwoordigd is, naar andere gebieden of andere woningmarktsectoren.

Deze sociale ingenieurskunst via de volkshuisvesting roept enkele vragen op. De eerste ligt voor de hand: omdat het hier om een sociaal en politiek feit van duidelijke importantie gaat - een geïnduceerde verhuisbeweging op aanzienlijke schaal - zou men hebben mogen verwachten dat zo'n streven in de Ontwerpnota explicieter aan de orde zou zijn gesteld, in bevestigende of ontkennende zin. Het ontbreken van zulke beschouwingen belemmert het zicht op de sociale reikwijdte van het in de nota voorgestelde beleid.

Een volgende vraag heeft betrekking op de kapitaalvernietiging die het gevolg kan zijn van een grote sloopactie. Is deze verantwoord in het licht van de bestaande en toekomstige vraag (bijvoorbeeld van nieuwe immigranten) naar goedkope woningen in de huursector? Dat momenteel een overschot van deze woningen lijkt te bestaan<sup>13)</sup> doet niet af aan de structurele noodzaak van een blijvend bestand van aanzienlijke omvang van deze woningen.

Andere vragen hebben betrekking op de mogelijke consequenties die zo'n omvangrijke verplaatsing van vooral kansarme groeperingen zou kunnen hebben<sup>14)</sup>. Zoals de herstructurering nu is geprogrammeerd, wordt een zware wissel getrokken op de bereidwilligheid van de bewoners om - met het oog op de algemene sociale en economische doelstellingen van de stedelijke vernieuwing - te verhuizen naar andere

wijken of gemeenten. Daarmee wordt het belang van de zittende bewoner ondergeschikt gemaakt aan een verondersteld algemeen belang, zonder dat bekend is of daarvoor wel voldoende draagvlak aanwezig is.

Als de beleidsvoornemens op grote schaal ter hand kunnen worden genomen, dan impliceren deze een ingrijpende herhuisvestingsopgave. Men dient zich af te vragen, waar de te verplaatsen mensen heen kunnen gaan. Als zij in dezelfde gemeente blijven, zullen zij veelal komen te wonen in woningen die duurder zijn, wat gevolgen heeft voor het huishoudbudget en budgettaire gevolgen voor de overheid via oplopende uitgaven voor Individuele Huursubsidie. Maar ook de uittocht naar andere gemeenten aan de rand of verder af gelegen van de expulsiemeenten levert een verhoging van woonkosten op. Dit zal ook van toepassing zijn als zij gehuisvest worden in de sociale woningsectoren die in de Vinex-gebieden zijn voorzien. Als al passende oplossingen worden gevonden voor het herhuisvestingsvraagstuk, doet zich opnieuw de vraag voor, of de betrokkenen wel bereid zullen zijn om juist daarheen te verhuizen. Het geboden alternatief moet in hun ogen ten minste van gelijke kwaliteit zijn. Bewonersverzet is ook in dit opzicht niet ondenkbaar. Als men met de wensen en overwegingen van de bewoners onvoldoende rekening houdt, lijkt herstructurering beperkt te worden tot een technocratisch proces.

Tenslotte is er nog het punt van de werkgelegenheid. Gezien de bestaande discrepantie tussen de kwalitatieve arbeidsvraag en het kwalitatieve arbeidsaanbod in de grote steden, zou een selectieve emigratie en immigratie zeker een stap zijn in de richting van een vermindering van de werkloosheid. Maar er bestaat weinig zekerheid over of deze emigratie inderdaad in de richting gaat van die gebieden waar vraag bestaat naar laaggeschoolde arbeidskrachten.

De Raad vat zijn commentaar op de gevolgen van een omvangrijke verandering van de sociale samenstelling van de grote steden als volgt samen. De Ontwerpnota is weinig expliciet over de haalbare schaal van de operatie. Een grootscheepse substitutie van goedkope door dure woningen kan, gewild of ongewild, leiden tot grote sociale gevolgen. Uit de nota blijkt niet dat met deze gevolgen en hun politieke, bestuurlijke, budgettaire en werkgelegenheidsimplicaties voldoende rekening is gehouden.

### *Een beperkte differentiatie binnen wijken*

Als de Ontwerpnota gericht is op herstructurering op een bescheiden schaal, dan roept deze een ander type commentaar op. De Raad vraagt zich dan namelijk af of deze aanpak voldoende effect heeft om de bestaande en ook voor de toekomst te verwachten trend van eco-

nomische en sociale neergang van de grootstedelijke gebieden werkelijk te keren.

Deze trend heeft betrekking op de 'neergaande spiraal' binnen de grote steden, die vaak beschreven is en die ook de aanleiding heeft gevormd voor de opstelling van de Ontwerpnota. In essentie komt die neer op het bestaan in de grote steden van een woningvoorraad die gemiddeld van lage kwaliteit is, een oververtegenwoordiging van kansarme groepen, een laag geschoold arbeidsaanbod en een werkgelegenheid die in toenemende mate beroep doet op de in de randgemeenten wonende beter geschoolden. Dit proces wordt versterkt door een selectieve migratie: de beter gesitueerden trekken de stad uit, de armen blijven er, terwijl nieuwe immigranten de zwakkere groeperingen getalsmatig versterken<sup>151</sup>.

Dit proces, dat zich ook in andere landen voordoet, lijkt zodanig krachtig te zijn dat slechts een grootscheepse beleidsinspanning op economisch, sociaal en huisvestingsgebied dit zou kunnen keren.

Hier doet zich een dilemma voor. Gaan beleidmakers over tot drastische en grootschalige ingrepen op het gebied van de huisvesting van het soort zoals hiervoor beschreven (in paragraaf 3 *Naar een ingrijpende verandering van de bevolkingssamenstelling?*), dan krijgt men te maken met een aantal onoverzienbare sociale consequenties. Als, wat waarschijnlijker is, een bescheidener aanpak de realiteit zal blijken te zijn, dan dreigt het doel niet gehaald te worden. De RMO wil het niet bij deze, wat gratuite signalering laten. Hij acht ook een beperkte aanpak van belang omdat deze in ieder geval de 'neergaande spiraal' afremt. Men mag niet uitsluiten dat zich op termijn nieuwe oplossingen aandienen, die dan aangewend kunnen worden in een fase waarin het proces nog niet onomkeerbaar is geworden. Wel is het van belang het doel wat minder ambitieus te stellen; het keren van de spiraal lijkt te hoog gegrepen.

Ongeacht het bovenstaande valt nog wel een opmerking te maken over de werkelijke en vermeende effecten van binnenwijkse woningdifferentiatie. De herstructureringsoperatie wordt aangedragen als antwoord op een dreigend disfunctioneren van wijken met een grote aaneengesloten goedkope woningvoorraad. Daarbij valt op te merken, dat een relatief groot aandeel goedkope huurwoningen, huishoudens met een minimuminkomen of etnische minderheden op zichzelf geen aanleiding mag zijn voor herstructurering. Concentratie wordt pas een probleem, als daardoor situaties ontstaan die afbreuk doen aan de leefbaarheid.

De richting van de in de Ontwerpnota gekozen oplossing wijst op een onderliggende overtuiging dat van een fysieke en sociale 'menging' positieve resultaten te verwachten zijn. Immers, de Ontwerpnota zoekt de oplossing niet in de creatie van woningtechnisch en sociaal

homogene wijken, die de beter gesitueerden evenzeer binnen de gemeentegrenzen zouden kunnen houden, maar er wordt gestreefd naar differentiatie binnen de wijk.

Bij deze vooronderstelling plaatst de RMO een vraagteken. De wetenschappelijke onderzoeksresultaten zijn niet van dien aard dat daar majeure beleidsmaatregelen op gebaseerd kunnen worden.<sup>161</sup>

### *Tot besluit*

Veel hangt naar de mening van de Raad af van de omvang die de operatie zal krijgen. Het bedrag dat men wil genereren van ca. 20 miljard gulden suggereert een schaal van 60 à 90.000 nieuw te bouwen woningen. Op geconcentreerde wijze aangewend duidt dit op een operatie van aanzienlijke omvang. Het is echter de vraag of dit streven lukt<sup>171</sup>.

Los daarvan acht de Raad de Ontwerpnota te eenzijdig op de volkshuisvesting gericht. Er spreekt een te groot vertrouwen uit dat een wijziging in de bebouwde omgeving van mensen allerlei gewenste sociale veranderingen, met name terzake van de leefbaarheid, 'vanzelf' met zich meebrengt.

## 4 Woningdifferentiatie als oplossing?

### *Motieven voor woningdifferentiatie*

Met de Ontwerpnota benadrukt het Rijk de betekenis van herstructurering en differentiatie als impuls voor stedelijke vernieuwing.

Herstructurering op wijkniveau is gericht op het vergroten van de gebruikswaarde (diverse functies in de wijk), op de toekomstwaarde (marktpositie van de wijk, menging van prijs- en kwaliteitsklassen) en de belevingswaarde (sfeer, status, imago). Differentiatie in het woningaanbod wordt gezien als een goede remedie voor de problemen in wijken waar achterstand dreigt of reeds optreedt<sup>181</sup>.

Dit kan onder meer door nieuwbouw op strategische plaatsen, sloopnieuwbouw, verkoop van huurwoningen, en aanpassing van bestaande woningen en complexen. Via differentiatie kunnen koopkrachtige huishoudens worden bewogen in de wijk te blijven wonen.

Tegelijkertijd moeten wijken zo aantrekkelijk worden dat ze ook nieuwe koopkrachtige doelgroepen kunnen aantrekken. Tot slot zal differentiatie vrijwel altijd ten koste gaan van de goedkope woningvoorraad.

Via differentiatie kan een gemengde bevolkingsopbouw ontstaan waardoor, zo hopen de opstellers van de nota, segregatie-tendensen worden tegengegaan.

Een ander, minder vaak aangedragen motief voor herstructurering is het voorkómen van stigmatisering. Ook bestaan er bedrijfseconomische overwegingen om meer differentiatie in een wijk aan te brengen. Een vergroting van de differentiatie past soms in de marktstrategie van woningcorporaties, waarin verhuurbaarheid een steeds belangrijker plaats inneemt. Tot slot hoopt men door fysieke ingrepen in de woonomgeving verschijnselen als vandalisme en criminaliteit weer onder controle te krijgen.

### *Rivaliserende woonruimte*

Het lijkt paradoxaal dat naast de woningdifferentiatie in het kader van de stedelijke vernieuwing de programmering van de uitbreidingen aan de rand van de stad, de zogeheten uitleggebieden, verder haar beslag krijgt. Met de bouw van ruime, relatief dure woningen in de uitleggebieden worden deze een geduchte concurrent van wat men in de stad zelf aan woningen wil opwaarderen. Wil de ontwikkeling van duurder woningen in bestaand stedelijk gebied slagen dan dienen de woning en woonomgeving een duidelijke meerwaarde te hebben ten opzichte van deze uitleggebieden.

In de eerste plaats is dat van belang voor de bewoners. De meerwaarde kan dan liggen in bijzondere woningtypen, of in een 'stedelijk' karakter dat op uitleglocaties vaak wel wordt nagestreefd, maar zelden waargemaakt.

In de tweede plaats moet ook meerwaarde bestaan voor de partijen die risicodragende investeringen moeten doen. Voor de commerciële ontwikkelaars wordt dit vooral bepaald door de kwaliteit van de locatie en het imago van een wijk of buurt. Daarnaast steken zij al veel geld en energie in de ontwikkeling van Vinex-locaties. Door ook in de stad zelf te ontwikkelen worden zij min of meer concurrent van zichzelf. Ook woningcorporaties zullen hier rekening mee houden, maar zij hebben daarnaast nog andere belangen. Uit het oogpunt van investeringsbescherming (de kwaliteit en verhuurbaarheid van bestaand bezit) zullen zij waarschijnlijk eerder bereid zijn investeringen te plegen die de kwaliteit van de buurt, de woonomgeving en de leefbaarheid ten goede komen, eerder dan de voorraad duurder woningen te vergroten. Veel hangt af van welke stimulerende en voorwaarden-scheppende maatregelen de (rijks)overheid zal nemen om marktpartijen of eigenaren te bewegen tot het doen van ingrijpende investeringen. Waarschijnlijk kunnen alleen aanzienlijke investeringen vooraf door de overheid, onder meer in de openbare ruimte, hen over de streep trekken.

In ieder geval is naar de mening van de Raad een afstemming van woningbouwprogramma's binnen en buiten de schil van de stad noodzakelijk. Dit klemt des te meer gezien de vordering van de Vinex-ontwikkeling.

### *Woonwensen*

Van groot belang is uiteraard de vraag of het voorgenomen beleid er in zal slagen om ook de midden- en hogere inkomensgroepen daadwerkelijk in de wijk te houden of aan te trekken. Hun keuzemogelijkheden zijn immers ruim, zeker als straks ook de Vinex-productie op gang komt. Derhalve komt het er bij de herstructurering op aan om in te spelen op de woonwensen van deze huishoudens.

Hiervan is op hoofdlijnen een beeld te schetsen. Aan de opstelling van de Ontwerpnota is, blijkens mededeling van VROM, het nodige onderzoek vooraf gegaan, ook onderzoek naar de bestaande kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen. Door de snelheid waarmee dit advies moest worden uitgebracht was het de RMO onmogelijk dat onderzoek uitvoerig te raadplegen. Omdat het hier echter om een belangrijke materie gaat, feiten die in potentie de woningdifferentiatie kunnen doen slagen of mislukken, heeft de RMO gemeend onderzoekgegevens waarover hijzelf beschikt, in dit advies voor te leggen<sup>191</sup>. Op basis van deze gegevens wordt commentaar op de geplande woon-differentiatie gegeven. Vooraf is echter de waarschuwing op zijn plaats dat de woonconsument niet bestaat: de samenleving is steeds diverser geworden. Diverse factoren, zoals levenslopen, inkomens, mobiliteitspatronen en leefstijlen, typeren de verschillende huishoudens. Daarnaast zijn er grote plaatselijke verschillen, veroorzaakt door de kenmerken van de woningmarkt.

In het onderzoek zijn de woonwensen van circa 3.000 verhuisgeneigde huishoudens met een inkomen vanaf modaal ondervraagd. Omgerekend naar nationale totalen blijkt, dat er ongeveer 3,5 miljoen huishoudens met een bovenmodaal inkomen zijn waarvan 43%, dat wil zeggen 1,5 miljoen, in de komende jaren eventueel naar een woonhuis wil verhuizen. Zo'n 70% van de verhuisgeneigden wil absoluut kopen. Bij ouderen ligt dit percentage veel lager (46%): zij geven voor het merendeel de voorkeur aan de huursector (54%). Uiteraard bestaat een duidelijke relatie met het inkomen: hoe hoger het inkomen, hoe sterker de voorkeur voor kopen. Potentiële kopers willen kwaliteit en zijn bereid om daar ook voor te betalen. Zo'n 70% wil meer dan 240.000 gulden neerleggen, waarvan 47% meer dan 3 ton. Dit wordt wel beïnvloed door de financiële mogelijkheden (inkomen) en de woonvorm (meer voor een vrijstaande woning dan voor een appartement). Daarnaast zijn er regionale verschillen.

Meer dan de helft van de huishoudens prefereert een suburbaan woonmilieu (53%) boven een stedelijke omgeving (44%). Jongeren en huishoudens zonder kinderen tonen een lichte voorkeur voor stedelijk wonen. Binnen de stad wil men het liefst aan de rand wonen (80%), en duidelijk minder in het centrum (20%). Overigens is de wens om in de stad te wonen onder huurders groter, meer dan de helft wil graag 'attractief' gestapeld wonen. De verschillen in woonwensen tussen de suburbaan (in of aan de stad) of de stedelijk georiënteerde kopers zijn overigens niet groot. Beide wensen, als ze de keus hebben, een eengezinswoning. Gestapelde koopwoningen worden relatief het meest gevraagd door ouderen (26%). Kijkt men speciaal naar de huishoudens die een meergezinswoning wensen te kopen dan blijkt dat deze groep de voorkeur geeft aan een stedelijke omgeving. Opmerkelijk is overigens, dat het maximum dat men bereid is te betalen voor een koopwoning niet sterk wordt beïnvloed door de locatie, zij het dat men voor een woning in het centrum of aan de rand van de stad het minst wil betalen. Dit maximum is nog redelijk rekbaar in opwaartse richting, want indien de woning en woonomgeving werkelijk aan alle wensen tegemoet komen is 33% bereid daar extra voor te betalen.

Wat het woningtype betreft zijn rijtjeshuizen, vrijstaande huizen en twee-onder-één-kappers torenhoog favoriet; 85% van de potentiële kopers van huizen heeft een voorkeur voor een eengezinswoning. Slechts een klein deel van de verhuisgeneigden wenst een meergezins-huis in de vorm van een flat, appartement of bovenwoning. Deze vraag komt vooral van personen boven de 55 jaar. Daarentegen geeft 75% aan absoluut niet in een meergezinswoning te willen wonen. Tegelijkertijd staat de grootte van de woning bovenaan het wensenlijstje: een grote sobere woning scoort bij ruim de helft (54%) van alle huishoudens beter dan een kleinere luxe woning. Een uitzondering vormen de 55-plussers. Zij geven juist de voorkeur aan een kleinere luxe woning boven een grote sobere (54% tegenover 35%).

Ten aanzien van het voorzieningenniveau bestaan weinig verschillen in wensen tussen huizenkopers. Winkels voor dagelijkse boodschappen en groenvoorzieningen (park) scoren hoog. Er wordt relatief weinig belang gehecht aan typisch 'stedelijke' voorzieningen als horeca, theater en winkels voor duurzame artikelen. Het lijkt er overigens op dat veel huishoudens, met uitzondering van ouderen, er geen moeite mee hebben wanneer voorzieningen wat verder van huis liggen.

Deze opsomming van woonwensen laat, volgens de RMO, enkele tentatieve conclusies toe. In het algemeen gesproken lijkt woningdifferentiatie niet die woningen op te leveren die aansluiten op de bestaande woonwensen. De algemene voorkeur voor suburbane milieus, voor



ruime woningen van het eengezinstype, is wat dat betreft een duidelijke contra-indicatie. Dit gevoegd bij het feit dat men vooral financieel draagkrachtigen wil binden of aantrekken, juist de categorie die over duidelijke alternatieven in stadsrand of randgemeente beschikt, doet twijfel rijzen aan de te verwachten resultaten van woningdifferentiatie. Dit neemt niet weg dat voor bepaalde categorieën mensen de nieuwe duurdere woningen in de te vernieuwen wijken wel aantrekkelijk kunnen zijn. Hierbij kan men in de eerste plaats denken aan startende of al langer werkende alleenstaanden met een hoog of redelijk inkomen. Men biedt de centrale stad een uitstekend woonmilieu. Het is echter goed op te merken dat zij vermoedelijk vooral stedelijk georiënteerd en dus minder buurtgericht zijn. Bovendien is de mutatiegraad bij dure huurwoningen hoog, zodat van een versterking van het sociale weefsel niet direct sprake is.<sup>110)</sup>

Een andere mogelijke doelgroep wordt waarschijnlijk gevormd door tweeverdieners, zonder (inwonende) kinderen ('urban professionals'). Bij elkaar gaat het hier niet om een al te grote groep, die bovendien in demografisch opzicht (geen kinderen) niet tegemoet komt aan wat door velen als een 'evenwichtige' opbouw van een woonwijk wordt beschouwd. Ook deze groep is overigens meer op de stad als geheel dan op de buurt gericht.

Het mag duidelijk zijn dat de RMO er niet van overtuigd is dat het langs de weg van woningdifferentiatie mogelijk is hogere-inkomensgroepen op enige schaal voor de stadswijk te behouden of naar de wijk te trekken. In de volgende paragraaf zullen niettemin enkele maatregelen de revue passeren die bevorderend op zo'n streven zouden kunnen werken. De Raad heeft daarbij dan niet zo zeer het oog op de mensen aan de bovenrand van de inkomensverdeling, maar op de omvangrijkere groep van middeninkomens, wier woonmogelijkheden beperkter zijn. In het algemeen dient er toch op gelet te worden dat mensen niet meer aan koopsommen uitgeven dan zij werkelijk kunnen dragen. Anders gaat de koop na enige tijd ten koste van het onderhoud van het verworven eigendom.

### *Mogelijk begunstigende factoren*

Gemeenten en marktpartijen hebben in de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met 'bouwen in het groen'. Het stedelijk bouwen heeft daarentegen weinig aandacht gekregen, en staat feitelijk nog in de kinderschoenen. Alleen de stadsvernieuwing heeft de partijen beziggehouden<sup>111)</sup>, zij het dat dit vrijwel risicoloos (sterk gesubsidieerd en 'voor de buurt') plaatsvond. Bouwen voor de markt, voor eigen risico, en dan ook nog in een ongunstig woningmarktgebied is daar-

van toch heel verschillend. Niettemin volgen hieronder enkele opmerkingen.

Uit onderzoek<sup>1121</sup> blijkt dat de vraag van geïnteresseerden jonger dan 55 jaar naar een woning op de Vinex-uitleg in overgrote meerderheid is gericht op de (ruime) eengezinswoning met een tuin. Als men deze vertrekmotieven en woonwensen (die overeenkomen met de resultaten van eerder vermeld woonwensenonderzoek) koppelt dan wordt enigszins duidelijk welk programma aan herstructurering ten grondslag moet liggen, wil men potentiële vertrekkers vasthouden: ruime woningen, met buitenruimte (tuin, balkon, dakterras), in een kindvriendelijke en veilige woonomgeving. Of dit te realiseren valt, is de uitdaging voor ontwikkelaars, corporaties en gemeenten.

De keuze voor een suburbaan milieu pleit voor versterking van de woonfunctie in de stadswijken; voor andere functies, bijvoorbeeld voor werkgelegenheid, zou daarmee in de wijk minder plaats zijn. Bovendien zal als eindresultaat een netto-verlies aan woningen optreden, aangezien sprake zal zijn van verdunning.

Er bestaat echter ook een (kleiner) publiek voor gestapelde woningbouw. Dat betekent dat voorzieningen in de buurt of in de directe nabijheid gesitueerd moeten zijn. Ook kan worden gedacht aan het toevoegen van niet-woonfuncties in de wijk. Een kanttekening daarbij is dat in veel wijken de bestaande functies nu al onderbenut zijn (bijvoorbeeld winkelcentra). Gestapelde woningbouw is eigenlijk alleen interessant voor ouderen en jonge starters, met name in de huursector. Voor de gestapelde koopsector bestaat, met uitzondering van een aantal specifieke woningmarktgebieden, maar een hele smalle markt. Een bijkomend probleem is dat bij een verruiming van de woningmarkt verhuurbaarheidsproblemen dreigen te ontstaan in het gestapelde deel van de naoorlogse voorraad. Dit is in een aantal gemeenten nu al te signaleren.

Oplossingen liggen mogelijk in de verkoop van een deel van de gestapelde woningbouw aan jongeren of ouderen; eventueel na verbetering van de woningen. Kenmerken van de locatie (ligging ten opzichte van centrum en voorzieningen in de wijk) spelen dan een sleutelrol.

Daarnaast blijft een deel van de gestapelde huurvoorraad interessant voor ouderen, die als doelgroep meer geïnteresseerd zijn in huren dan andere huishoudens. Deze doelgroep is wel kritisch. Aandacht voor geschikte woningaanpassingen, zorgvoorzieningen en allerhande serviceverlening mag dan niet ontbreken. De RMO bepleit met klem rekening te houden met de bereikbaarheid, de toegankelijkheid en de bruikbaarheid van woningen.

Veel naoorlogse wijken kennen een omvangrijke instroom van grotere allochtone gezinnen. De woningen zijn echter vaak niet groot genoeg,

waardoor in sommige wijken een fenomeen optreedt dat sinds het begin van deze eeuw niet meer was gesignaleerd: overbewoning. Samenvoegen van woningen zou een oplossing kunnen zijn, die wel relatief duur is. Hierdoor zouden objecten kunnen ontstaan, in huur of koop, die aantrekkelijk zijn voor allochtone sociale stijgers (zie ook paragraaf 5 *Etnische minderheden als kans*).

Voor een succesvolle introductie van woningen in de marktsector is de leefbaarheid in een wijk essentieel. Sterker nog, als het in wijken echt slecht is gesteld met de leefbaarheid dan zal het niet eenvoudig zijn om ontwikkelaars en kopers te verleiden om te investeren in de wijk. Overigens moet herinnerd worden aan de eerder gemaakte opmerking dat de leefbaarheid van een wijk niet zonder meer wordt verbeterd door de bouw van duurdere woningen. De leefbaarheid van een wijk staat uiteraard onder invloed van enkele macro-economische factoren als gemiddeld inkomen en werkloosheid en heeft ook een voluntaristisch aspect voor zover zij kan worden beïnvloed door sociale maatregelen op wijkniveau, zoals aangeduid in paragraaf 6.

Van belang is een kindvriendelijke woonomgeving. De wens om via differentiatie ook hogere inkomensgroepen te behouden c.q. aan te trekken, zal de nadruk moeten leggen op grotere woningen en een kindvriendelijke woonomgeving. De invloed van kinderen op motieven voor verhuizen is een bekend gegeven: een ongeschikt woonmilieu voor kinderen (onveilig, gebrek aan speelruimte en dergelijke) is een belangrijk vertrekmotief voor gezinnen met kinderen. Veel vertrekkers uit de steden zijn (blanke) gezinnen met kinderen. Daarenboven bestaat er een verband tussen het krijgen van kinderen en het kopen van een huis. De mening bestaat<sup>13)</sup> dat dit verband sinds de jaren tachtig sterker is geworden. Investeren in de woonsituatie past binnen het 'settling down'-gedrag van deze groep. Even belangrijk als alle 'materiële' factoren is het beeld of imago van een wijk. De kwaliteit van veel herstructureringswijken is gering en wordt als sfeer- en kleurloos ervaren. Een duidelijk gezicht ontbreekt, tenzij dat een negatief beeld is. Stigmatisering van wijken als achterstandsgebieden waar armoede, criminaliteit en vandalisme heersen, is eerder regel dan uitzondering.

Het vertrouwen dat bewoners hebben in de buurt is het belangrijkste motief om er wel of niet te blijven. Dit staat zelfs los van de feitelijke situatie: de beeldvorming speelt in deze zo'n sterke rol dat een 'objectieve' verbetering of verslechtering niet zonder meer leidt tot een aangepaste waardering voor de wijk. Buurtreputaties lijken ook niet zo snel te veranderen. Voor zover ze dat al doen, geschiedt dit voornamelijk (in negatieve zin) door selectieve migratie: de instroom van andere bevolkingsgroepen die symbool staan voor statusverlies. Een opvallend

feit is dat veranderingen in de woningen als zodanig niet zo snel leiden tot een verandering van reputatie. Dit in tegenstelling tot de verbeteringen van de publieke ruimten: deze lijken wel te leiden tot een verbetering van het imago van de wijk.

Daarnaast speelt diezelfde beeldvorming en de toekomstverwachting daaromtrent een grote rol in de hoofden van beheerders en investeerders. Ook hier geldt dat de bereidheid om te investeren in kwaliteitsverbetering wordt bepaald door het (toekomst)beeld dat men van een wijk heeft.

Relevant voor de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing is dat hoge en met name midden-inkomensgroepen voor de buurt behouden blijven wanneer een positieve toekomstverwachting aanwezig is. Of dit kan worden beïnvloed via fysieke ingrepen alleen is onwaarschijnlijk. Het beste wat met het toevoegen van duurere woningen kan worden bereikt, is dat het visueel massieve en eenzijdige beeld van achterstandswijken kan worden doorbroken.

### *Clustering of spreiding binnen de wijk?*

Het verkopen van gewilde sociale huurwoningen kan relatief hogere inkomensgroepen voor de stad behouden. Het nadeel van een dergelijke strategie is dat verschraling van de goedkope voorraad ontstaat, doordat de beste delen van de voorraad naar hogere inkomensgroepen gaan en er aldus 'enclaves' binnen de wijk ontstaan. Zet men dit echter af tegen het scenario waarin deze huishoudens bij gebrek aan aanbod de stad verlaten, dan verdient dit wellicht toch de voorkeur: beter een aantal witte of zwarte gebieden in de wijk dan een stadswijk die in zijn geheel 'getto' dreigt te worden. Door op een laag ruimtelijk schaalniveau te streven naar woonstijl-homogeniteit blijft op het wijkniveau een zekere diversiteit in woonstijl gehandhaafd.

Voor de afzet van nieuwbouwwoningen in herstructureringswijken kan het, gezien de kwaliteit van de wijk, noodzakelijk zijn om te clusteren en woningen niet te verspreiden. Vooral zogeheten 'gouden randjes' waarover vrijwel elke wijk beschikt, lenen zich daarvoor. Wel leidt dit ertoe dat van deze 'enclaves' weinig uitstraling ten gunste van de leefbaarheid in de gehele wijk uitgaat. Overigens zal ook vanuit financiële overwegingen een zeker bouwvolume, en dus clustering vereist zijn.

Tot slot speelt bij het vraagstuk van clustering of spreiding ook de leefstijl een rol<sup>144</sup>. Bewoners streven naar een sociaal-ruimtelijk woonmilieu dat een afspiegeling vormt van, of op zijn minst geen afbreuk doet aan, de verworven maatschappelijke positie en gekozen leefstijl. De behoefte van bewoners om in sociaal homogene woongebieden te

wonen, lijkt fundamenteel van karakter te zijn. De groep die bewust voor een heterogene woonwijk kiest, is relatief klein.

### *Conclusie*

De mogelijkheden van differentiatie in de woningvoorraad zijn relatief beperkt: buurten met een slechte reputatie zijn moeilijk te verbeteren, investeerders zijn terughoudend, investeringen in kwaliteitsverbetering niet altijd lonend, bewoners niet altijd overtuigd van een betere toekomst en het vraagstuk van spreiding of clustering wordt niet eenvoudig opgelost. Hier is meer nodig en in dit verband kan de sociale opbouw en het beheer van een wijk van betekenis zijn (zie paragraaf 6).

## 5 Etnische minderheden

### *Betekenis voor de stedelijke vernieuwing*

In de Ontwerpnota worden noch de etnische minderheden noch de buitenlandse migratie expliciet aan de orde gesteld. Dit is bewust gedaan in zoverre VROM er de voorkeur aan heeft gegeven -in overeenstemming met andere VROM-beleidsstukken van de laatste jaren - de etnische minderheden te beschouwen als deel van de grotere categorie van 'kansarmen' en ze niet meer apart te onderscheiden. De RMO is echter van mening dat waar het gaat om stedelijke vernieuwing, er voldoende redenen bestaan om aan het allochtone bevolkingsdeel afzonderlijk aandacht te schenken. Daarvoor pleit dat de etnische groeperingen zich op een aantal relevante sociale en culturele kenmerken van autochtone Nederlanders onderscheiden. Dit feit wordt aangescherpt door de grote en groeiende etnische aanwezigheid in de grote en middelgrote steden, terwijl een voortgaande buitenlandse immigratie een conserverend effect heeft op hun sociale en culturele kenmerken<sup>1151</sup>.

### *Enkele demografische gegevens*

In 1992 bedroeg het percentage minderheden ongeveer 6,9% van de Nederlandse bevolking. De minderheden zijn evenwel niet gelijkmatig over het land gehuisvest; er zijn duidelijke concentraties. Zo bestaat de bevolking van de vier grote steden voor ongeveer 24% en die van de middelgrote steden (boven de 100.000 inwoners) voor 8% uit personen afkomstig uit de minderheden.<sup>1161</sup>

In 2010, de tijdhorizon van de Ontwerpnota, zal het percentage voor geheel Nederland waarschijnlijk 12,5 bedragen, voor de vier grote ste-

den 43,4 en voor de andere steden met meer dan 100.000 inwoners 14,4. Een ruimere omschrijving van wie tot allochtone groepen gerekend moet worden verhoogt deze percentages nog met circa een derde.<sup>[17]</sup> Dit zijn conservatieve ramingen.

Geven deze percentages reeds aan dat de gemeenten waar stedelijke vernieuwing overwegend plaats zal vinden veel allochtone inwoners hebben<sup>[18]</sup>, hun spreiding binnen de gemeenten geeft nog een extra toespitsing. Allochtonen wonen immers relatief vaak in wijken met kwalitatief slechte woningen en een ongunstig leefklimaat.<sup>[19]</sup> Het zijn vooral deze wijken die het meest voor stedelijke vernieuwing in aanmerking komen.

Is hiermee aangegeven dat het proces van stedelijke vernieuwing veel te maken zal krijgen met etnische minderheden, nog niet belicht is de wijze waarop deze aanwezigheid doorwerkt op de stedelijke vernieuwing als zodanig. Om hierover meer duidelijkheid te geven is het zinvol een onderscheid te maken tussen de effecten die de realisatie van de doeleinden van stedelijke vernieuwing bemoeilijken en gevolgen die positieve mogelijkheden bieden voor zo'n beleid.

### *Etnische minderheden als complicatie*

Een resultaat van stedelijke vernieuwing, zo wordt beoogd, is een verbetering van de werkgelegenheid voor de inwoners van de wijk. Een probleem daarbij is de kwalitatieve aansluiting van vraag en aanbod. Er is vraag naar hooggekwalificeerde arbeid, terwijl het arbeidsaanbod relatief laag gekwalificeerd is. Dit probleem is eerder aan de orde gesteld in paragraaf 3.

Het laaggekwalificeerde arbeidsaanbod is in de grote steden (in de toekomst) echter grotendeels en in de middelgrote steden voor een belangrijk deel, allochtoon van herkomst. Deze omstandigheid maakt een bestending van de ongunstige situatie waarschijnlijk. Deze zou wellicht niet of minder zijn opgetreden, als men te maken had gehad met een autochtoon weinig gekwalificeerd arbeidsaanbod.

Twee groepen van factoren maken deze verwachting aannemelijk. In de eerste plaats moet rekening worden gehouden met een zekere mate van discriminatie door de werkgever ten nadele van de allochtone sollicitant<sup>[20]</sup>. In de tweede plaats geldt dat allochtonen over het algemeen in het onderwijs een extra achterstand hebben.

Vooral dit laatste punt is van belang. Het onderwijs is de toegangspoort tot het arbeidsleven en zal dat in de toekomst nog sterker zijn dan nu.

Ondanks de stijging van hun gemiddelde opleidingsniveau hebben de (tweedegeneratie) minderheden hun achterstand op de autochtone bevolking niet ingelopen. Dit is een gevolg van het feit dat ook het

opleidingsniveau van de autochtonen is gestegen, terwijl een voortdurende zij-instroom van nieuw aangekomen migranten het gemiddelde opleidingsniveau van de minderheden drukt. Ook de prestaties van de allochtone schoolgaanden zijn in het algemeen geringer dan die van hun autochtone medeleerlingen. Het voortijdig schoolverlaten komt vaker voor.<sup>121)</sup>

Onder de redenen die hiervoor verantwoordelijk zijn te stellen, vallen twee door hun meer structureel karakter op. Zo is aangetoond dat de anderstaligheid van veel allochtone kinderen negatieve effecten op de onderwijsprestaties heeft, terwijl daarnaast wel is vastgesteld dat de interactie tussen ouders en kinderen in allochtone huishoudens een geringe 'instructieve kwaliteit' heeft, een omstandigheid waar eveneens negatieve consequenties aan kunnen worden toegeschreven<sup>122)</sup>. De RMO verbindt aan deze gegevens de conclusie dat het in paragraaf 3 genoemde probleem van de discrepantie tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod, versterkt en bestendig zou kunnen worden door de aanwezigheid van grote aantallen allochtone medeburgers in grote en middelgrote steden.

Ook op een andere wijze betekent de aanwezigheid van etnische minderheden een extra complicatie voor de stedelijke vernieuwing. Dit beleid voorziet in een 'sociale menging' door een woningdifferentiatie die beter gesitueerden ertoe moet brengen zich in kwalitatief slechte wijken te vestigen.

De wijken waar veel allochtonen wonen zijn veelal gekenmerkt door een ongunstige woonomgeving. Deze omgeving wordt in ieder geval negatief beoordeeld door de allochtonen zelf. Toegespitst op enkele onderscheiden leefbaarheidsaspecten valt op dat vooral de sociale onveiligheid en de lawaai-overlast door buurtbewoners worden genoemd.<sup>123)</sup> Dit geldt voor zowel de vier grote steden als voor de andere gemeenten.

Een en ander behoeft niet te betekenen dat juist de aanwezigheid van allochtonen in een wijk verantwoordelijk is voor deze en soortgelijke kenmerken die variëren van woonongemakken tot duidelijke criminaliteit. Enige aanleiding om het verband met dit laatste te leggen is er echter wel, voor zover dat in de wetenschappelijke literatuur een zekere consensus lijkt te bestaan dat de allochtone bevolking in de criminaliteit oververtegenwoordigd is.<sup>124)</sup>

Belangrijker echter acht de Raad het feit dat de situatie zoals die zich op het eerste gezicht voordoet de beeldvorming over deze wijken negatief beïnvloedt. Op het streven om mensen hierheen te lokken, die op grond van hun financiële middelen en het bestaande woningaanbod genoeg alternatieven hebben, werkt deze beeldvorming negatief uit.

## *Etnische minderheden als kans*

De etnische minderheden in de steden bezitten ook kenmerken die op positieve wijze aansluiten op de stedelijke vernieuwing.

Een van de belangrijkste is waarschijnlijk wel dat zij op het gebied van hun huisvesting potentieel een mobiele groep vormen. Er is weinig sprake van een mentaal gefixeerd zijn op de huidige woning en de huidige wijk. Er bestaat onder de minderheden juist een grote onvrede met de huidige woonsituatie, waarbij met name een algemeen onbehagen met de buurt waarin men woont, opvalt.<sup>1251</sup> Dit leidt tot een geneigdheid tot verhuizen die groter is dan die van autochtone Nederlanders.

De woonwensen van de minderheden gaan in dezelfde richting als die van autochtone Nederlanders. Bij Turken en Marokkanen bestaat doorgaans echter weinig geneigdheid een woning te kopen, terwijl bij hen wel hoge aspiraties bestaan ten aanzien van de kwaliteit maar zonder de bereidheid daar dan ook de bijbehorende huurprijs voor te willen betalen. Het is echter gebleken, aan de hand van verhuisstromen in het verleden, dat men in de praktijk de hogere huurprijs wel aanvaardt.<sup>1261</sup>

De Raad meent dat deze geschetste situatie voor de stedelijke vernieuwing een uitdaging kan betekenen. In de eerste plaats valt te overwegen maatregelen ter bevordering van de leefbaarheid met name op de concentratiewijken te richten. De negatieve gevoelens tegenover de eigen woonomgeving die minderheden relatief vaak blijken te hebben, vormen daarvoor een duidelijke indicatie. In de tweede plaats kan de stedelijke vernieuwing een middel zijn om het ontstaan van etnische concentratiewijken met een eenzijdige sociale opbouw tegen te gaan. Indien men er van uitgaat dat het ontstaan van een veelheid van woongebieden met een hoge concentratie van etnische minderheden waarschijnlijk is, kan de stedelijke vernieuwing er toch toe bijdragen dat deze concentratiewijken een sociaal meer gedifferentieerde opbouw krijgen. Daartoe is nodig dat diegenen onder de etnische minderheden die sociaal stijgen, voor de wijk behouden blijven. Een belangrijk middel hiertoe is zorg te dragen voor een passend woningaanbod, dat naar prijs en eigendomsvorm aansluit bij de mogelijkheden van deze sociale stijgers. Er zal dan gebouwd moeten worden voor een middenklasse, eerder dan voor een stedelijke elite.<sup>1271</sup>

De Raad is van mening dat zo'n beleid enkele positieve sociale effecten kan hebben. Door deze categorie van sociaal en ruimtelijk mobiele binnen de wijk te houden, blijven bestaande banden en relatiepatronen gemakkelijker behouden. Het sociaal storende effect van voortdurende aankomst van nieuwe bewoners, eigen aan een typische doorgangswijk, wordt daardoor gereduceerd. Deze wijken worden



immers vaak gekenmerkt door buitenlandse immigratie en een relatief hoge natuurlijke aanwas.

Niet minder belangrijk acht de RMO het dat er op deze wijze positieve voorbeelden en referenties in de nabije woonomgeving kunnen ontstaan. De zichtbaarheid van sociaal succes van leden uit de eigen etnische groep kan een stimulerend effect hebben. Indirect zal zo'n gedifferentieerde sociale opbouw ook kunnen bijdragen tot een positief beeld van de wijk in de publieke oordeelsvorming<sup>[28]</sup>.

## 6 Sociale opbouw en beheer van wijken

### *De bewoners*

In de Ontwerpnota wordt aan de bewoners slechts een figurantenrol toebedeeld. Hun perceptie van het leefklimaat in een wijk, de sociale problemen waar ze mee te kampen hebben en vooral de rol die ze zouden kunnen spelen, komen weinig aan de orde. De RMO meent dat er naast de fysiek-ruimtelijke aspecten evenzeer aandacht besteed moet worden aan sociaal-culturele kenmerken als fatsoen, nethed, overlast en sociale reputatie van een buurt. Het zijn deze elementen die de sociale status van bewoners aangeven en de sociale afstand tussen bewoners symboliseren.<sup>[29]</sup>

In het volgende wordt hier nader op ingegaan. Voorts wordt enige aandacht besteed aan bewonersparticipatie en wijk- en buurtbeheer. Dit najaar zal de Raad in zijn advies over sociale opbouw en kwaliteit van de buurt daar meer aandacht aan besteden.

### *Wijze van samenleven*

De sociaal-economische positie, de sociaal-ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen, de fysieke omgeving, maar ook de buurtcultuur zijn alle van invloed op het samenleven van mensen in een wijk of buurt. In welke mate dat het geval is, is overigens niet gemakkelijk aan te geven.

Zo zegt een lage inkomenspositie nog weinig over de manier waarop mensen zich in hun woonomgeving gedragen. Zogenaamde volksbuurten worden - misschien soms te stereotiep - sterke sociale verbanden en de aanwezigheid van veel sociale controle toegeschreven. Wel lijkt de aanwezigheid van veel mensen met lage inkomens vaak tot een negatief imago van de wijk te leiden, zoals in paragraaf 4 al werd opgemerkt. Langdurige werkloosheid of uitkeringsafhankelijkheid kan grote negatieve gevolgen hebben op het gedrag van mensen.

Opgroeiende jongeren zien hun eigen, vaak minder gunstige, perspec-

tief nog eens weerspiegeld in ouders en buurtgenoten. Zij uiten dit vaak in gedrag dat uiteen kan lopen van vroegtijdig schoolverlaten, baldadigheid, vandalisme en intimidatie tot criminele activiteiten.

De verschillende soorten problemen die zich voordoen in verband met de leefbaarheid zijn te vatten onder de noemers van overlast en onveiligheid, diversiteit van gedragscodes en al dan niet gerichtheid op of betrokkenheid bij de directe leefomgeving. Buurten met een veelheid aan problemen vertonen meestal ook een gebrek aan sociale cohesie. Ook wordt wel van sociale desintegratie gesproken.<sup>130)</sup>

In zo'n proces van sociale desintegratie in een buurt krijgen verschillende woon- en leefstijlen en tegengestelde belangen scherpe kantjes, soms uitmondend in agressieve confrontaties.

Verhuis- of migratiebewegingen kunnen dit soort processen veroorzaken en versterken. Zo heeft de instroom van allochtonen in oude stadswijken onmiskenbaar zijn sporen getrokken in de sociale leefwereld, de sociale binding tussen mensen.

Verpaupering van buurten, zich uitend in zwerfvuil, vervallen huizen, vernielingen van privé- en openbaar bezit, autowrakken en dergelijke, vormen even zovele versterkende factoren in de neerwaartse spiraal van een buurt. Vandalisme, de concentratie van (drugs)overlast en criminaliteit maken bepaalde buurten zowel objectief als subjectief onveilig. Het ontbreken van veiligheid(sgevoel), dat overigens bij verschillende groepen (ouderen/vrouwen tegenover jongeren) een verschillende interpretatie kan hebben, zijn kenmerken van sociaal verval.

Soms is het slechts een kleine groep, één of enkele probleembewoners die door hun gedrag de sfeer en leefomstandigheden in een buurt kunnen aantasten: de 'rotte appels'. De sociale controle in een buurt werkt dan meestal niet meer. Instanties als politie en woningcorporaties zouden hiertegen moeten optreden, maar blijken daartoe lang niet altijd in staat.<sup>131)</sup>

### *Bewonersparticipatie*

De huidige bewoners van (potentiële) herstructureringswijken krijgen in de Ontwerpnota weinig aandacht, zo heeft de Raad geconstateerd. Enige invulling aan bewonersparticipatie wordt niet gegeven, terwijl acceptatie en medewerking van de zittende bewoners juist nodig is. Zonder goed geregelde medezeggenschap en inspraak over huisvesting en woonomgeving dreigt '...het risico dat sociale onrust er al vanaf het begin is ingebakken'<sup>132)</sup>.

Ten tijde van de stadsvernieuwing organiseerde de gemeente de inspraak en medezeggenschap, overigens met wisselend resultaat. Nu wordt dat vaker overgelaten aan marktpartijen, waaronder de woningcorporaties. Bij hun verzelfstandiging hebben corporaties de bood-

schap meegekregen bewonersparticipatie en -overleg een plaats te geven. Overigens niet alleen in dit herstructureringsproces, maar als een permanente 'voorziening'. Regels dienaangaande zijn echter niet gesteld. Volgens de Raad zou in die lacune op enigerlei wijze voorzien moeten worden om de medezeggenschapspositie van bewoners te waarborgen. Vrijblijvenheid en een marginale rol voor medezeggenschap krijgen nu te veel kans.

Medezeggenschap kan lastig zijn, vertragend werken, is daarbij de veelgehoorde stelling.

Dat is onvoldoende tegenwerping. Het risico van brede ontevredenheid wordt vergroot als de betrokkenheid, creativiteit en ervaringsdeskundigheid van de bewoners worden genegeerd. Het is begonnen om het verbeteren van de leefbaarheid en kwaliteit van de buurt of wijk; bouwen en het creëren van differentiatie zijn geen doel op zichzelf.

### *Wijk- en buurtbeheer*

Bewonersparticipatie krijgt niet alleen gestalte via inspraak en medezeggenschap ten aanzien van huisvesting en de woonomgeving, maar ook via deelname aan wijk- of buurtbeheer. Niet alleen de fysieke leefomgeving wordt via wijkbeheer door onderhoud, beveiliging en toezicht verbeterd, maar ook de betrokkenheid bij en de verantwoordelijkheid voor de sociale leefomgeving kunnen er door worden vergroot. Buurtbeheer biedt mogelijkheden om nieuwe, gezamenlijk gedragen codes rond woongedrag te ontwikkelen en daarmee positieve vormen van sociale controle te (her)introduceren. Wijk- en buurtbeheeractiviteiten kunnen en worden op allerlei manieren georganiseerd en uitgevoerd. Het voert te ver in dit korte bestek bij die verschillende 'uitingsvormen' stil te staan<sup>133</sup>.

In het kader van bewonersparticipatie en beheer vestigt de RMO speciale aandacht op de mogelijkheden van zelfbeheer. Eigen verantwoordelijkheid, inclusief een wijk- of buurt budget<sup>134</sup>, stimuleert bij uitstek betrokkenheid bij de woonomgeving en de sociale controle. Op veel plaatsen zijn de mogelijkheden voor zelfbeheer overigens beperkt. Het vervalproces heeft zich daar al te ver doorgezet en er is geen draagvlak meer. Eerstverantwoordelijke instanties zullen dan de omstandigheden moeten creëren, waaronder de verantwoordelijkheid van de bewoners geleidelijk gestalte kan krijgen. Nagegaan zou moeten worden welke, vooral financiële prikkels en sancties mogelijk zijn in het kader van zelfbeheer door bewoners, al dan niet ingebed in professionele organisaties.

Een belangrijk aandachtspunt in het streven naar meer differentiatie in herstructureringswijken is het beheer van de openbare ruimte en de directe woonomgeving. Marktpartijen hechten hieraan steeds meer belang, aangezien beide bepalend zijn voor de verkoopbaarheid en

verhuurbaarheid van woningen. De kritische woonconsument beoordeelt immers de gehele setting van woning en woonomgeving. Dit vraagt om het vaststellen van verantwoordelijkheden van gemeente, corporaties en (eigenaar-) bewoners. Diverse studies tonen aan dat er een verband bestaat tussen de intensiteit van het beheer en de diversiteit van de bevolking. Hoe homogener de bevolking, des te meer het beheer aan haar kan worden overgelaten. Dit geldt niet alleen de bovenkant van de woningmarkt: ook de 'sociale onderklasse' kent vaak een sterke mate van sociale controle. Hoe groter de diversiteit van de bevolking, hoe intensiever het beheer moet zijn. Beheer is dus een belangrijk aandachtspunt voor herstructurering; ook al omdat gerealiseerde kwaliteiten behouden moeten blijven.

Voor het wijk- en buurtbeheer is ook de aanwezigheid van een groot aantal kinderen een signaal dat niet genegeerd mag worden, zowel in positieve als in negatieve zin. Voor corporaties in de grote steden is de aanwezigheid van veel kinderen en jongeren in de regel een bron van aandacht, omdat het beheer van woningen en woonomgeving meer tijd en geld vergt.<sup>1351</sup> Aangezien huishoudens met kinderen een potentiële doelgroep voor herstructureringsgebieden kunnen zijn, is extra aandacht op dit punt gewenst.

Grootschalige aanwezigheid van allochtonen in wijken wordt vaak gezien als complicerende factor bij wijk- en buurtbeheer en bewonersparticipatie. In de praktijk zullen zich inderdaad problemen voordoen door cultuurverschillen en communicatieproblemen. Tegelijkertijd blijkt uit lokale voorbeelden dat die obstakels overkomelijk zijn.<sup>1361</sup>

Meer in algemene zin wil de Raad afsluitend stilstaan bij enkele aspecten van beheer.

Beheer van de gebouwde omgeving is een continu proces.

Corporaties, gemeenten, beleggers, maatschappelijke instellingen en (eigenaar-)bewoners zijn ermee belast. Lange tijd is verbetering nagestreefd via het opvoeren van de fysieke kwaliteit van woning en woonomgeving. Problemen als verloedering, burenoverlast en onveiligheid vragen echter om verbeteringen van een ander soort. In de discussie over het leefklimaat van de buurt is daarmee een duidelijke verschuiving opgetreden van het verbeteren van de gebouwde omgeving naar de betekenis van sociale- en formele controle en het dragen van verantwoordelijkheden, en het effect van heterogene leefstijlen in buurten. De Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing doet hieraan, zoals hiervoor opgemerkt, onvoldoende recht.

Het begrip leefklimaat moet bij de aanpak van de stedelijke vernieuwing het uitgangspunt te zijn: het is een criterium voor woongenot, het is een centraal aangrijpingspunt voor het beheer en het koppelt de fysiek-ruimtelijke en de sociaal-culturele aspecten van de buurt.

Een goed leefklimaat is geen vanzelfsprekendheid: uiteenlopende leefstijlen, de afname van sociale contacten, en een korte woonduur zijn niet bevorderlijk voor de onderlinge consensus. In veel gevallen kunnen of willen bewoners zelf geen oplossingen aandragen voor problemen. De verantwoordelijkheid voor (het afdwingen van) een goed gebruik van het woonmilieu komt daardoor te liggen bij professionele maatschappelijke organisaties, corporaties en gemeenten. De bewoner is een woonconsument die naast een goede woning ook een vorm van dienstverlening verwacht zodat zijn woongenot wordt gegarandeerd. Opvallend is dat daarmee het taboe van sociale interventies langzamerhand verdwijnt: de rechten van het individu en de ‘mondige burger’ maken weer plaats voor de noodzaak tot bemoeiing<sup>137)</sup>. Een probleem is echter dat het sociaal beheer, in vergelijking met het ruimtelijk beheer veel moeilijker is te organiseren via publiek- en privaatrechtelijke gebruiksregels<sup>138)</sup>.

Een belangrijke constatering is dat beheer, in welke vorm dan ook, zich in de praktijk vooral richt op het doen van investeringen in onderhoud en verbetering maar weinig aandacht besteedt aan het gebruik van de wijk. En juist de factoren die iets zeggen over het gebruik van een wijk zijn sterk van invloed op de waardering van het leefmilieu. Financieel, technisch, of ruimtelijk beheer hebben daarom niet altijd succes: de verbetering van de woningvoorraad, van de openbare ruimte of van voorzieningen lijken weinig te veranderen aan de waardering voor buurten. Buurtspecifiek beheer ten behoeve van het leefmilieu kan alleen succes hebben als het ook sociaal beheer is.

De RMO pleit er daarom voor stedelijke vernieuwing te completeren door meer rekening te houden met en middelen vrij te maken voor het sociaal beheer van wijken en buurten.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

Voorafgaand aan deze samenvatting wijst de Raad erop, dat hij adviseert vanuit een intersectoraal en daarmee *niet vanuit een specifiek op de volkshuisvesting gericht beoordeelde lingskader*. Het commentaar van de Raad laat zich als volgt samenvatten.

1. De RMO merkt in positieve zin op, dat het beleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gericht op (de herijking van de) stadsvernieuwing, met deze Ontwerpnota in een ruimere context van wat nu ‘stedelijke vernieuwing’ heet, wordt geplaatst. Toch meent de Raad dat de nota

vooral vanuit een volkshuisvestings- en daarmee *te weinig vanuit andere relevante gezichtspunten* is geschreven. Sociale en economische aspecten van de problematiek in stadswijken blijven onderbelicht. Meer in het bijzonder wordt er in de nota onvoldoende ingegaan op de betrokken bewoners en hun lot. Hierna zal dit algemene commentaar van de RMO aan de hand van specifieke opmerkingen nader worden toegelicht.

2. De Ontwerpnota laat de lezer in het ongewisse over de *reikwijdte* van de voorgestelde ingrepen.

2.1 Als het streven erop gericht is, een groot aantal in na-oorlogse wijken bijeen gelegen, laaggekwalificeerde woningen te vervangen door duurdere woningen, dan, zo meent de RMO, wordt met de mogelijke sociale gevolgen van dat streven onvoldoende rekening gehouden: *de consequenties voor de bewoners worden in de Ontwerpnota niet aan de orde gesteld*. Deze hebben betrekking op de behoefte aan herhuisvesting van de vele huidige, doorgaans kansarme bewoners in de oorspronkelijke of ook in de randgemeenten; op de behoefte aan mogelijkheden voor scholing en werkgelegenheid van de bewoners; en op de bestuurlijke implicaties van de beoogde verhuisbewegingen. Niet in de laatste plaats wijst de RMO er in dit kader op, dat de voorgestelde sloop- en nieuwbouwprogramma's gepaard zullen gaan met vernietiging van kapitaal.

2.2. Als het streven daarentegen relatief bescheiden is, dan zijn de te verwachten sociale gevolgen minder ingrijpend. Door dit op deze wijze te realiseren zal op beperkte, maar nuttige wijze worden bijgedragen aan het lenigen van de problemen in de (grote) steden. *De verwachtingen omtrent de effecten van de operatie zullen dan evenwel getemperd moeten worden*: zij zullen de structurele problemen op lange termijn waarschijnlijk niet kunnen oplossen.

3. Over het algemeen is de RMO van mening, dat de opstellers van de Ontwerpnota teveel verwachten van differentiatie van woningen. De Ontwerpnota beschrijft dit instrument soms eerder als doel op zichzelf dan als middel om segregatie tegen te gaan. Hierbij tekent de Raad tevens aan, dat de *negatieve gevolgen van segregatie vaak te sterk en ongenueanceerd zijn aangezet*.

4. Aan de *etnische minderheden* wordt in de Ontwerpnota niet expliciet aandacht geschonken. De RMO meent dat dit niet terecht is. De voorgestelde plannen lijken door deze ommissie te optimistisch. De aanwezigheid van etnische minderheden kan de kansarmoede in wijken bestendigen (zie ook hierna onder 8).

5. De door de woningdifferentiatie beoogde woningen komen in hun algemeenheid *niet overeen met de woonwensen* in de hogere inkomensgroepen. Daarbij speelt een rol dat juist deze groepen belangrijke alternatieven hebben, bijvoorbeeld in de Vinex-locaties. Afstemming van woningbouwprogramma's binnen en buiten de schil van de stad is noodzakelijk.
6. De aantrekkelijkheid voor potentiële verhuizers en investeerders wordt voor een belangrijk deel bepaald door het bestaande *leefklimaat en het imago* van de wijk. Aan dit facet wordt in de Ontwerpnota te weinig aandacht besteed.
7. Desalniettemin is de RMO van mening dat onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot de woning, de bebouwde omgeving en het leefklimaat groepen met *middeninkomens voor de wijken behouden* of ernaartoe getrokken kunnen worden.
8. De in de Ontwerpnota verwoorde beleidsvoornemens bieden een handvat voor een *bijdrage aan het minderhedenbeleid* door in de wijken te bouwen voor die leden van etnische minderheidsgroepen, die in sociaal-economisch opzicht zijn gestegen. De voorbeeldwerking die hiervan uitgaat acht de Raad van belang.
9. Over het algemeen legt de RMO nadruk op het feit, dat *herstructurering van woningen niet op zichzelf leidt tot meer leefbare wijken*. Verpaupering en sociale desintegratie van wijken kunnen door grootscheepse verhuisbewegingen zelfs worden veroorzaakt of versterkt in plaats van tegengegaan.
10. Indien onvoldoende rekening wordt gehouden met de wensen van de betrokken bewoners, kan bouwkundige vernieuwing averechts werken. De Raad dringt erop aan de *medezeggenschapsspositie van de bewoners* op enigerlei wijze te waarborgen. In alle gevallen moet worden voorkomen, dat herstructurering een doel op zichzelf wordt waaraan de belangen van de burgers ondergeschikt worden gemaakt.
11. De RMO pleit ervoor om stedelijke vernieuwing te completeren door meer rekening te houden met en middelen vrij te maken voor *sociaal beheer*.
12. Gezien de aard van zijn commentaar en aanbevelingen ziet de RMO ervan af, een *financiële onderbouwing* van zijn voorstellen te geven.

# Noten

- <sup>111</sup> Leefbaarheid wordt hier opgevat als een situatie waarin woningen en woonomgeving voldoen aan minimale materiële eisen en aan voorwaarden die een positieve beleving bevorderen.
- <sup>121</sup> Hierbij mag niet worden vergeten dat enige 'overloop' van het minder kansrijke deel van de bevolking naar de randgemeenten en andere gemeenten altijd wel op zal treden. Zo lag het aandeel van het laagste inkomenskwartiel onder de vertrekkers in 1993 tussen de 10 en 15%. Van der Wouden, H.C. (1996), *De beklemd stad*, SCP Den Haag: VUGA, p.28.
- <sup>131</sup> Mededeling van VROM.
- <sup>141</sup> Het gaat hier overigens maar ten dele om werkelijke verplaatsingen. De categorie van mensen waarop deze passage betrekking heeft, bestaat uit nieuwe migranten, starters op de woningmarkt en doorstromers.
- <sup>151</sup> De volgende cijfers zijn illustratief voor de selectieve migratie van en naar de grote steden.

*Gemiddeld netto-inkomen van huishoudensgroepen (1993)*

- vertrekkers naar de kleine suburbane gebieden:	65.200
- vertrekkers naar de grote suburbane gebieden:	58.000
- vertrekkers naar elders:	51.600
- vestigers in de grote steden:	45.500
- verhuizers binnen de grote steden:	39.800
- overige bewoners grote steden:	38.200

Uit: Van der Wouden, R. (1996) *De beklemd stad*, SCP Den Haag: VUGA, noot 3 op p. 37.

- <sup>161</sup> Ostendorf en Musterd brengen op grond van een inventarisatie van bestaande wetenschappelijke inzichten naar voren dat ruimtelijke segregatie een natuurlijk en niet noodzakelijk negatief te beoordelen verschijnsel is. Van 'menging' zou weinig heil te verwachten zijn. De auteurs menen dat bestrijding van het ontstaan van 'kansarme wijken' het beste kan geschieden door het probleem bij zijn oorzaken aan te pakken, dat wil zeggen door verbetering van de opleiding, de arbeidsmarktpositie en het inkomen van de bewoners. Ostendorf, W. en S. Musterd (1997), *Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie*. Te publiceren door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling als bijlage bij het in het najaar van 1997 te verschijnen advies over de Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt. Zie ook Sociaal en Cultureel Planbureau (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, Den Haag: VUGA, hoofdstuk 12.
- <sup>171</sup> Men kan er overigens vraagtekens bij plaatsen of zo'n bedrag werkelijk gegeneerd kan worden. De Ontwerpnota gaat er vanuit dat iedere gulden die de overheid voteert, circa 10 gulden van corporaties en particuliere investeerders aantrekt; dit is een resultaat van uitgevoerd onderzoek. Maar er zijn ook wel andere ervaringen opgedaan. Utrecht noemt een multiplier-effect van 6,4. (Gemeente Utrecht (1997), *De Utrechtse bijdrage*. Standpunt over de herijking Belstato). Daarnaast bestaan ook meer kwalitatieve overwegingen voor een voorzichtiger schatting, zoals in paragraaf 4 van dit RMO-advies aangeduid.



- <sup>181</sup> De Ontwerpnota lijkt vooral te zijn toegespitst op de problematiek in de vier grote steden. De omstandigheden en mogelijkheden zijn echter voor iedere stad anders. Er zijn verschillen tussen de grote steden onderling en verschillen ten opzichte van de middelgrote steden. In de Amsterdamse Pijp worden appartementen bijvoorbeeld gemakkelijk verkocht voor prijzen van 3.500 à 4.000 gulden per vierkante meter, terwijl dat in de Haagse Schilderswijk of het Rotterdamse Spangen zelfs voor de helft van die prijs veel moeizamer gaat. Zie ook Schuiling D. (1997), Stadsvernieuwing + Herstructurering+....= Stedelijke vernieuwing? Rooilijn, nr. 6 (juni).
- Een soortgelijke generalisatie treedt ook op bij de gehanteerde wijk-typologieën, gebaseerd op kenmerken van de voorraad en bewoners. Een typering van bewoners naar inkomen, etnische afkomst, activiteitscategorie en dergelijke, houdt uiteraard te weinig rekening met verschillen binnen deze groepen en met verschillende leefstijlen.
- De plaatselijke situatie bepaalt voor een belangrijk deel het succes van herstructurering. Zolang er sprake is van een zekere krapte aan geschikte woningen is er niets aan de hand. Steden zoals Amsterdam, Utrecht of Haarlem, kunnen hiervan profiteren. Anders ligt het bijvoorbeeld voor gemeenten als Lelystad of Hoogeveen waar de woningmarkt ontspannen is, maar de problematiek groot. Daar wordt de afzet van koopwoningen moeilijker en treedt leegstand in de huursector op. Met het op de markt komen van de Vinex-productie wordt dit effect nog versterkt.
- Een zekere generalisatie is echter onvermijdelijk. In een landelijke nota, die een algemeen kader wil vormen, kan dat nu eenmaal niet anders.
- <sup>182</sup> Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (1997), Huizen-kopers in profiel: wie zijn zij en wat willen zij? Voorburg: NVB.
- Reijndorp, A. (1996), Bevordert herpositionering de leefbaarheid? Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting nr.7.
- <sup>183</sup> Hilhorst, P. en Ch. Klap (1996), Differentiatie als gebrekkig antwoord op gettovorming. Tijdschrift voor de volkshuisvesting, 12 (december) p.8.
- <sup>184</sup> Stichting Van na de oorlog (1997), De naoorlogse wijk centraal.
- <sup>185</sup> OTB (1994), Woonwensen en realisatie van Vinex-locaties in de Randstad.
- Van der Wouden, H.C. (1996), De beklemd stad. SCP, Den Haag: VUGA.
- <sup>186</sup> Hooimeijer, P. (1997) Het verband tussen het koepen van een huis en het krijgen van kinderen. In: Nationale Woningraad (1997), Woningcorporaties tussen markt en missie. NWR-jaarbericht 1997. Almere: NWR.
- <sup>187</sup> Hortulanus, R.P. (1995), Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties. Den Haag: VUGA.
- <sup>188</sup> Zie voor een uitvoeriger argumentatie om bij stedelijke vernieuwing expliciet rekening te houden met etnische minderheden: C.S. van Praag, Minderheden in de stad. Paper voor de Sociologenmarktdag van 29 mei 1997 (ongepubliceerd).

<sup>1161</sup> Deze cijfers zijn ontleend aan de Rapportage minderheden 1995 van het SCP, p.55 zie noot 18.)

*Aandeel minderhedenbevolking\* naar gemeente grootte, 1992 (in%)*

	excl.ngl**	incl.ngl
vier grote steden	22,3	24,1
overige gem. > 100.000	7,2	8,0
50.000 - 100.000	4,9	5,4
< 50.000	2,2	2,5
Nederland	6,2	6,9

\* Volgens geboorteland (Turkije, Marokko, overige Mediterrane landen, Suriname, Antillen) van minstens een van de others.

\*\* Niet-geïndustrialiseerde landen.

<sup>1171</sup> De jongste allochtonenprognose van het CBS (Maandstatistiek van de bevolking, Maart 1997) verwacht volgens de middenvariant in het jaar 2010 2.073.200 allochtonen volgens de 'beperkte' definitie en 2.588.300 volgens de 'ruime' definitie. Dit betekent, gerelateerd aan de middenvariant van de totale bevolkingsprognose (CBS. Maandstatistiek van de bevolking, Januari 1997) respectievelijk 12,5% en 15,7%.

Houdt men dezelfde verdeling over gemeenten aan als in 1992 (hetgeen gezien de processen van selectieve migratie waarschijnlijk een onderschatting betekent van het percentage allochtonen in de grotere steden) dan zou op het conto van de vier grote steden 43,4% en van de middelgrote gemeenten 14,4% komen. Dit betreft dan allochtonen volgens de beperkte definitie. Volgens de ruime definitie zijn de percentages resp. 55,4 en 18,4.

<sup>1181</sup> Tesser, P.T.M. (1995) Rapportage minderheden 1995, SCP, Den Haag: VUGA, p.132

<sup>1191</sup> Daar bestaan verschillende indicaties voor, zie bijvoorbeeld H.C. van der Wouden (1996), De beklemd stad, SCP, Den Haag VUGA, p.92. De meest inclusieve is waarschijnlijk de geschatte verkoopprijs van de woning. Deze hangt - in ieder geval in de grote vier steden - opmerkelijk sterk samen met het percentage allochtonen dat in de wijk woont: hoe meer allochtonen in de wijk, hoe lager de prijs (tabel 5.3, Van der Wouden op. cit.).

<sup>1201</sup> Van Beek, K.W.H. en B.M.S. van Praag (1992). Kiezen uit sollicitanten. Den Haag: WRR.; Tesser, P.T.M. (1996) Rapportage minderheden 1996, SCP, Den Haag: VUGA. p.108

<sup>1211</sup> Er wordt hier generaliserend over 'allochtonen' en etnische minderheden gesproken. Feitelijk zijn er grote verschillen. Zo is de positie van Surinamers en Antillianen op de arbeids- en woningmarkt, en binnen het onderwijs, aanzienlijk gunstiger dan die van Turken en Marokkanen. Ook moet men er rekening mee houden dat de toekomstige asielanten-populatie in belangrijke opzichten kan afwijken van de huidige traditionele minderhengroepen.

<sup>1221</sup> Tesser, P.T.M., Rapportage Minderheden 1996. SCP, Den Haag: VUGA, p. 206-207.

<sup>1231</sup> Tesser, P.T.M. (1996), Rapportage minderheden 1996, SCP, Den Haag: VUGA, pp 267 en 268.

<sup>1241</sup> Tesser, P.T.M. (1995) Rapportage minderheden 1995, SCP, Den Haag: VUGA, par.9.7. Ten aanzien van de verklaring van deze oververtegenwoordiging bestaat deze consensus

echter niet.

<sup>1251</sup> Op p.272 van de Rapportage minderheden 1996 van het SCP worden de volgende cijfers gepresenteerd.

*Reacties op de stelling 'In de woonbuurt voel ik mij thuis', 1994*

	Turken en Marokkanen	Surinamers\ Antillanen	overige bevolking
<i>Nederland</i>			
mee eens	71	68	84
niet mee eens\ niet mee oneens	13	17	9
mee oneens	16	15	8
totaal	100	100	100
<i>vier grote steden</i>			
mee eens	70	63	77
niet mee eens\ niet mee oneens	14	17	13
mee oneens	16	20	11
totaal	100	100	100

Uit: tabel 5.29 in SCP Rapportage minderheden 1996.

<sup>1261</sup> Tesser, P.T.M. (1996) Rapportage minderheden 1996, SCP, Den Haag: VUGA, p.283.

<sup>1271</sup> Zie bijv. R.B. Jobse en S.Musterd (1994), De stad in het informatietijdperk, Assen. Sociaal en Cultureel Rapport 1996, p.273.

<sup>1281</sup> Een vraag blijft nog of vertegenwoordigers van etnische minderheden, indien zij sociaal stijgen, nog wel in de etnische omgeving willen blijven wonen. Het is mogelijk dat enkele van hen juist uit die omgeving willen ontsnappen. De mededelingen van mensen die deze situaties uit de praktijk kennen, lijken erop te wijzen dat de meesten in de oorspronkelijke wijk zouden willen blijven, als er passende woonruimte zou zijn. Nederlands onderzoek hiernaar is de RMO echter niet bekend.

<sup>1291</sup> R.P. Hortulanus, R.P. (1995) Stadsbuurten. Den Haag: VUGA.

<sup>1301</sup> Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1990). Wijken onder druk, Den Haag: HRWB.

<sup>1311</sup> Een coördinator van een woningbouwvereniging in Amsterdam drukte het recent in een Parool-artikel als volgt uit: 'Tegen joy-riding wordt opgetreden, tegen joy-wonen nog niet.' Zo'n uitspraak geeft eigenlijk nog een vriendelijk beeld van het soms zeer agressieve leefklimaat in buurten. Het Parool, 17-5-1997, p.21.

<sup>1321</sup> De Volkskrant, 6 mei 1997, uitspraak mw. Adelmund.

<sup>1331</sup> Een illustratie van verschillende verschijningsvormen hiervan is bijvoorbeeld terug te vinden in het themanummer van het Heidemijdschrift van december 1996.

<sup>1341</sup> Voorbeeld Helmond in Heidemijdschrift, nr. 12 1996.

<sup>1351</sup> Noordenne, M. van (1996), Corporate Magazine 96-15.

<sup>1361</sup> Zie voorbeelden in: Hanekroot, P., red. (1993) Open deuren en buitenstaanders. Tips voor participatie van migranten in wijkbeheer. Rotterdam: Stichting Rader en Servicebureau Beheer Rotterdam.

<sup>1371</sup> Hortulanus, R.P. (1995) Stadsbuurten. Den Haag: VUGA.

<sup>1381</sup> Smeets, J., A.Ch. Fortgens en C.J. Hol (red.) (1992), Handboek stedelijk beheer.

# Bijlage I

*Adviesaanvraag*



Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Rijnstraat 8  
2515 XP DEN HAAG  
Interne postcode: 220  
Tel: 339 2375  
Fax: 339 1250

**Directoraat-Generaal voor de Volkshuisvesting**  
Directie Bestuursdienst

Aan de voorzitter van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkelingen,  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en  
Sport  
Winston Churchillaan 362 (gebouw H)  
2280 HK RIJSWIJK

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

Onderwerp

DBD97531190  
Z2009337

06 MEI 1997

### **Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing**

Geachte voorzitter,

Graag ontvang ik het advies van uw raad over de ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing die ik u hierbij aanbied. Deze ontwerpnota is het concept regeringsstandpunt over de herijking van de nota BELSTATO (BEleid voor STAdsvernieuwing in de TOekomst), zoals die conform de afspraken met de Tweede Kamer is uitgevoerd.

#### **Strekking van de ontwerpnota**

De druk op het stedelijke gebied neemt toe. De kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving moet meer en meer concurreren met die van nieuwe bouwlocaties in de stadsgewesten en het aanbod van woningen daarbuiten. Er zijn de komende jaren nog veel nieuwe woningen nodig. Die zullen vooral in de marktsector worden gebouwd, want er is nauwelijks nog behoefte aan meer goedkope sociale woningen. De regering wil, dat zuinig met de schaarse ruimte wordt omgesprongen. Ontwikkelingen buiten de stadsgewesten worden afgeremd om waardevolle open gebieden als het Groene Hart te sparen en om nog meer autogebruik zoveel mogelijk te voorkomen.

Ruimte voor nieuwe woningen zal dus voor een zo groot mogelijk deel binnen of dichtbij de bestaande steden gevonden moeten worden. Ook bestaande stedelijke woonmilieus zullen optimaal benut moeten worden. Dat kan alleen als die op de markt voldoende aantrekkelijk zijn. Ook voor bedrijven en voorzieningen is ruimte nodig, waarvoor ook niet ongelimiteerd extra beslag kan worden gelegd op de ruimte. De regering streeft duurzaam en intensief ruimtegebruik na. Dat betekent dat de stedelijke omgeving hoge kwaliteiten moet hebben. Kwaliteiten die nu nog

Bijlagen

Verzoek bij beantwoording onderwerp, datum en kenmerk van deze brief te vermelden  
in verband met het regeringsbeleid om het aantal auto-kilometers terug te dringen wordt het zeer op prijs gesteld  
dat u bij bezoek aan een VRDM-kantoor gebruik maakt van het openbaar vervoer.

VRDM 11



onvoldoende aanwezig zijn. Een overgang is nodig van beleid dat vooral aandacht besteedt aan de woningvoorraad naar beleid dat de aantrekkelijkheid van gebieden als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven centraal stelt. De realisatie van dit vernieuwende beleid, gericht op een intensief en meer gedifferentieerd gebruik van het bestaande stedelijke gebied is kostbaar. Kostbaar omdat het om allerlei maatregelen vraagt die onderlinge hinder voorkomen of beperken, zoals extra isolatie, meervoudig grondgebruik, kostbare infrastructuur, voorzieningen in de woonomgeving en herontwikkeling van verouderde bedrijventerreinen. Een stimulerende en voorwaardenschepende rol van de rijksoverheid is onmisbaar om daar wat aan te doen, zeker in die gebieden waar de interesse van marktpartijen ontbreekt of waar eigenaren de noodzakelijke ingrijpende investeringen niet kunnen opbrengen.

Met het in de ontwerpnota geformuleerde beleid wil de regering eraan bijdragen, dat de steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt 'gevlucht' met ongewenste extra mobiliteit als gevolg en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. De ontwikkelingen in de steden vragen om een offensieve inzet voor stedelijke vernieuwing. Het Rijk draagt daaraan al op verschillende manieren bij. Naast het continueren van bestaand beleid acht de regering het noodzakelijk een impuls te geven aan het permanente proces van stedelijke vernieuwing, dat cruciaal is voor de stedelijke vitaliteit.

Ten eerste door tegemoet te komen aan de gestegen kosten van de BELSTATO-inhaaloperatie en te voorzien in de daarmee nauw verbonden behoeften aan extra middelen voor monumentenzorg en bodemsanering. De voortgang van de inhaaloperatie ligt op schema, maar deze is daarmee nog niet voltooid. Voor de komende 'tweede helft van de tweede helft' van de stadsvernieuwing zijn meer middelen nodig dan tot dusver was voorzien. Er is geen reden om af te wijken van de uitgangspunten van BELSTATO, wel om met het oog op het nog resterende deel van de opgave tegemoet te komen aan de extra kosten. Met de aan de stadsvernieuwingmiddelen toe te voegen f 1,3 miljard als gevolg van de herijking van de kosten en f 200 miljoen voor monumentenzorg en met de f 350 miljoen voor bodemsanering zal de stadsvernieuwing kunnen worden afgerond. De bijdrage voor bodemsanering zal worden geoormerkt voor de BELSTATO-opgave.

Ten tweede omvat de nota een programma voor herstructurering van vooral naoorlogse wijken. Veel wijken worden gekenmerkt door een eenzijdig en eenvormig aanbod van goedkope en steeds minder gewilde meergezinswoningen en door gebrek aan voorzieningen en werkgelegenheid. Hun kwaliteit als plaats om te wonen, te werken, te ondernemen en te verblijven schiet zozeer tekort in het licht van de huidige en toekomstige vraag, dat maatregelen geboden zijn. Naast differentiatie van de woningvoorraad gaat het om het verbeteren van de openbare ruimte, de groenvoorzieningen, de bedrijvigheid en de sociale en verkeersveiligheid. Het programma zal de noodzakelijke impuls geven aan het aanpakken van deze opgave. Een investeringsimpuls door de overheid, die onmisbaar is om in die wijken ook investeringen door anderen, zoals woningcorporaties en marktpartijen te genereren. De uitvoering van bouwwerken en verbeteringsprojecten schept werkgelegenheid en is een zichtbare en tastbare blijk van nieuw vertrouwen in de toekomst. Het wordt dan ook voor ondernemers en bewoners aantrekkelijker om zich daadwerkelijk in te zetten voor een betere wijk. Als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie



Kenmerk  
DBD 97531190/Z2009337

Bladnummer  
3

ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen. De wijk hervindt zijn aantrekkelijkheid, bewoners, ondernemers en andere gebruikers voelen zich er weer meer thuis, de wijk kan uiteindelijk op eigen kracht verder. Hiervoor zal het Rijk f 1,85 miljard beschikbaar stellen, waarmee investeringen van meer dan f 20 miljard in de herstructurering kunnen worden uitgelokt.

Ten derde zullen de bijdragen voor stadsvernieuwing en herstructurering worden opgenomen in een gebundeld volkshuisvestingsbudget. De verdeling van de rijksbijdragen voor stadsvernieuwing zal tot de invoering daarvan niet wijzigen. De middelen voor herstructurering zullen tot die tijd deel uitmaken van de stimuleringsregeling herstructurering. Voor de periode daarna zal de omvang en verdeling van de rijksbijdragen in het kader van de nieuwe systematiek worden geregeld. De uitgangspunten voor de bundeling zullen in het najaar van 1997 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Tenslotte zal de regering de vinger aan de pols blijven houden van de voortgang van de stedelijke vernieuwing. In 2005 zal het op basis van deze nota gevoerde beleid worden geëvalueerd.

#### **Gevraagd advies**

Ik vraag uw raad om mij te adviseren over de beleidsinhoud van de ontwerpnota. Daarbij denk ik in het bijzonder aan de relatie van het herstructureringsprogramma met de leefomgeving en sociale opbouw van wijken.

#### **Adviestermijn**

Ik vraag u om mij uw advies hierover zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op 6 juni 1997 te doen toekomen en realiseer mij daarbij dat deze termijn uiterst kort is. Zij is bepaald door de wens van de Tweede Kamer om in juni 1997 te beschikken over het definitieve regeringsstandpunt over dit onderwerp.

Hoogachtend,  
De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

D.K.J. Tommel

## Bijlage II

*Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*

*Een reactie*

*juni 1997*

*Bureau Middelkoop*

*Rapporteurs: drs. R. P. Kempe, drs. H. A.C. Helmer, drs. G.W.  
Middelkoop*

*i.o.v. de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*



# Inhoudsopgave

1.	Stedelijke vernieuwing en herstructurering	42
2.	Leefbaarheid onder druk?	44
2.1	De sociale dimensie: het leefklimaat	44
2.2	Dreiging van generalisatie	46
2.3	Motieven voor meer differentiatie in de woningvoorraad	48
3.	Is differentiatie het juiste medicijn?	49
3.1	Uitgangspunten: herstructurering voor wie?	50
3.2	Blijvende aandacht voor de goedkope woningvoorraad	50
3.3	Het juiste middel?	52
4.	Doelgroepen voor herstructureringswijken	54
4.1	Schets van de woonwensen van verhuisgeneigden	55
4.2	Waar mikt men in de praktijk op?	57
4.3	Een profiel van de potentiële doelgroepen	58
4.4	Doelgroepen en sociale cohesie	60
4.5	Lessen voor de aanpak van naoorlogse wijken	61
5.	Voorwaarden voor succesvolle differentiatie	64
5.1	De woningmarkt	64
5.2	Beeldvorming	65
5.3	Beheer	66
5.4	Organisatie: partijen en beleid	68
5.5	Draagvlak	69
5.6	Financiële haalbaarheid	71
6.	Ter afsluiting	72
6.1	Noodzaak van herstructurering en differentiatie	73
6.2	Mogelijkheden van herstructurering en differentiatie	73
6.3	Effecten van herstructurering en differentiatie	74

# 1. Stedelijke vernieuwing en herstructurering

De *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* (1997) is het concept-regeringsstandpunt over de herijking van de *BELSTATO-nota* (1992). In de BELSTATO-nota zijn de rijksbijdragen aan de stadsvernieuwingsfondsen van de gemeenten en provincie bepaald door een bij de uitvoeringspraktijk aansluitende raming. De stadsvernieuwing wordt, waar het gaat om de financiële rijksbetrokkenheid, door het Rijk beschouwd als een inhaaloperatie met een duidelijk begin en een eind. Zij spreekt expliciet van *'thans aanwezige achterstand'*. Nieuwe achterstandsgebieden zoals de naoorlogse wijken vallen nadrukkelijk buiten de stadsvernieuwingsopgave.

Niettemin erkent de regering dat de stad nooit 'af' is en dat de druk op het stedelijk gebied toeneemt. De bestaande stad moet concurreren met nieuwe bouwlokaties in de uitleggebieden. Voor nieuwe woningen in de stad, voornamelijk in de marktsector, is een hoge kwaliteit van de bestaande stedelijke omgeving noodzakelijk. Deze kwaliteit is nu nog onvoldoende aanwezig. De vitaliteit van de steden is daarmee in het geding.

Naast de meer bouwkundig gedefinieerde stadsvernieuwingsopgave dienen zich andere vernieuwingsopgaven aan. Er is in de lokale praktijk en in het rijksbeleid een verschuiving waar te nemen van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. Op het schaalniveau van wijken is herstructurering een nieuwe opgave, met name voor de vroeg naoorlogse wijken. De *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* geeft een opmaat en beleidsstandpunt over de voltooiing van de lopende stadsvernieuwingsoperatie. Tegelijk wordt een eerste opzet gegeven voor de herstructureringsopgave, de maatregelen die daarvoor nodig zijn en een raming van de kosten en benodigde rijksbijdragen.

## **Vitale steden door stedelijke vernieuwing**

Uitgangspunt van stedelijke vernieuwing is dat steden in de sociale en economische dynamiek overeind blijven, dat ze kunnen blijven concurreren, dat het in de bestaande steden geïnvesteerde kapitaal goed wordt benut, dat niet naar steeds weer nieuw gebied wordt 'gevlucht' en dat een duurzame milieukwaliteit wordt gewaarborgd. Het Rijk streeft naar vitale steden door condities te scheppen voor toekomstgerichte kwaliteitsverbetering van het woon-, werk-, productie- en leefmilieu. Primair wordt ingezet op het vergroten van de aantrekkelijkheid van bestaand stedelijk gebied als woonmilieu, ook voor hogere inkomensgroepen. Om het vertrek van deze inkomensgroepen tegen te gaan, acht zij een gedifferentieerde woningvoorraad en een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking binnen het stadsgewest

noodzakelijk. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om verschillen naar inkomensgroepen. Stedelijke vernieuwing, met de nadruk op herstructurering van bestaand stedelijk gebied, moet hier in de ogen van het Rijk aan bijdragen. De herstructurering van de bestaande stad krijgt invulling door het aanpassen van de woningvoorraad, in combinatie met de aanpak van infrastructuur, de woonomgeving, het voorzieningenniveau en de bedrijvigheid. Zo moet de sociale en economische kwaliteit van de stad worden verbeterd. Naast fysieke ingrepen zijn echter ook activiteiten en investeringen op het gebied van arbeid, scholing en sociale samenhang onmisbaar.

### **Naar meer differentiatie**

Herstructurering gericht op het creëren van meer differentiatie in de woningvoorraad lijkt een voor de hand liggende maatregel om de achteruitgang van met name de naoorlogse wijken tegen te gaan, of om een achterstandssituatie te doorbreken. Diverse ingrepen kunnen vooral de economische variatie in de woningvoorraad vergroten. Dit kan onder meer door nieuwbouw op strategische plekken, sloopnieuwbouw, verkoop van huurwoningen, en aanpassing van bestaande woningen en complexen. Via differentiatie kunnen koopkrachtige huishoudens worden verleid om in de wijk te blijven wonen. Tegelijkertijd moeten wijken zo aantrekkelijk worden dat ze ook nieuwe koopkrachtige doelgroepen kunnen aantrekken. Daarmee wordt het draagvlak voor voorzieningen vergroot, en ontstaat een gedifferentieerde en gevarieerde bevolkingsopbouw zodat problemen die samenhangen met vormen van eenzijdigheid worden voorkomen.

Differentiatie van de woningvoorraad, met als resultaat differentiatie van de bevolkingssamenstelling, zou in de ogen van het Rijk dus wenselijk kunnen zijn. Toch roept deze doelstelling, zoals geformuleerd in de Ontwerpnota, een aantal vragen op.

### **Reactie op de Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing**

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft Bureau Middelkoop verzocht om enkele werkzaamheden te verrichten ten behoeve van zijn advisering over de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*. Naast een meer algemene reactie op de Ontwerpnota is met name gevraagd aandacht te besteden aan de mogelijkheden van differentiatie (wie trek je aan, en waarmee?) en de betekenis van beheer.

Deze reactie op de Ontwerpnota is opgebouwd rond een aantal thema's. Allereerst wordt aandacht besteed aan de vraagstelling of *de leefbaarheid in stadswijken onder druk* staat (1). Tevens wordt bekeken of woningdifferentiatie wel *het juiste medicijn* is (2) om sociale proble-

men van met name de naoorlogse wijken op te lossen. Tegelijk wordt gepoogd een beeld te schetsen van *potentiële doelgroepen van herstructureringswijken* (3). Daarbij gaat het om kenmerken van huishoudens en woonmilieus, en de randvoorwaarden om dergelijke groepen aan te trekken. Hoewel kanttekeningen te plaatsen zijn bij de noodzaak en effecten van differentiatie, komen ook de *voorwaarden voor het creëren van differentiatie* aan bod (5). *Ter afsluiting* (6) wordt in het kort teruggeblikt op de noodzaak, mogelijkheden en effecten van herstructurering en differentiatie.

## 2. Leefbaarheid onder druk?

Met de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* benadrukt het Rijk de betekenis van herstructurering en met name differentiatie als impuls voor stedelijke vernieuwing. Herstructurering op wijkniveau is gericht op het vergroten van de gebruikswaarde (diverse functies in de wijk), op de toekomstwaarde (marktpositie van de wijk en menging van prijs- en kwaliteitsklassen) en de belevingswaarde (sfeer, status, imago). Differentiatie in het woningaanbod wordt gezien als de remedie om de leefbaarheid op peil te houden in wijken waar achterstand dreigt of reeds optreedt.

Hierbij zijn echter op voorhand waarschuwingen te plaatsen. Ten eerste moet worden vastgesteld of de leefbaarheid onder druk staat en wat de oorzaken daarvan zijn. Pas daarna kunnen maatregelen worden genomen, waarvan het aanbrengen van meer differentiatie slechts één van de mogelijkheden is. Waar het om gaat is dat voor een specifieke opgave op maat gesneden middelen worden ingezet. Het is immers niet zo dat door de bouw van een aantal duurdere koopwoningen de leefbaarheid in de wijk als vanzelf zal verbeteren, laat staan dat het de kans van een werkloze op een baan vergroot. Nog bezwaarlijker is dat het idee kan ontstaan dat het na dergelijke ingrepen goed gaat met de wijk, omdat de wijkstatistieken (gemiddelde inkomens, werkloosheidspercentages, e.d.) plotseling een veel rooskleuriger beeld schetsen.

### 2.1 *De sociale dimensie: het leefklimaat*

Voor het creëren van meer differentiatie zijn diverse argumenten aan te voeren (zie 2.3). De meeste hebben verbetering van de leefbaarheid tot doel. Dit omdat het sociale aspect een belangrijke factor in de beoordeling van de kwaliteit van het leefklimaat is geworden. Door de individualiseringsprocessen en de grotere keuzevrijheid op de woningmarkt (o.a. aanbodmodel woonruimteverdeling, verruiming van de

woningmarkt en het afschaffen van de eis van economische gebondenheid) kunnen burgers rekening houden met die kwaliteit van het leefklimaat. Zij kunnen zich steeds eenvoudiger onttrekken aan territoriale gemeenschapsbanden. Hierin schuilt het gevaar van enclavevorming waarin 'gelijkgestemden' zich afzonderen van de rest van de buurt (in fysiek en sociaal opzicht) zodat segregatie en concentratie een kans krijgen.

### **Leefbaarheid en leefstijlen**

De verklaring voor leefbaarheidsproblemen in bepaalde buurten wordt meestal gezocht in drie oorzaken die met elkaar zijn verbonden<sup>[1]</sup>: de uiteenlopende leefstijlen, de etnische samenstelling of de maatschappelijke achterstand waarin buurtbewoners verkeren. In probleebuurtten hebben bewoners vaak een sociaal-economische achterstand, in combinatie met een heterogene (botsende) leefstijl. Over de invloed van uiteenlopende leefstijlen op het leefmilieu zijn echter geen eenduidige uitspraken te doen. Enerzijds kunnen scherpe belangentegengestellingen optreden, maar anderzijds kan een gemêleerde bevolkingssamenstelling ook tot meer contact en onderling begrip leiden, of de buurt aantrekkelijk maken voor nieuwe bewoners.

Voorzichtigheid is dus geboden bij het trekken van conclusies als het gaat om de eenzijdige sociale samenstelling van wijken en de gevolgen daarvan voor het leefmilieu. Dit geldt zowel voor het leggen van verbanden als voor het formuleren van (vermeende) oplossingen voor problemen die feitelijk niet bestaan; niet alle buurten met een eenzijdige bevolkingssamenstelling en een lage sociaal-economische positie zijn (toekomstige) probleemwijken. Andersom geeft onderzoek in wijken met een culturele diversiteit geen eenduidig beeld van de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van buurten<sup>[2]</sup>.

### **Netwerken en sociale contacten**

De buurt als een min of meer afgegrensde sociaal-ruimtelijke eenheid is in veler ogen een achterhaald principe<sup>[3]</sup>. Het belang van territoriale banden voor het onderhouden van allerlei sociale relaties bestaat niet langer, mede doordat men meer mogelijkheden heeft om wijdvertakte relaties aan te gaan; sociale netwerken reiken verder dan de buurt. Feitelijk is de buurt slechts één van de vele schaalniveaus waarop verschillende netwerken tot stand komen en worden onderhouden. Belangrijke constatering in verband met differentiatie op wijkniveau is dat met de verscheidenheid aan netwerken ook de onderlinge afhankelijkheid en sociale controle van buurtbewoners afneemt<sup>[4]</sup>. Dit gegeven zet directe vraagtekens bij de effecten van differentiatie als het gaat om het vergroten van de sociale cohesie en het verbeteren van de leefbaarheid. Andersom hechten bewoners belang aan gelijkgerichte

opvattingen over de wijze waarop de buurt wordt bewoond. Enige mate van homogeniteit naar leefstijl is daarbij onmisbaar.

### **Homogene of heterogene samenstelling**

De instroom van nieuwe bevolkingscategorieën kan in wijken waar tot voor kort 'gelijksoortige' mensen woonden, resulteren in een afname van de woonsatisfactie. Dit fenomeen doet zich voor in diverse vooroorlogse- en vroegnaoorlogse wijken waar de verhuismobiliteit de laatste jaren gestaag toeneemt: vrijkomende woningen worden ingenomen door jongeren, studenten en allochtonen. De achterblijvers zien de aloude normen en waarden verdwijnen en worden geconfronteerd met andere zeden en gewoonten. Menging van bevolkingsgroepen leidt niet altijd tot positieve reacties: onvrede, stereotypering en racisme liggen op de loer bij degenen die al langer in dezelfde buurt wonen.

Deze constatering doet vermoeden dat het streven naar differentiatie van de woningvoorraad en de bevolkingssamenstelling in een buurt, maar een zeer beperkte bijdrage zal leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid en het versterken van sociale cohesie. De vraag is immers of al dat geschuif met de voorraad en de bevolking de sociale ontzetting bestrijdt of juist versterkt<sup>15</sup>. Mogelijk doet zich een onbedoelde negatieve ontwikkeling voor waarbij menging van bevolkingsgroepen resulteert in een afname van de woonsatisfactie. Dit gevaar is reëel indien leefstijlen te veel uiteenlopen en bewoners overlast van elkaar gaan ondervinden. De zittende bevolking wordt dan geconfronteerd met andere waarden en normen en zet zich daar tegen af. Niet zozeer homogenisering naar inkomen, maar juist de heterogenisering naar leefstijl zou dan tot leefbaarheidsproblemen kunnen leiden!!

### *2.2 Dreiging van generalisatie*

Bij het vaststellen van de leefbaarheid binnen een wijk of buurt dreigen generalisaties op te treden. Niet zelden worden de grootstedelijke problemen geprojecteerd op de middelgrote steden, terwijl de problematiek daar vaak van een geheel andere orde is. Tevens dreigen de kenmerken van een wijk, zoals een eenzijdig woningaanbod, een laag gemiddeld inkomen, of veel allochtonen direct gerelateerd te worden met het optreden van problemen.

Zo lijkt de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* vooral te zijn toegespitst op de problematiek in de vier grote steden. Maar niet alleen de grote steden, ook middelgrote steden en zelfs dorpen ervaren leefbaarheidsproblemen. De omstandigheden in de naoorlogse wijken en de mogelijkheden voor ingrepen zijn echter voor iedere stad anders<sup>16</sup>.

Grote steden kennen veel sociale problemen, terwijl de woningen nog vrij goed worden verhuurd. In kleinere steden en de meer landelijke gebieden groeien sociale problemen en neemt de leegstand toe, omdat de ruimere woningmarkt mogelijkheden biedt om voor betere wijken te kiezen. Als gevolg daarvan gaan voor corporaties financiële problemen overheersen (zie paragraaf 2.3). Niet alleen de ervaren problematiek, maar ook de mogelijkheden om via differentiatie in te grijpen variëren van stad tot stad. Ter illustratie worden in de Amsterdamse Pijp appartementen bijvoorbeeld makkelijk verkocht voor prijzen van 3.500 a 4.000 gulden per vierkante meter, terwijl dat in de Haagse Schilderswijk of het Rotterdamse Spangen zelfs voor de helft van die prijs veel moeizamer gaat<sup>171</sup>.

In de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* komt nog een andere vorm van generalisatie voor. Er wordt namelijk een wijk-typologie gehanteerd, die gebaseerd is op de kenmerken van de voorraad en haar bewoners. Zo'n typering van bewoners naar inkomen, etnische afkomst, werklozen en dergelijke, houdt echter te weinig rekening met verschillen binnen deze groepen, met verschillende leefstijlen en de potenties van de wijken. Zo ontstaan simplificaties als de 'aantrekkelijke gordel 20-40', de 'vergrijsde portiek-etagewijk', of de 'onaantrekkelijke flat-wijk'. Bovendien geven de gehanteerde criteria voor achterstandsbuurten, zoals percentages werkloosheid, allochtonen en opleidingsgraad, absoluut geen inzicht in de leefbaarheid, laat staan het imago van de buurt. Zaken die dit inzicht wel kunnen geven, worden buiten beschouwing gelaten, zodat geen idee ontstaat van de aard van de herstructureringsopgave.

In dit verband is Hortulanus<sup>181</sup> van mening dat er meer aandacht moet worden besteed aan sociaal-culturele indicatoren die iets zeggen over fatsoen, netheid, overlast en de sociale reputatie van een buurt. Indicatoren die de sociale status van bewoners inhoud geven en de sociale afstand tussen bewoners onderling en tussen een 'gemiddelde sociale omgeving' symboliseren. De *Ontwerpnota* gebruikt echter drie indicatoren (welstand, samenstelling voorraad en waardering), waardoor wijken al snel tot probleemwijk worden bestempeld. Vooral het criterium 'samenstelling voorraad' geeft een wijk al snel het predikaat van probleemwijk, terwijl dat absoluut niet het geval hoeft te zijn. Immers, ook wijken met veel goedkope flats kunnen prima functioneren. Daar komt bij dat te weinig rekening wordt gehouden met de specifieke functie van de wijk, namelijk het huisvesten van huishoudens met een laag inkomen. Uiteraard kennen wijken daardoor een grote verhuisgeneigdheid (starters op de woningmarkt), of een laag gemiddeld inkomen, maar daarmee stuiten we nog niet noodzakelijkerwijs op problemen die herstructurering en differentiatie noodzakelijk maken.

### 2.3 *Motieven voor meer differentiatie in de woningvoorraad*

Voor het creëren van differentiatie via ruimtelijke ingrepen zijn verschillende motieven te geven, die echter niet altijd een direct sociaal raakvlak hebben. De argumenten voor herstructurering zijn niet voor iedere wijk of voor iedere woningmarkt gelijk.

Allereerst kan via differentiatie een gemêleerde bevolkingsopbouw ontstaan, zodat in dat opzicht segregatie-tendensen worden tegengegaan. Vrijwel alle grote gemeenten kampen met een erfenis van de grote voor- en naoorlogse uitbreidingen van het woningbestand: wijken die in sterke mate zijn samengesteld uit woningen met eenzelfde prijs- en kwaliteitsklasse. Deze eenzijdige voorraad werkt ruimtelijke segregatie in de hand, zowel naar inkomen als (daaraan gekoppeld) naar etnische groep. Woningdifferentiatie wordt dan gezien als een mogelijkheid om op langere termijn de oorzaken hiervan tegen te gaan. In de praktijk wordt de noodzaak hiertoe echter nauwelijks of slecht onderbouwd. Onderzoek<sup>191</sup> laat zien dat betrokken partijen vaak onvoldoende op de hoogte zijn van de sociaal-economische positie en demografische samenstelling van de wijkbevolking en de ontwikkelingen daarin. Laat staan dat er inzicht bestaat in de mogelijke positieve en negatieve effecten van differentiatie. Tot slot zal differentiatie vrijwel altijd ten koste gaan van de goedkope woningvoorraad. Alleen al deze constatering vereist een zeer goede onderbouwing van de noodzaak ertoe.

Een ander argument voor differentiatie is het scheppen van mogelijkheden om een wooncarrière in de wijk te realiseren zodat de sociale stabiliteit van een wijk wordt vergroot. Daarbij is echter niet helder of die stabiliteit op buurt-, wijk- of stedelijk-niveau moet worden nagestreefd. Ook wordt er vooral uitgegaan van een in termen van woningtypologie sterk gesimplificeerde wooncarrière: starters in de goedkope flat, startende gezinnen in goedkope eengezinswoningen en ouderen in een flatje met een lift. De maatschappij zit tegenwoordig toch echt gecompliceerder in elkaar. Sommige huishoudens blijven wellicht (noodgedwongen) hun hele leven in een flat of goedkope eengezinswoning, omdat hun inkomen laag blijft. Verder leent niet iedere wijk zich voor het doorlopen van een wooncarrière. Iedere plek in de stad heeft zijn specifieke kwaliteiten (positief en negatief) en zal daarom voor de één wel, en voor de ander niet aantrekkelijk zijn. Ingrijpende herstructurering kan daar niet altijd iets aan veranderen. Bijzondere kwaliteiten kunnen dan beter worden benut voor de doelgroepen waarvoor ze het meest geschikt zijn.

Een ander, minder vaak aangedragen motief voor differentiatie is het voorkómen van stigmatisering, waarbij menging van bevolkingsgroe-



pen en meer variatie in de gebouwde omgeving het eenzijdige beeld moeten doorbreken. Ook bestaan er bedrijfseconomische overwegingen om meer differentiatie in een wijk aan te brengen. Een vergroting van de differentiatie past in de marktstrategie van woningcorporaties, waarin bedrijfseconomische motieven zoals kosten-batenanalyses, risicospreiding en verhuurbaarheid een steeds belangrijker plaats innemen. Tot slot kan herstructurering worden ingezet om de controle over de buurt terug te krijgen, met name in gebieden waar vandalisme, criminaliteit en intimidatie hoogtij vieren. Wanneer de verhuurbaarheid van het bezit daardoor in het geding komt, kan ingrijpen door corporaties worden gezien als een investeringsbescherming. Soms zijn fysieke ingrepen de enige mogelijkheid om deze 'rotte plekken' te saneren en de greep op de buurt weer terug te krijgen. Wellicht dat deze gebieden prioriteit in het beleid zouden moeten krijgen, terwijl in andere gebieden de nadruk komt te liggen op sociale- of economische maatregelen. Daarmee stuiten we op de vraag of differentiatie altijd het juiste middel is. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

### 3. Is differentiatie het juiste medicijn?

In het voorgaande bleek dat aan differentiatie diverse doelstellingen ten grondslag kunnen liggen. De *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* mikt met differentiatie vooral op de verbetering van de woonkwaliteit en het leefklimaat in wijken waar deze onder druk staan. Op zich is dit een plausibel argument, hoewel al is aangegeven dat differentiatie evengoed kan leiden tot botsende leefstijlen en een (verder) afnemende leefbaarheid. Veel ernstiger is dat herstructurering in veel situaties voorbij dreigt te gaan aan de vraag: *herstructurering*, voor wie? Alleen het antwoord op die vraag kan inzicht geven in de effectiviteit van de beoogde ingrepen. Het vasthouden of aantrekken van hogere inkomensgroepen door meer differentiatie in de wijk alleen is niet afdoende. Het gaat om de positieve invloed op de kwaliteit van het leefmilieu. Voorkomen moet worden dat herstructurering en het creëren van meer differentiatie een doel op zich wordt en dat de belangen van de huidige bewoners van het netvlies verdwijnen.

Voorafgaand aan ingrepen in de bestaande stedelijke structuur is een aantal vragen aan de orde: welke doelgroep staat centraal, is de leefbaarheid in het geding (zie voorgaande hoofdstuk) en waardoor, welke maatregelen en middelen zijn gewenst, en welke (positieve en negatieve) effecten zijn te verwachten?

### 3.1 *Uitgangspunten: herstructurering voor wie?*

Eigenlijk zou herstructurering gericht moeten zijn op het verbeteren van het woon- en leefklimaat van een wijk ten behoeve van de zittende bewoners. Voorzover de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* zich richt op de huidige bewoners, gaat het vooral om de hogere inkomensgroepen. Voor deze groep wil men mogelijkheden creëren voor het doorlopen van een wooncarrière op wijkniveau. Aan de positie van huishoudens met lage inkomens wordt geen aandacht besteed. Alleen indirect waar het gaat om de kwaliteit van de buurt als geheel waar de afzetbaarheid van duurdere woningen in de marktsector in het geding is.

Hoewel de aandacht voor de zittende bewoner in de Ontwerpnota maar zeer bescheiden is, is deze in de lokale praktijk wel degelijk expliciet aanwezig. Recent onderzoek in zestien naoorlogse wijken van de inmiddels opgeheven Stichting *Van na de Oorlog*<sup>101</sup> geeft aan dat bij de aanpak van de meeste naoorlogse wijken nadrukkelijk de huidige bevolking als doelgroep wordt genoemd. Niettemin wordt ook hier gestreefd naar meer differentiatie en net als in de Ontwerpnota wordt het streven naar meer menging nauwelijks onderbouwd met harde argumenten. In de woorden van de Stichting 'verwordt herstructurering daardoor al snel tot een ideologie'. De enige hoopgevende tendens die in een aantal wijken is te bespeuren, is dat steeds meer prioriteit wordt gegeven aan het behoud van een kwalitatief goede en omvangrijke goedkope woningvoorraad. Iets waar de Ontwerpnota minder oog voor heeft gezien de nadruk op differentiatie!

### 3.2 *Blijvende aandacht voor de goedkope woningvoorraad*

De Ontwerpnota stelt dat er de komende jaren nog veel woningen nodig zijn en dat deze vooral in de marktsector worden gebouwd. Aan meer goedkope sociale woningen is nauwelijks nog behoefte. Een dergelijke uitspraak mag echter niet zondermeer betekenen dat de aandacht voor dit deel van de woningvoorraad kan verslappen. Immers, vrijwel alle maatregelen die voor herstructurering worden ingezet, onttrekken goedkope woningen aan de voorraad. Ook het huurbeleid in sommige steden is bepaald niet kinderachtig. Zeker de betere delen ervan worden snel opgetrokken naar maximaal redelijke huurgrenzen. Dit kan op lokaal niveau leiden tot tekorten of tot een kwalitatieve verschraling van het aanbod van goedkope (huur-)woningen. Mede omdat de verschillen op gemeentelijk niveau groot kunnen zijn: er zijn gemeenten waar overschotten bestaan, maar evengoed zijn er gemeenten waar vraag naar en aanbod van goedkope woningen 'op

scherp' staat. Continu afroepen dat de omvang van de goedkope voorraad ruim voldoende is, nodigt uit tot niet onderbouwde (onverantwoorde) inkrimping van die voorraad.

Daar komt bij dat ook de verdeling van die voorraad (goedkope scheefheid) in overweging moet worden genomen. Met de Ontwerpnota wordt plotseling aangestuurd op een zekere mate van menging, waarbij ook goedkope scheefheid ineens niet meer zo erg is. Feitelijk is deze redeneertrant geheel tegengesteld aan de toonzetting van de *Nota Volkshuisvesting in de Jaren 90* die nog sterk de nadruk legde op het bevorderen van de doorstroming. Dit onder de stellige overtuiging dat de goedkope voorraad voldoende groot was, en het slechts een kwestie van verdelen was. Nu de doorstroming, ook bij corporaties, steeds minder een item wordt (ook al om een eenzijdige bevolkingssamenstelling te voorkomen), is het de vraag of er op termijn wel voldoende goedkope woningen beschikbaar zijn c.q. blijven. Hoewel er gemeenten zijn waar de primaire doelgroep de afgelopen jaren in omvang is afgenomen, moet worden gewaakt voor een plotse omvangslag. Sociaal-economische ontwikkelingen (o.a. een stijgende werkloosheid) voltrekken zich vaak sneller dan dat de woningmarkt kan reageren. Een sterke afname van de goedkope woningvoorraad kan, indien de noodzaak daar is, niet op korte termijn worden gecorrigeerd.

Het Rijk zal deze ontwikkeling scherp in de gaten moeten houden.

### **Dilemma**

Onderzoek in Den Haag<sup>111</sup> schetst het dilemma dat de sociale sector de taak heeft om de doelgroep te huisvesten, maar dat deze steeds meer bestaat uit huishoudens zonder perspectief. Grote concentraties goedkope woningen leiden dan tot concentratie van laagbetaalden, respectievelijk huishoudens zonder inkomensperspectief. Ook hier wordt een herstructureringsoperatie aangedragen als antwoord op een dreigend disfunctioneren van de sociale huisvesting in deze wijken met een grote aaneengesloten goedkope woningvoorraad. Terecht merkt A. Ouwehand op dat dit 'de wereld op zijn kop is'<sup>112</sup>.

Verandering in de bewoning van de naoorlogse voorraad wordt hier direct gekoppeld aan de noodzaak tot het verkleinen van die voorraad. Het aandeel goedkope huurwoningen, huishoudens met een minimuminkomen of etnische minderheden mag op zich nooit aanleiding zijn voor herstructurering. Concentratie is op zichzelf geen probleem. Dat wordt het pas als daardoor onleefbare situaties ontstaan, of als leden van bepaalde groepen gehinderd worden in hun maatschappelijke ontplooiing of integratie. Het is dus essentieel dat de sociale problematiek wordt geanalyseerd en dat daar de maatregelen op worden toegesneden. Dat kan best betekenen dat herstructurering en differentiatie niet aan de orde zijn, en dat de nadruk komt te liggen op beheer, groot onderhoud of sociaal-economische maatregelen.

## **Ingrepen in de goedkope woningvoorraad**

De goedkope woningvoorraad in de naoorlogse wijken vervult een duidelijke huisvestingsfunctie voor lage inkomensgroepen. Dat zullen ze ook in de toekomst moeten blijven doen. Veel lagere inkomensgroepen worden verdreven door de meer marktgerichte stadsvernieuwing, terwijl de nieuwbouw op Vinex-locaties maar een beperkte bijdrage kan leveren aan de huisvesting van lagere inkomensgroepen. Derhalve is herstructurering pas geslaagd als het ook voorziet in passende huisvesting aan de onderkant van de woningmarkt. Passend, zowel naar omvang als naar kwaliteitsniveau. Zeker als de vernieuwingsmachine ook in de naoorlogse wijken op gang komt, wordt monitoring van de ontwikkelingen binnen de goedkope voorraad, in relatie tot de omvang van de primaire doelgroep, essentieel. Ook al omdat het inmiddels veel bepleite 'gespiegeld bouwen' (slopen van goedkope woningen en nieuwbouw van duurder woningen in de stad gecombineerd met goedkope woningen op uitleglocaties) geen werkelijke bijdrage kan leveren; goedkope nieuwe huurwoningen zijn, ondanks flinke financiële injecties, duurder dan de woningen in de bestaande goedkope voorraad.

Interessant is om te bekijken of differentiatie ook binnen de goedkope voorraad mogelijk is. Daarmee wordt de vaak eenzijdige samenstelling en kwaliteit van deze voorraad doorbroken waardoor zij geschikt wordt voor uiteenlopende lagere inkomensgroepen. Aanpassing van de goedkope voorraad moet rekening houden met de woonwensen van ondermeer ouderen, allochtonen, jonge alleenstaanden, en gezinnen met kinderen. Daarbij mag niet worden vergeten dat ook binnen deze huishoudens weer grote verschillen bestaan, onder meer veroorzaakt door kenmerken als leefstijl, zorgbehoefte (ouderen) en huishoudensgrootte. Door hier via differentiatie op in te spelen, komt herstructurering direct ten goede aan de zittende bewoners. Dit in tegenstelling tot de wel zeer marginale bijdrage aan hun woongenot van dure koopwoningen aan de overkant van de straat. Probleem is echter dat er bij ingrepen waarvan de primaire doelgroep direct profijt heeft vaak geld bij zal moeten. Dat terwijl niet zeker is of corporaties dat kunnen bekostigen of dat hiervoor voldoende middelen gegenereerd kunnen worden onder meer door verkoop van bestaande huurwoningen en nieuwbouw.

### *3.3 Het juiste middel?*

Dat sociale- en economische achterstand in wijken vaak gepaard gaat met technische achterstand, wil nog niet zeggen dat fysieke ingrepen ook de sociale- of economische achterstand zullen verminderen. In Utrecht zijn deze drie vormen van achterstand in kaart gebracht<sup>13</sup>.

Wat opviel was dat sociale achterstand ook voorkwam in gebieden die al geheel gereconstrueerd waren.

Wel kunnen we stellen dat het welzijn van bewoners mede wordt bepaald door de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Investerings in de gebouwde omgeving en maatregelen ter bevordering van de economische groei kunnen in die zin van invloed zijn op het sociale leefmilieu en het welzijn van mensen (zie paragraaf 5.2). Toch moet een onderscheid worden gemaakt naar investeringsstrategieën en maatschappelijke strategieën. Er zijn immers diverse aspecten van welzijn waarop fysieke ingrepen geen invloed hebben. Daarvoor bestaan maatschappelijke strategieën die ondermeer gericht zijn op: het vergroten van het organisatievermogen, het vergroten van sociale veiligheid, en het stimuleren tot deelname aan onderwijs en maatschappelijke arbeid.

In het navolgende wordt aandacht besteed aan de twee belangrijkste maatregelen die volgens de Ontwerpnota kunnen worden ingezet in het kader van de herstructurering en differentiatie.

### **Verkoop van huurwoningen**

Verkoop van huurwoningen wordt moeilijk in marginale wijken. Een gecombineerde aanpak van woning en woonomgeving (upgrading) zal dan absoluut noodzakelijk zijn. Een andere mogelijkheid is het creëren van een 'enclave' binnen de wijk waar hogere inkomensgroepen willen wonen, maar dit schiet de doelstelling van differentiatie voorbij; immers, sociale integratie zal dan weinig kans krijgen. Verkoop is eenvoudiger te realiseren bij duurder huurwoningen in de betere wijken. Daar is differentiatie vanwege sociaal-maatschappelijke motieven echter zelden aan de orde. Eerder geschiedt het vanuit het verhuurperspectief van corporaties (dreigende leegstand door concurrentie van de koopsector op Vinex-locaties).

Bij verkoop van huurwoningen is derhalve een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- blijft de omvang van deze voorraad ook in de toekomst van voldoende omvang voor de doelgroep waar ze in eerste instantie voor bedoeld is?
- Verkoop alléén verandert niets aan de kwaliteit van de woningvoorraad of de woonomgeving. Een flat blijft een flat.
- Voor potentiële kopers zijn alleen de betere delen van de bestaande huurvoorraad interessant. Deze worden dan wel aan de goedkope voorraad onttrokken waardoor een verschraling optreedt. De goedkope voorraad gaat bestaan uit kwalitatief mindere woningen, in kwalitatief mindere buurten, en vooral in de gestapelde bouw (deze zijn minder interessant voor potentiële kopers).

- Mogelijkheden tot verkoop van bestaande huurwoningen hangt ondermeer af van de kwaliteit van de woning en de buurt, de krapte op de woningmarkt, en de rentestand.

### Sloop-nieuwbouw

Sloopprogramma's doorlopen bepaalde fasen, zowel financieel, markttechnisch (verhuurbaarheid) als kwalitatief. Alle drie kunnen ze bepalend zijn voor het moment van sloop. Zeker met huurwoningen hebben corporaties de neiging te wachten met slopen tot woningen boekwaarde-vrij zijn, zodat kapitaalvernietiging zo beperkt mogelijk blijft. Dit betekent dat in de loop der jaren steeds nieuwe cohorten woningen 'sloop-rijp' zijn. Tot dat moment zullen corporaties afzien van investeringen in de kwaliteit van de woning. Hoewel vanuit financieel oogpunt een begrijpelijke handelwijze, zal een dergelijke sterfhuisconstructie het woongenot van de zittende bewoner vermindern en komt dit de kwaliteit van de woonomgeving evenmin ten goede. Uiteraard leidt sloop-nieuwbouw, net als verkoop van huurwoningen, tot een verkleining van de goedkope woningvoorraad. Bovendien ontstaat een netto-verlies aan woningen: er wordt in de meeste gevallen een kleiner aantal woningen teruggebouwd.

Een ander aandachtspunt is dat door ingrijpende herstructurering een enorme herhuisvestingsopgave ontstaat, zeker in de grotere wijken. De vraag is waar mensen geherhuisvest kunnen worden en of zij ook bereid zullen zijn te verhuizen. Het geboden alternatief zal toch minimaal van gelijke kwaliteit moeten zijn. Bovendien worden hierdoor de eventuele negatieve effecten van concentratie tegengaan, maar verandert er aan de sociaal-economische positie van de (verhuizende) bewoners niets wezenlijks.

## 4. Doelgroepen voor herstructureringswijken

Wanneer herstructurering is gericht op het creëren van een gedifferentieerde woningvoorraad en bevolkingssamenstelling, dan is in ieder geval zeker dat huishoudens met lage inkomens daar onderdeel van uitmaken: zij zullen, ondanks de Vinex-inspanning (30% goedkope sector), voor het merendeel aangewezen blijven op de bestaande woningvoorraad, met name in de naoorlogse wijken. De *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* richt zich vooral op het behouden c.q. aantrekken van midden- en hogere inkomensgroepen om de leefbaarheid van de wijk te verbeteren<sup>141</sup>. Een interessante vraag is of men erin zal slagen om deze groepen daadwerkelijk te behouden dan wel aan te trekken. Zij hoeven immers niet per se in de bestaande stad te blijven.

Hun keuzemogelijkheden zijn ruimer, zeker als straks ook de Vinex-productie op gang komt. Derhalve komt het bij herstructurering en differentiatie er op aan specifiek in te spelen op de woonwensen van deze huishoudens.

Bij herstructurering zal de aandacht moeten uitgaan naar zowel de kwaliteiten van de woning als van de woonomgeving. Deze factoren wegen zwaar in de keuze van de woonconsument. Daarbij is het echter niet mogelijk om precies aan te geven welke doelgroepen te interesseren zijn voor een duurdere woning in een herstructureringswijk en al helemaal niet om een algemeen beeld te schetsen van hun woonwensen. Immers, de plaatselijke woningmarkt-omstandigheden doorkruisen dit algemene beeld. Daarnaast zijn recente onderzoeken vooral gericht op woonwensen ten aanzien van uitleglocaties; voorzover bekend zijn gegevens over specifieke woonwensen t.a.v. naoorlogse wijken schaars.

Tegelijkertijd is ook niet eenduidig vast te stellen welke aspecten doorslaggevend zijn voor de aantrekkingskracht van een wijk. Veel hangt af van de bestaande kwaliteiten van een wijk, de druk op de woningmarkt, de kenmerken van die woningmarkt en de kenmerken en samenstelling van de bevolking. Zo kan de problematiek in een naoorlogse wijk in Rotterdam, afgezien van de schaal, sterke overeenkomsten vertonen met een wijk in Vlissingen. Het gaat echter te ver om te stellen dat daardoor ook de beoogde aanpak of de potentiële doelgroepen overeen zullen komen. Dit hangt onder meer af van wat men gewoon is. Amsterdam biedt bijvoorbeeld meer mogelijkheden voor 'experimentele' woningbouw dan een stad als Den Haag, en koop-appartementen worden eerder geaccepteerd in Utrecht dan in Tilburg.

Niettemin volgt hier in het kort een profielschets van verhuiscandidate, met de nadruk op huizenkopers. Hiervoor is gebruik gemaakt van onderzoek van de NVB<sup>[15]</sup> en van Vijgen & van Engelsdorp Gastelaars<sup>[16]</sup>.

#### 4.1 *Schets van de woonwensen van verhuiscandidate*

Differentiatie van bestaande wijken heeft tot doel om naast lagere inkomensgroepen ook huishoudens met een hoger inkomen aan de wijk te binden (behouden of aantrekken). De vraag is om welk type huishoudens het dan gaat en wat hun woonwensen zijn. Hiervan is op hoofdlijnen een beeld te schetsen<sup>[17]</sup>. Vooraf echter de waarschuwing dat de woonconsument niet bestaat: de samenleving is daarvoor te divers. Uiteenlopende factoren, zoals levenslopen, inkomens, mobiliteitspatronen en leefstijlen, typeren de verschillende huishoudens.

## **Verhuisgeneigden**

Bij verhuisgeneigden, zo'n 50% van alle bovenmodale huishoudens (3½ miljoen) in Nederland, is onderscheid te maken tussen actief zoekenden (de zogenaamde 'planners'; 18%) en huishoudens die aangeven wel te willen verhuizen, maar daar (nog) niet actief mee bezig zijn (de zogenaamde 'dromers'; 33%). Uit onderzoek blijkt dat ouderen kritischer zijn en ook een meer uitgesproken visie op het wonen hebben. Zij nemen weloverwogen beslissingen voordat zij daadwerkelijk zullen verhuizen en wachten op een bijzonder aantrekkelijk aanbod. Jongeren, en vooral starters, zijn de meest actieve woningzoekenden.

## **Kopen of huren?**

Zo'n 70% van de verhuisgeneigden wil absoluut kopen. Bij ouderen ligt dit percentage veel lager (46%): iets meer dan de helft geeft de voorkeur aan de huursector (54%). Uiteraard bestaat er een duidelijke relatie met het inkomen: hoe hoger het inkomen, hoe sterker de voorkeur voor kopen. Potentiële kopers willen kwaliteit en zijn bereid om daar ook voor te betalen. Zo'n 70% wil meer dan 240.000 gulden neerleggen, waarvan 47% meer dan 3 ton. Dit wordt mede bepaald door de financiële mogelijkheden (hoogte van het inkomen) en de woonvorm (meer voor een vrijstaande woning dan voor een appartement). Daarnaast zijn er regionale verschillen (in het westen wil men meer besteden dan in overig Nederland).

## **Stedelijk of suburbaan wonen?**

De meeste huishoudens prefereren een suburbaan woonmilieu (53%) in plaats van een stedelijk (44%), terwijl 3% geen voorkeur heeft. Vooral jongere huishoudens zonder kinderen voelen zich tot stedelijk wonen aangetrokken. Binnen de stad wil men het liefst aan de rand wonen (80%), en duidelijk minder in het centrum (20%). Opvallend is dat over de tussenliggende wijken geen gegevens bekend zijn! Overigens is de wens om in de stad te wonen onder huurders veel groter; meer dan de helft wil graag 'attractief' gestapeld wonen.

De verschillen in woonwensen tussen de suburbaan of de stedelijk georiënteerde kopers zijn niet groot. Beide wensen, als ze de keus hebben, een eengezinswoning. Alleen ouderen hebben weinig bezwaren tegen een (gelijkvloerse) gestapelde woning. Zoomen we in op de kleine groep huizenkopers die bewust een flat of appartement wensen, dan blijkt dat zij de voorkeur geven aan een stedelijke omgeving.

## **Woningtype: huis met tuin blijft favoriet**

Goedkope rijtjeshuizen, vrijstaande huizen, twee-onder-één-kappers; allemaal zijn ze torenhoog favoriet. Slechts een klein deel van de verhuisgeneigden wenst een meergezinswoning in de vorm van een flat,



appartement of bovenwoning. Deze vraag komt vooral van senioren; ongeveer 26% geeft hieraan de voorkeur. Daarentegen geeft 75% van alle verhuisgeniegnen aan absoluut niet in een meergezinswoning te willen wonen. Tegelijkertijd staat de grootte van de woning bovenaan het wensenlijstje: een grote sobere woning scoort bij 54% van alle huishoudens beter dan een kleinere luxe woning (39%). De enige uitzondering is wederom de groep 55-plussers. Zij geven juist de voorkeur aan een kleinere luxe woning boven een grote sobere (54% tegen 35%).

### **Voorzieningenniveau**

Ten aanzien van het voorzieningenniveau zijn er weinig verschillen in wensen tussen stedelijk of suburbaan georiënteerde potentiële huizenkopers. Winkels voor dagelijkse boodschappen moeten op loopafstand zijn, gevolgd door groenvoorzieningen (park), scholen en opstapplaatsen voor openbaar vervoer (bussen). Opmerkelijk is echter dat het met de hardheid van deze woonwensen wel meevalt. Desgevraagd bleek dat veel huishoudens er geen moeite mee hebben wanneer dergelijke voorzieningen wat verder van huis liggen. Alleen ouderen hechten sterk aan winkelen op loopafstand. Opvallend is dat relatief weinig belang wordt gehecht aan typisch 'stedelijke' voorzieningen als horeca, theater, en winkels voor duurzame artikelen. Waarschijnlijk is een goede bereikbaarheid van deze voorzieningen voldoende.

#### *4.2 Waar mikt men in de praktijk op?*

Naast het algemene beeld van doelgroepen en woonwensen dat uit landelijk onderzoek naar voren komt, is een beeld te schetsen van de praktijk in naoorlogse wijken. De Stichting Van na de Oorlog heeft voor een aantal wijken geïnventariseerd welke doelgroepen men via herstructurering hoopt te bereiken<sup>181</sup>. Hierbij kwamen drie groepen naar voren: ouderen en hogere inkomensgroepen met en zonder kinderen. Starters zijn een vierde belangrijke doelgroep, maar zij zijn vanwege de bestaande voorraad kleine en goedkope appartementen 'vanzelfsprekend aanwezig': specifiek beleid wordt voor deze huishoudens nauwelijks gevoerd.

Voor **ouderen** wordt een woningbeleid gevoerd dat uitgaat van bijplaatsen van liften voor bestaande complexen, tot nieuwbouw van appartementen met lift, al dan niet in een woon-zorgcomplex. De aandacht voor afwijkende woonvormen (groepswoningen, patio's) is nog vrijwel afwezig, al groeit deze in sommige steden. Voor ouderen met alleen AOW zal nieuwbouw buiten bereik blijven, zodat aanpassing van de bestaande voorraad de nodige aandacht vraagt.

Voor **gezinnen met kinderen en een hoger inkomen** worden vooral nieuwe eengezinswoningen gebouwd. Daarentegen worden grote gezinnen met een laag inkomen slecht bediend: nieuwbouw is vrijwel onbereikbaar en de woningen in de bestaande voorraad zijn veelal te klein. Samenvoegen van woningen vergt al snel een onrendabele investering van zo'n veertig a vijftigduizend gulden. Voor veel corporaties een dure aangelegenheid. En juist voor kinderen bezitten de naoorlogse wijken veel kwaliteiten zoals groen, speelterreinen en scholen. Het reserveren van bestaande grote en goedkope woningen voor grote gezinnen met een laag inkomen verdient daarom alle aandacht.

Voor **hogere inkomensgroepen zonder kinderen** worden voornamelijk duurere woningen gebouwd in de vroeg-naoorlogse wijken. Zowel in de koop als in de huursector. Voor de verkoop van sociale huurwoningen is nog niet veel aandacht, uitgezonderd de kleine aantallen eengezinshuurwoningen die via verkoop op de markt komen. De mogelijkheden om ook appartementen te verkopen zijn nog nauwelijks in beeld gebracht, laat staan in praktijk gebracht.

### 4.3 *Een profiel van de potentiële doelgroepen*

Het voorgaande gaf een aantal voorkeuren van verhuisgeneigden ten aanzien van woning en woonomgeving. Hier wordt een aantal van deze gegevens gekoppeld aan de onderscheiden huishoudenstypen, zodat een profiel ontstaat van de potentiële doelgroepen voor herstructureringswijken. Maar nogmaals, zo'n beeld geeft geen garanties voor de uitwerking op lokaal niveau. Het betreft slechts een schets op hoofdlijnen die is gebaseerd op wat de verhuisgeneigden zelf aangeven te willen. Tussen woord en daad kan, ook op de woningmarkt, veel ruimte zitten.

**Ouderen** worden als doelgroep steeds belangrijker. Dit komt door de toenemende vergrijzing, ondermeer in de naoorlogse wijken. Terwijl vroeger de zorgbehoefte nog centraal stond, kan men tegenwoordig niet voorbijgaan aan het feit dat deze doelgroep zeer divers is samengesteld (de ene oudere is de andere niet) en derhalve ook uiteenlopende woonwensen heeft. Naast de zorgbehoefte zijn ook het inkomen en de leefstijl bepalende factoren. Op het gevaar af te generaliseren, kunnen we stellen dat ouderen alleen willen verhuizen indien zij een werkelijk aantrekkelijk aanbod krijgen. Ze vertonen een hoge mate van honkvastheid: bekendheid met de buurt en buurtbewoners leidt ertoe dat men niet zo snel de vertrouwde omgeving wenst te verlaten. Kleinere luxe (huur)woningen, eventueel gestapeld (voorzien van lift), met dagelijkse voorzieningen in de directe omgeving zijn het meest

aantrekkelijk. Waarschijnlijk is het aanpassen van de bestaande voorraad al voldoende om aan de wensen van deze groep tegemoet te komen. Bovendien is nieuwbouw voor ouderen al snel te duur.

**Tweeverdieners met kinderen** hebben voornamelijk behoefte aan ‘gezinspassende huisvesting’ die over het algemeen in de suburbane woonmilieus goed te vinden is en bovendien betaalbaar is. Opvallend is echter dat naarmate het opleidingsniveau en het beroepsniveau van de moeder hoger is, er een duidelijke voorkeur voor een stedelijk woonmilieu bestaat waarbij de woning en de sociale structuur van het woonmilieu centraal staan. Een kind-vriendelijke omgeving heeft een hoge prioriteit. Door de ruime opzet van vroeg-naoorlogse wijken, het vele groene en de aanwezigheid van speel- en schoolvoorzieningen lijken deze wijken zich hier uitstekend voor te lenen. Deze doelgroep wenst een duurdere eengezinswoning (koop of huur) die voldoende ruimte biedt.

**Tweeverdieners zonder kinderen** zijn ten dele georiënteerd op stedelijke woonmilieus. In tegenstelling tot wat velen denken, richten ook zij zich voor het merendeel op een woning in een suburbaan woonmilieu. Hooguit de allebei full-time werkende tweeverdieners met een vergelijkbaar inkomen zijn interessant, met name huishoudens met een wat oudere, hoog-opgeleide en goed verdienende vrouw voor wie het moederschap, mede door haar carrière, definitief van de baan is. Nabijheid van stedelijke voorzieningen is belangrijk vanuit het oogpunt van tijdsbesparing en vertier. Door nieuwbouw van duurdere, grotere meergezinskoopwoningen kan aan de wensen van deze groep tegemoet worden gekomen.

**Jonge alleenstaanden** (waaronder starters) hebben in alle opzichten een stedelijke leefstijl. De centrale stad voldoet aan hun wensen ten aanzien van voorzieningen, bereikbaarheid en vrijetijdsbesteding. Niet alleen voor studenten of werklozen, maar ook voor full-time werkende alleenstaanden biedt de stad een uitstekend woonmilieu. Voor sociale contacten zijn zij meer op het stedelijke centrum gericht en minder op de buurt. Wel maken zij regelmatig gebruik van buurtvoorzieningen. De woonmilieus waarop zij gericht zijn, worden gekenmerkt door een zeer grote woningdifferentiatie, ook in kwalitatieve zin. Daardoor is de menging naar inkomen relatief groot<sup>119)</sup>. Veel hebben zij echter nog niet te besteden. Een interessante optie is de verkoop van (opgeknapte) corporatiewoningen. In Amsterdam, maar ook in andere steden, blijken bepaalde buurten rond het centrum zeer aantrekkelijk voor deze doelgroep.

#### 4.4 Doelgroepen en sociale cohesie

Een van de belangrijkste kwaliteiten die aan differentiatie wordt toegedicht, is het positief rolmodel dat buurtbewoners voor elkaar kunnen vervullen. Voor een uitwisseling van kennis of taal, en een confrontatie met andere waarden en normen, is echter een sterke interactie tussen bewoners nodig. En dat is iets wat in de stad veelal ontbreekt: men leeft langs elkaar heen, heeft een stedelijk oriëntatie (en dus geen wijkgerichte) en contacten tussen mensen met een andere achtergrond zijn beperkt. Meestal kent men zijn eigen buurman niet eens! Of de komst van nieuwe bewoners hierin verandering zal brengen, is twijfelachtig. Uit onderzoek<sup>120</sup> blijkt dat maar weinig verhuisingen geïnteresseerd zijn in gezelligheid en regelmatige contacten met buurtbewoners. Men prefereert juist rust en privacy en heeft derhalve ook weinig behoefte aan ontmoetingsplekken in de buurt. Ook is men niet altijd georiënteerd op voorzieningen in de eigen buurt. Zo wordt bijvoorbeeld de kans op 'zwarte scholen' niet vermindert door de aanwezigheid van blanke gezinnen; de kinderen gaan bovengemiddeld naar scholen die niet in de eigen buurt liggen<sup>121</sup>.

Wil differentiatie iets bijdragen aan de leefbaarheid van een wijk of buurt, dan moet terdege rekening worden gehouden met het type huishouden dat men wil aantrekken. Hier zit dus een duidelijk verschil met de potentiële doelgroepen voor herstructureringsgebieden zoals hiervoor genoemd, en de betekenis van hun aanwezigheid voor het verbeteren van het leefklimaat. We kunnen stellen dat het mogelijk is in naoorlogse wijken een product aan te bieden dat voor een breed scala aan doelgroepen interessant is. Uiteraard moet daarvoor aan diverse voorwaarden worden voldaan. Dit betreft ondermeer de kwaliteit van de woning en het voorzieningenniveau, het karakter van de wijk (stedelijk, suburbaan), de situering van de woningen e.d. Interessanter is echter de invloed van het type huishouden op de sociale cohesie in de buurt. Daarover nog de volgende opmerking:

- **Ouderen** zijn een interessante doelgroep, maar wel kritisch. Voor de externe contacten wordt men met het vorderen van de jaren teruggeworpen op de woning en directe woonomgeving. Door de inkrimping van de actieradius verandert ook het contactenpatroon. Buren en nabijwonende vrienden worden belangrijker dan verder weg wonende familieleden. Hobby's, winkelen en recreatie kunnen externe contacten opleveren. De vraag of ouderen al dan niet in een naar bevolkingsopbouw gedifferentieerd leefmilieu willen wonen, is op basis van lokale onderzoeken niet eenduidig te beantwoorden<sup>122</sup>.
- **Hoger opgeleide gezinnen met kinderen** hebben een grotere oriëntatie op de buurt. Nieuwbouw voor deze groep biedt moge-

lijkheden tot het verbeteren van het leefklimaat, maar de verwachtingen mogen niet al te hoog zijn. Bovendien zijn zij geneigd te zijner tijd de stad te verlaten. Zij worden daarbij op hun wenken bediend: de zuigende werking van de uitleggebieden op huishoudens met hogere inkomens uit de stad is in sommige gemeenten al waar te nemen.

- Het sociaal-culturele effect van duurdere woningen voor **'urban professionals' zonder kinderen** is beperkt doordat zij geen buurtoriëntatie hebben, maar een stedelijke.
- **Jonge een- of twee-persoonshuishoudens** met een (potentieel) hoge arbeidsparticipatie zijn geïnteresseerd in milieus waarin de woningdifferentiatie groot is en waar de menging van inkomens relatief groot is. Door hun stedelijke oriëntatie zijn zij echter minder interessant voor het vergroten van de sociale cohesie in een buurt.

#### 4.5 *Lessen voor de aanpak van naoorlogse wijken*

Gemeenten en marktpartijen hebben in de afgelopen jaren ruime ervaring opgedaan met 'bouwen in het groen'. Het stedelijk bouwen heeft daarentegen weinig aandacht gekregen, en staat feitelijk nog in de kinderschoenen. Binnen de stad heeft vooral de stadsvernieuwing de partijen beziggehouden, zij het dat dit vrijwel risicoloos (zwaar gesubsidieerd en 'voor de buurt') plaatsvond. Bouwen voor de markt, voor eigen risico, en dan ook nog eens in een ongunstig woningmarktgebied is toch even iets anders. Dan komt het er op aan om voor nauwkeurig omschreven doelgroepen op maat gesneden producten te ontwikkelen in een passende omgeving. Dit kan alleen op lokaal niveau geschieden. Met name de vraag 'wie kan of moet worden aangetrokken' om de leefbaarheid van een wijk te verbeteren, moet op dat niveau worden gesteld. Hier wordt volstaan met een aantal aandachtspunten voor de herstructurering van naoorlogse wijken.

#### **Differentiatie in de breedte**

Veel differentiatie-maatregelen gaan nog uit van veranderingen waarbij hogere inkomensgroepen worden behouden of aangetrokken. Ook de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* legt hierop de nadruk. Het doorbreken van de eenzijdigheid kan echter ook tot stand komen binnen eenzelfde prijsklasse: van een kleine woning naar een grote; van een woning zonder-lift naar een woning met-lift; of van een huur naar een eigen woning. De ideeën hierover zijn nog maar matig ontwikkeld<sup>(2,3)</sup>. De fixatie op inkomen belemmert de aandacht voor differentiatie naar andere kenmerken als leeftijd, etniciteit, of huishoudenssamenstelling. Voor de aanpassing van de eenzijdige, goedko-

pe voorraad liggen hier wellicht nog interessante mogelijkheden. Dit doet tegelijkertijd ook meer recht aan de belangen en woonwensen van de primaire doelgroep in herstructureringswijken (zie ook 3.1).

### **Eengezins of meergezins?**

Uit onderzoek<sup>124)</sup> blijkt dat de vraag van geïnteresseerden jonger dan 55 jaar naar een woning op de Vinex-uitleglocaties (straks de concurrent van de naoorlogse wijken?) in overgrote meerderheid is gericht op een ruime eengezinswoning met tuin. Als we de vertrekmotieven en woonwensen koppelen, dan wordt enigszins duidelijk welk programma er aan herstructureringsopgaven ten grondslag moet liggen wil men potentiële vertrekkers vasthouden. Dit is het standaard plaatje van een ruime eengezinswoning, met buitenruimte (balkon, tuin, dakterrassen), in een kindvriendelijke woonomgeving. Of dit ook in herstructureringswijken haalbaar is, is nog maar de vraag.

Gestapelde woningbouw is eigenlijk alleen interessant voor ouderen en jonge starters, met name in de huursector. Voor de gestapelde koopsector bestaat, met uitzondering van een aantal specifieke woningmarktgebieden, maar een heel smalle markt. Een bijkomend probleem is dat bij een verruiming van de woningmarkt verhuurbaarheidsproblemen dreigen te ontstaan in het gestapelde deel van de naoorlogse voorraad, met name in de portiek-etagewoningen. Dit is in een aantal gemeenten nu al te signaleren<sup>125)</sup>. Een mogelijk oplossing is de verkoop van een deel van de gestapelde woningbouw aan werkende jongeren of ouderen; eventueel na upgrading. Kenmerken van de locatie (ligging t.o.v. centrum en voorzieningen in de wijk) spelen wel een sleutelrol.

### **Grote woning in een kindvriendelijke woonomgeving**

De instroom van allochtone gezinnen en de wens om via differentiatie ook hogere inkomensgroepen te behouden c.q. aan te trekken, zal de vraag naar grotere woningen en een kindvriendelijke woonomgeving doen toenemen. De invloed van kinderen op argumenten voor verhuizen is een bekend gegeven: een ongeschikt woonmilieu voor kinderen (onveilig, gebrek aan speelruimte, e.d.) is een belangrijk vertrekmotief voor gezinnen met kinderen. Veel vertrekkers uit de steden zijn (blanke) gezinnen met kinderen, en een inkomen dat hoger is dan dat van de vestigers. Daarnaast bestaat er een koppeling tussen kinderen krijgen en een huis kopen. Hooimeijer<sup>126)</sup> stelt dat dit verband sinds de jaren tachtig sterker is geworden. Investeren in de woonsituatie past binnen het 'settling down'-gedrag van deze groep.

### **Stedelijk of suburbaan?**

Kijken we naar de woonwensen van potentiële doelgroepen dan zijn twee typen woonmilieus interessant voor huishoudens die in de stad willen wonen<sup>127)</sup>. Herstructurering kan hier op inspelen: er kan worden gekozen voor het creëren van een stedelijk woonmilieu of een suburbaan woonmilieu. Het eerste betekent dat voorzieningen in de buurt of in de directe nabijheid gesitueerd moeten zijn. Ook kan worden gedacht aan het toevoegen van niet-woonfuncties in de wijk. Een kanttekening daarbij is dat in veel wijken de bestaande functies nu al onderbenut zijn (denk bijvoorbeeld aan winkelcentra). Anderzijds pleit de keuze voor een suburbaan milieu juist voor een versterking van de woonfunctie. Voordeel van dit scenario is dat de vraag naar eengezinswoningen onveranderd groot is en dat bewoners die anders zouden vertrekken naar een Vinex-locatie voor de buurt behouden kunnen blijven. De keuze voor een suburbaan woonmilieu impliceert daarmee wel een sterke concurrentie met de woningbouwproductie op Vinex-locaties. Bovendien zal een netto verlies aan woningen optreden aangezien er sprake zal zijn van verdunning in plaats van de vaak bepleite verdichting.

### **Clustering of spreiding?**

Het verkopen van gewilde sociale huurwoningen kan hogere inkomensgroepen voor de stad behouden. Nadeel van een dergelijke strategie is dat er een verschraling van de goedkope voorraad ontstaat doordat de beste delen van de voorraad naar hogere inkomensgroepen gaan en er aldus 'enclaves' in de stad kunnen ontstaan. Zetten we dit echter af tegen het scenario waarin deze huishoudens bij gebrek aan aanbod de stad verlaten, dan verdient dit wellicht toch de voorkeur: beter een aantal witte of zwarte buurten in de stad, dan een stad die een volledig 'getto' dreigt te worden (dit laatste speelt in steden als Amsterdam en Rotterdam). Door op buurtniveau te streven naar woonstijl-homogeniteit blijft op wijkniveau een zekere diversiteit in woonstijl gehandhaafd, waardoor in ieder geval de kans op stigmatisering kleiner wordt.

Voor de afzet van nieuwbouwwoningen in herstructureringswijken kan het, gezien de kwaliteit van de wijk, noodzakelijk zijn om te clusteren en woningen niet te verspreiden. Vooral de zogeheten 'gouden randjes' waarover vrijwel iedere wijk beschikt, lenen zich daarvoor. Wel kunnen bij deze strategie vraagtekens worden gezet bij de betekenis ervan voor de leefbaarheid van de wijk. Overigens zal ook vanuit financiële overwegingen een zeker bouwvolume, en dus clustering vereist zijn.

Tot slot speelt bij het vraagstuk van clustering of spreiding ook de leefstijl een rol<sup>[28]</sup>. Bewoners streven naar een sociaal-ruimtelijk woonmilieu dat een afspiegeling vormt van, of op zijn minst geen afbreuk doet aan, de verworven maatschappelijke positie en de gekozen leefstijl (zie ook 2.1). De behoefte van bewoners om in sociaal homogene woongebieden te wonen, lijkt een permanent karakter te hebben. De groep die bewust voor een heterogene woonwijk kiest, is relatief klein.

## 5. Voorwaarden voor succesvolle differentiatie

In de aanpak van (toekomstige) achterstandswijken ziet het Rijk een belangrijke rol weggelegd voor herstructurering<sup>[29]</sup>, zonder dat overigens duidelijk is wat de programmatische lading hiervan is. Centraal staat het vasthouden en aantrekken van koopkrachtige huishoudens. Een passend woningaanbod en hoge kwaliteit van woning en woonomgeving zijn daarvoor vereist. Om dit te kunnen realiseren zal aan verschillende voorwaarden moeten worden voldaan. Een aantal wordt hier kort behandeld.

### 5.1 *De woningmarkt*

Het succes van differentiatie zoals in de Ontwerpnota gedefinieerd, is per definitie sterk afhankelijk van de woningmarktsituatie. Zolang er sprake is van een zekere krapte is er niets aan de hand, al was het maar omdat huishoudens in de wijk gaan wonen wegens gebrek aan betere mogelijkheden elders. Minder geliefde woningen staan in zo'n situatie niet leeg en woningen in de marktsector worden in deze wijken makkelijk verkocht. Steden zoals Amsterdam, Utrecht of Haarlem kunnen hiervan profiteren. Anders ligt het bijvoorbeeld voor gemeenten als Lelystad of Hoogeveen waar de woningmarkt ontspannen is, maar de problematiek groot. Daar wordt de afzet van koopwoningen moeilijker en treedt leegstand in de huursector op. Daar waar de Vindex-productie op de markt komt, wordt dit effect nog versterkt.

#### **Relatie bestaande stad en uitleggebied**

Aan de positie van naoorlogse wijken in de stad en op de woningmarkt is tot op heden weinig aandacht besteed. Naoorlogse wijken nemen een positie in tussen de stadsvernieuwingswijken en de uitleggebieden, maar plannen worden gemaakt alsof het gaat om eilandjes die geen enkele relatie hebben met de rest van de stad. Toch bestaat er een relatie tussen de herstructurering van delen van de bestaande stad en de nieuwbouwproductie in uitleggebieden. Momenteel zijn er steden waar de oplevering van nieuwe woningen aan de rand van de stad



duidelijk resulteert in een selectieve uitstroom van gezinnen met hogere inkomens. Vooral naoorlogse wijken ondervinden deze zuigkracht<sup>130)</sup>. Herstructurering zou deze ontwikkeling een halt toe moeten roepen en huishoudens met een bovenmodaal inkomen voor de stad zien te behouden. Feitelijk zijn we in een situatie beland waarin de Vinex op stoom begint te komen, terwijl over de programmatische (on)mogelijkheden van herstructurering nog weinig bekend is. Met de beoogde herstructurering en differentiatie worden de bestaande stad en de uitleggebieden elkaars concurrent met betrekking tot de beoogde doelgroepen.

Wil de ontwikkeling van duurdere woningen in bestaand stedelijk gebied een succes worden, dan dienen de woning en woonomgeving een duidelijke meerwaarde te hebben ten opzichte van deze uitleggebieden. Extra kwaliteiten kunnen liggen in bijzondere woningtypen, of een 'stedelijk' karakter dat op uitleglocaties vaak wel wordt nagestreefd, maar zelden waargemaakt. Afstemming van woningbouwprogramma's op stedelijk niveau is voor een serieuze aanpak van herstructureringswijken absoluut noodzakelijk. Gezien de vordering van de Vinex-ontwikkeling kan met de herstructurering en differentiatie van naoorlogse wijken niet vroeg genoeg worden begonnen. Het idee is dat een strategie gericht op het behouden van bewoners voor de buurt meer effect sorteert (en eenvoudiger is) dan het aantrekken van bewoners van buiten af. Zittende bewoners 'schrikken niet van het externe imago van een buurt'. Bovendien wensen verhuisgeneigden vaak een (betere c.q. andere) woning in dezelfde buurt, maar kunnen deze vraag niet altijd effectueren vanwege een eenzijdig aanbod. Eenmaal vertrokken naar de rand van de stad zullen bewoners niet snel weer terugkeren.

## 5.2 *Beeldvorming*

De kwaliteit van veel herstructureringswijken is gering en wordt als sfeer- en kleurloos ervaren. Een duidelijk gezicht ontbreekt, tenzij dat een negatief beeld is. Stigmatisering van wijken als achterstandsgebieden waar armoede, criminaliteit en vandalisme heersen, ligt op de loer.

### **Beeldvorming: reputatie en toekomstperspectief**

Het vertrouwen dat bewoners hebben in de buurt is het belangrijkste motief om wel of niet te blijven. Dit staat zelfs los van de feitelijke situatie: de beeldvorming speelt in deze zo'n sterke rol dat verbetering van de situatie in de ene wijk niet zonder meer leidt tot een hogere waardering, terwijl bij een verslechtering van de situatie in een andere wijk de waardering onveranderd (hoog) kan blijven. Dit betekent dat

het, ongeacht de ervaren problemen, in de ene achterstandswijk wel zal lukken om bewoners te behouden en in een andere niet. Onderzoek in Utrechtse wijken<sup>1311</sup> heeft dit aannemelijk gemaakt. Buurtreputaties lijken over het algemeen ook niet zo snel te veranderen. Voorzover ze dat al doen, geschiedt dit voornamelijk in negatieve zin door selectieve migratie: de instroom van andere bevolkingsgroepen die symbool staan voor statusverlies. Opvallend is dat veranderingen in de gebouwde omgeving niet zo snel leiden tot een verandering in reputatie.

Daarnaast spelen diezelfde beeldvorming en toekomstverwachtingen in de hoofden van beheerders van en investeerders in de gebouwde omgeving. Ook hier geldt dat de bereidheid om te investeren in kwaliteitsverbetering wordt bepaald door het (toekomst) beeld dat men van een wijk heeft. En ook hier kan de aanvangskwaliteit van een wijk doorslaggevend zijn.

### **Voorkómen van stigmatisering en verbeteren van het imago**

Relevant voor de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* is dat 'hogere inkomensgroepen' met name voor de buurt behouden blijven wanneer een positieve toekomstverwachting aanwezig is. Of dit kan worden beïnvloed via fysieke ingrepen is twijfelachtig. Het beste wat met het toevoegen van duurdere woningen kan worden bereikt, is het doorbreken van het massieve en eenzijdige beeld van achterstandswijken zodat stigmatisering wordt voorkomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat nieuwe toevoegingen aan de woningvoorraad ook daadwerkelijk deel uitmaken van de wijk, zowel in de belevingswereld van de bewoners als van buitenstaanders.

In deze context moeten de mogelijkheden van differentiatie in de woningvoorraad worden gezien: buurten met een slechte reputatie zijn zeer moeilijk te verbeteren, investeerders zijn terughoudend, investeringen in kwaliteitsverbetering niet altijd lonend, en bewoners niet altijd overtuigd van een betere toekomst.

### 5.3 *Beheer*

Beheer van de gebouwde omgeving is een continu proces. Corporaties, gemeenten, beleggers, maatschappelijke instellingen en (eigenaar-)bewoners zijn ermee belast. Doelstelling van beheer is het behouden van een aantrekkelijk woon-, werk-, en leefklimaat van een buurt, alsmede aanpassing ervan aan de veranderende behoeften. Lange tijd is verbetering nagestreefd via het opvoeren van de fysieke kwaliteit van woning en woonomgeving. Problemen als burenoverlast en onveiligheid vragen echter om verbetering van de gebruikswaarde.

In de discussie over het leefklimaat van de buurt is daarmee een duidelijke verschuiving opgetreden van het verbeteren van de gebouwde omgeving naar de betekenis van sociale- en formele controle, het dragen van verantwoordelijkheden, en het effect van heterogene leefstijlen in buurten. De *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* bevestigt deze verschuiving, echter zonder (vooralsnog) ook concrete invulling te geven aan de meer sociale aspecten.

Een goed leefklimaat is geen vanzelfsprekendheid: uiteenlopende leefstijlen, de afname van sociale contacten, en een korte woonduur zijn niet bevorderend voor de onderlinge consensus. Sommige buurten staan zo slecht aangeschreven dat er maar weinig bewoners willen (blijven) wonen. In veel gevallen kunnen of willen bewoners zelf geen oplossingen aandragen voor problemen. De verantwoordelijkheid voor (het afdwingen van) een goed gebruik van het woonmilieu komt daardoor te liggen bij professionele maatschappelijke organisaties, corporaties en gemeenten. De bewoner is een woonconsument die naast een goede woning ook een vorm van dienstverlening verwacht zodat zijn woongenot wordt gegarandeerd. Opvallend is dat daarmee het taboe van sociale interventies langzamerhand verdwijnt: de rechten van het individu en de 'mondige burger' maken weer plaats voor vormen van 'betutteling' en bemoeizucht<sup>132</sup>. Probleem is echter dat het sociaal beheer in vergelijking met het ruimtelijk beheer veel moeilijker is te organiseren via publiek- en privaatrechtelijke gebruiksregels.

### **Relatie tussen beheer en bevolkingssamenstelling**

Een belangrijk aandachtspunt in het streven naar meer differentiatie in herstructureringswijken is het beheer van de openbare ruimte en de directe woonomgeving. Marktpartijen hechten hieraan steeds meer belang aangezien dit mede bepalend is voor de afzetbaarheid van woningen. De kritische woonconsument beoordeelt immers de gehele setting van woning en woonomgeving. Dit vraagt om het vaststellen van verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Diverse studies tonen aan dat er een verband bestaat tussen de intensiteit van het beheer en de diversiteit van de bevolking<sup>133</sup>. Hoe homogener de bevolking, des te meer het beheer aan hen kan worden overgelaten. Dit geldt niet alleen voor de bovenkant van de woningmarkt: ook de 'sociale onderklasse' kent vaak een sterk mate van sociale controle (soms nog in de vorm van volksbuurtjes). Hoe groter de diversiteit van de bevolking, hoe intensiever c.q. repressiever het beheer moet zijn. Met het streven naar meer differentiatie wordt beheer een belangrijk aandachtspunt voor herstructureringswijken; ook al omdat gerealiseerde kwaliteiten behouden moeten blijven.

Voor het wijk- en buurtbeheer kan ook de aanwezigheid van een groot aantal kinderen niet genegeerd worden, gezien de kans op problemen met rondhangende jeugd, vandalisme, schooluitval en jeugdwerkloosheid. Voor corporaties in de grote steden is de aanwezigheid van veel kinderen en jongeren in de regel al een bron van zorg, omdat het beheer van woningen en woonomgeving meer tijd en geld vergt<sup>134</sup>. Aangezien huishoudens met kinderen een potentiële doelgroep voor herstructureringsgebieden kunnen zijn, is extra aandacht op dit punt gewenst.

#### 5.4 *Organisatie: partijen en beleid*

Interessante vraag is of het ook in zwakke woningmarktgebieden mogelijk is om ontwikkelende partijen te bewegen tot risicodragende investeringen. Voor de commerciële ontwikkelaars wordt dit vooral bepaald door de kwaliteit van de locatie en het imago van een wijk of buurt. En het lijkt er op dat de (economische) potenties overschat worden; de kwaliteit van de wijken is in het algemeen niet goed genoeg om particuliere investeerders over de streep te trekken<sup>135</sup>. Daarnaast steken marktpartijen al veel geld en energie in de ontwikkeling van Vinex-locaties. Door ook risicodragend in de stad zelf te ontwikkelen worden zij min of meer concurrent van zichzelf.

Ook woningcorporaties zullen hier rekening mee houden, maar zij hebben daarnaast nog andere belangen. Uit het oogpunt van investeringsbescherming (de kwaliteit en verhuurbaarheid van bestaand bezit) zullen zij eerder bereid zijn investeringen te plegen die de kwaliteit van de buurt, de woonomgeving en de leefbaarheid ten goede komen. Dit heeft immers een (in-)directe uitstraling op de bestaande voorraad. De vraag is of het verbeteren van de bestaande voorraad niet evenveel effect zal sorteren als het vergroten van de voorraad duurdere woningen.

In veel wijken zal het noodzakelijk zijn om eerst de kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren, zodat de afzetbaarheid van (duurdere) koop en huurwoningen mogelijk wordt. Hierbij gaat het om de kwaliteit van de openbare ruimte, de infrastructuur, het voorzieningenniveau, of de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. En dan nog is het sterk de vraag of dit voor iedere achterstandswijk tot concrete resultaten leidt. Het is denkbaar dat het op bepaalde plekken onhaalbaar blijft om duurdere woningen te realiseren, omdat er gewoonweg geen belangstelling voor is. Bovendien is de herstructureringsopgave enorm en zullen corporaties onrendabele toppen moeten accepteren. Niet iedere corporatie is daartoe bereid of in staat.

Interessant is om te zien welke stimulerende en voorwaardenscheppende rol de (rijks)overheid zich wil aanmeten om marktpartijen of eigenaren te bewegen tot het plegen van ingrijpende investeringen terwijl zij daar zelf geen mogelijkheden voor zien. Waarschijnlijk kunnen alleen enorme voor-investeringen gericht op basis-faciliteiten als parkeren, sociale veiligheid en openbare ruimte, hen over de streep trekken.

### **Afstemmen van beleid**

Afstemming van beleid is bij herstructureringsopgaven onmisbaar. Met name de corporaties, de grootste huiseigenaren in de naoorlogse wijken, zullen onderling tot overeenstemming moeten komen over de gewenste aanpak. Zeker indien verschillende corporaties bezit hebben in een herstructureringswijk. Voorkomen moet worden dat investeringen in een kwaliteitsverbetering door de ene corporatie teniet worden gedaan door het achterwege blijven van ingrepen door de andere. Het gaat bij herstructurering immers om de kwaliteit van het geheel: van woningen en woonomgeving, infrastructuur, voorzieningen en bedrijvigheid. Voorzover corporaties hier onderling niet uitkomen, ligt er een initiërende/intermediaire rol voor de gemeente.

Ook de gemeente zal dus haar verantwoordelijkheid moeten nemen, onder meer ten aanzien van openbare ruimte en niet-fysieke, stimulerende maatregelen zoals op het terrein van scholing, arbeidsparticipatie en voorlichting. Nog belangrijker is de rol die de gemeente speelt in het proces van planvorming en -uitvoering. Maar al te vaak worden marktpartijen (waaronder corporaties) bij hun initiatieven om de herstructurering in gang te zetten, gefrustreerd door lange besluitvormingsprocedures en onduidelijk beleid van de gemeente, of winstdoelstellingen van het gemeentelijk grondbedrijf. En juist snelheid van handelen is gewenst, niet alleen vanwege de 'dreiging' van de Vinex-ontwikkeling, maar ook omdat proceskosten zwaar drukken op de uitgavenkant: 20.000 gulden per woning zijn snel gemaakt. Afspraken tussen gemeente en corporaties over zaken als verkoop of sloop van huurwoningen, of het ontwikkelen van (duurdere) koopwoningen komen voorsnel nog moeizaam of helemaal niet van de grond, ook al omdat dit de discussies over de omvang en kwaliteit van de goedkope woningvoorraad doorkruist. Voor de voortgang en het slagen van de herstructurerings-opgave is overeenstemming echter essentieel.

### 5.5 *Draagvlak*

Zoals de differentiatie nu is geprogrammeerd, wordt wel een zeer zware wissel getrokken op de bereidwilligheid van bewoners om te

verkassen voor sociale en economische doelstellingen van stedelijke vernieuwing<sup>136f</sup>. Het belang van de zittende bewoner wordt ondergeschikt gemaakt aan een soort 'algemeen belang'. Over het draagvlak onder bewoners voor dergelijke ingrepen is weinig bekend. Ook in de *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing* wordt hierover met geen woord gerept. Ervaringen uit de beginjaren van de stadsvernieuwing leren echter dat bewoners niet bereid zijn om hun slooprijpe woningen te verlaten voor een 'evenwichtige bevolkingsopbouw', wanneer zij daar zelf niet beter van worden. Het 'Bouwen voor de Buurt' was destijds een logische reactie op deze tegenstand<sup>137f</sup>. Zetten we dit af tegen recente ervaringen in naoorlogse wijken dan blijkt dat nieuwbouw in het kader van een groots opgezet plan in Holtenbroek (Zwolle) op enorme weerstand stuit van bewoners, terwijl de incidentele sloopnieuwbouw in Presikhaaf (Arnhem) relatief gemakkelijk tot stand komt<sup>138f</sup>. Bewonersverzet is dus niet ondenkbaar. Adelmund<sup>139f</sup> noemt het daarom ondenkbaar dat de bewoner een marginale positie inneemt in het proces: 'dan verschraalt herstructurering tot een technocratisch project, waarin het risico van sociale onrust al vanaf het begin is ingebakken'. Herstructurering was nu juist bedoeld om dat te voorkómen!

### **Bewonersparticipatie**

De huidige bewoners met lage inkomens van (potentiële) herstructureringswijken krijgen in de *Ontwerpnota* weinig tot geen aandacht, laat staan dat er wordt gerept over bewonersparticipatie. Dat wekt bevreemding aangezien herstructurering staat of valt met de acceptatie en medewerking van de zittende bewoners. Sinds de verzelfstandiging wordt de corporaties voorgehouden dat zij de bewonersparticipatie en het bewonersoverleg een plaats moeten geven, maar van een gelijkwaardige positie lijkt vooralsnog geen sprake<sup>140f</sup>.

Belangrijk voor herstructureringsopgaven is in dit verband de medezeggenschap over huisvesting en woonomgeving. Ten tijde van de stadsvernieuwing organiseerde de gemeente de inspraak en medezeggenschap. Nu wordt dit aan marktpartijen overgelaten, waaronder corporaties. De grote vraag is echter of deze partijen constructieve discussies met de bewoners zullen aangaan. Niettemin is het ondenkbaar dat de belangen en de betrokkenheid van de bewoners zo'n marginale plaats krijgen in een zo ingrijpende operatie als herstructurering. Het risico van sociale onrust wordt daardoor alleen maar groter, terwijl de betrokkenheid en ervaringsdeskundigheid van de bewoners wordt genegeerd. Herstructurering dreigt daardoor haar doel voorbij te schieten: het verbeteren van de leefbaarheid en kwaliteit van de buurt/wijk in het belang van de zittende bewoners staat niet centraal, maar het creëren van differentiatie wordt een doel op zich.

## 5.6 Financiële haalbaarheid

Bij herstructurering ten behoeve van meer differentiatie zijn diverse maatregelen mogelijk, variërend van sloop-vervangende nieuwbouw, tot woningverbetering, samenvoeging en sociaal uitponden. Ten dele kunnen deze maatregelen geld opleveren (o.a. sloop-nieuwbouw en verkoop van huurwoningen), maar de overige ingrepen zullen naar alle waarschijnlijkheid tot tekorten leiden. Voor het vaststellen van de overheidsbijdrage (Rijk en gemeente) is in de Ontwerpnota gebruik gemaakt van een saldoberekening waarin mogelijke kosten en opbrengsten tegen elkaar zijn afgezet.

Hier is echter een aantal kanttekeningen bij te plaatsen, vooral ook omdat dit een rekensom op macro-niveau is die plaatselijk heel anders kan uitpakken:

1. Uitgaven en opbrengsten kunnen niet per definitie bij één en dezelfde partij gesaldeerd worden. Immers, het gaat binnen één opgave soms om winst voor de ene partij en verlies voor de andere<sup>(41)</sup>. Voor eventuele verevening van financiële plussen en minnen tussen partijen mogen de verwachtingen niet al te hoog zijn. Het animo daarvoor zal gering zijn, de opgaven te divers, te complex en te omvangrijk. Ook is daarvoor (op voorhand) een goed inzicht in opbrengsten en uitgaven noodzakelijk. Pogingen om voor Den Haag Zuidwest iets dergelijks op poten te zetten, zijn mislukt, zodat het weer 'ieder voor zich is'. Met name commerciële marktpartijen (beleggers, ontwikkelaars) zullen niet investeren indien zij (op korte termijn) geen winst kunnen maken. Voor corporaties kan de zogeheten 'collegiale financiering' tot de mogelijkheden behoren.
2. Ook binnen één herstructureringsopgave zullen de ingrepen niet budgettair neutraal uitpakken. Dit is sterk afhankelijk van de geplande maatregelen; veel nieuwbouw of verkoop van huurwoningen zal financieel aantrekkelijker zijn dan investeren in kwaliteitsverbetering van de goedkope voorraad of de openbare ruimte. In het ergste geval gaan dergelijke financiële afwegingen straks het herstructureringsprogramma bepalen. Een oplossing kan liggen in het, op lokaal niveau, verknopen van rendabele en onrendabele projecten per partij, zowel in de stad als aan de stadsrand. Daarbij gaat het om een ongedeelde herstructureringsopgave waarin differentiatie alleen plaatsvindt in combinatie met andere ingrepen in de wijk. Hier ligt dan een belangrijke coördinerende rol voor de gemeente.  
De factor tijd speelt bij investeren in herstructureringsopgaven een belangrijke rol. Om de wijk aantrekkelijk te maken voor hogere inkomensgroepen zal de kwaliteit van de woonomgeving eerst

moeten worden verbeterd. Dit geldt tevens voor het over de streep trekken van investeerders. Dit betekent dat aan het begin veel voor-investeringen moeten worden gepleegd, waarvan nog maar moet blijken of deze aan het eind van het project ook weer worden terugverdiend. In dit verband bestaat tevens een discrepantie tussen de lange looptijd van herstructureringsprojecten en het korte termijnbelang van commerciële marktpartijen.

4. Lokale en regionale woningmarktomstandigheden bepalen de (financiële) speelruimte voor herstructureringsingrepen. In gemeenten waar sprake is van een ruime woningmarkt zal het moeilijk zijn om voldoende opbrengsten te genereren door nieuwbouw of verdichting, laat staan dat deze de kosten van de gehele operatie zullen dekken. Sterker nog, het kan zelfs noodzakelijk zijn om tot desinvestering over te gaan: het bewust verlagen van het aantal woningen om leegstand te voorkomen<sup>(42)</sup>.

## 6. Ter afsluiting

Er is waardering voor het feit dat de problematiek van de naoorlogse wijken nu ook op rijksniveau de aandacht krijgt die het verdient. Dit is een duidelijke aanvulling en verbreding van de 'traditionele stadsvernieuwing' zoals geformuleerd en (financieel en inhoudelijk) afgebakend in de Nota Belstato. Betrokkenheid en monitoring door het Rijk van de voortgang en de resultaten van stads- en stedelijke vernieuwing is en blijft noodzakelijk. Een stimulerende rol van de overheid (gemeente en Rijk) is onmisbaar, zeker in gebieden waar marktpartijen, waaronder corporaties, niet kunnen of willen investeren in de verbetering van de leefbaarheid.

### Vraagtekens

Van ruimtelijke ingrepen worden grote sociale effecten verwacht. Differentiatie van het woningbestand zou de eenzijdigheid van wijken kunnen doorbreken en tegelijkertijd een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van het leefmilieu. Er zijn evenwel kanttekeningen te plaatsen bij het creëren van meer variatie in de woningvoorraad en bevolkingssamenstelling: zogenaamde 'probleemwijken' zijn lang niet allemaal zo eenzijdig als wordt aangenomen, er bestaan grote verschillen in aantrekkelijkheid tussen wijken en buurten die statistisch gezien vergelijkbaar zijn<sup>(43)</sup>, en een eenzijdige samenstelling hoeft niet per se te duiden op een geringe leefbaarheid. Daarom zijn er vraagtekens te zetten bij de verhouding tussen de noodzaak, de mogelijkheden en de te verwachten effecten van differentiatie.



## 6.1 *Noodzaak van herstructurering en differentiatie*

- Leefbaarheidsproblemen kunnen ontstaan door de maatschappelijke achterstand waarin buurtbewoners verkeren en uiteenlopende leefstijlen.
- De behoefte van bewoners om in sociaal homogene wijken te wonen, lijkt een permanent karakter te hebben. Differentiatie zal daar afbreuk aan doen.
- De criteria die in de Ontwerpnota worden gehanteerd voor het indelen van wijken en de behoefte-raming, geven geen duidelijke analyse van de problematiek en gaan voorbij aan lokale verschillen.
- De noodzaak tot ingrijpen kan niet worden bepaald door de omvang van de goedkope woningvoorraad of het aandeel huishoudens met een laag inkomen. Een homogene samenstelling van een wijk, in welke vorm dan ook, is niet per definitie een signaal dat de leefbaarheid van de wijk onder druk staat.
- Er wordt te weinig rekening gehouden met de specifieke functie van veel wijken, namelijk het huisvesten van de primaire doelgroep.
- Geredeneerd vanuit de woningmarkt (dreigende overschotten, de kwaliteit van de voorraad en mogelijkheden voor een wooncarrière binnen een wijk), de financiële positie van corporaties, of zoiets ongrijpbaars als het imago van een wijk (voorkómen van stigmatisering) zijn er motieven aan te dragen voor herstructurering en differentiatie.

## 6.2 *Mogelijkheden van herstructurering en differentiatie*

- Afstemmen van stedelijke programma's is noodzakelijk. Herstructurering brengt verschuivingen op de woningmarkt teweeg: verbetering van de leefbaarheid in de ene wijk heeft ongetwijfeld gevolgen voor de leefbaarheid in een andere wijk. Ook de programmering van uitleggebieden en de differentiatie van de bestaande voorraad moet worden afgestemd aangezien met beide op dezelfde doelgroepen wordt gemikt.
- Toevoegen van woningen in de duurdere sectoren kan hoge opbrengsten genereren die weer kunnen worden ingezet voor onrendabele ingrepen. Voorkomen moet worden dat dergelijke opbrengsten wegvloeien. Derhalve moet ook worden bekeken op welke wijze iets kan worden gedaan aan de winstdoelstelling van het gemeentelijk grondbedrijf: kunnen gelden weer naar de wijk terugvloeien?
- Voorkomen moet worden dat zogeheten 'gouden randjes' zomaar worden weggeven aan een willekeurige ontwikkelaar en dat de moeilijke opgaven blijven liggen. Beter is het om de mogelijkheden

van koppeling van geldstromen (positieve en negatieve) of directe koppeling van projecten (moeilijke/makkelijke; winstgevende/verlieslatende) te onderzoeken.

- Er wordt geen aandacht besteed aan de verschillen in kosten en opbrengsten van herstructurering die op lokaal niveau ontstaan. In de ene wijk ontstaan overschotten, in de andere tekorten. De behoefteberekening is voor het landelijk niveau gemaakt zodat deze verschillen buiten beeld raken/blijven.
- In diverse woningmarktgebieden zal het moeilijk, zometertijd onmogelijk, zijn om woningen in de marktsector af te zetten. Dit komt doordat de woningmarkt ruim is (men heeft voldoende keuzemogelijkheden), er concurrentie is met ander aanbod (Vinex), of omdat de herstructureringswijk over onvoldoende kwaliteiten beschikt (en deze ook via ingrepen niet te creëren zijn).
- Los van het effect dat differentiatie heeft op de leefbaarheid is het wel mogelijk om een gevarieerd woningaanbod te creëren. Daarvoor is een integrale aanpak van woning en woonomgeving nodig.
- Het tegengaan van overlast en het verbeteren van het beheer en het imago zijn een voorwaarde om tot een gedifferentieerde woningvoorraad te komen.
- Er wordt een zware wissel getrokken op de bereidheid van bewoners om te verkassen voor sociale- en economische doelstellingen van stedelijke vernieuwing. Over het draagvlak onder bewoners voor dergelijke maatregelen is weinig bekend, al valt van de beginjaren van de stadsvernieuwing veel te leren.

### 6.3 *Effecten van herstructurering en differentiatie*

- Over de veronderstelde positieve invloed van inkomensdifferentiatie op de leefbaarheid van een wijk is weinig bekend. Nader onderzoek is op dit punt gewenst.
- Er dreigt een afname van de goedkope woningvoorraad; vrijwel alle ingrepen ten behoeve van differentiatie gaan ten koste van de goedkope voorraad.
- Het aanbrenge van differentiatie (o.a. door huurverhogingen en verkoop bestaande huurvoorraad) kan tevens resulteren in een versraling van de goedkope woningvoorraad; vooral de slechtere delen dreigen over te blijven voor de primaire doelgroep.
- Centraal uitgangspunt zou moeten zijn dat herstructurering ten goede komt aan de zittende bewoner. Dit uitgangspunt dreigt in de Ontwerpnota echter onder te sneeuwen door de jacht op de welgestelde huishoudens in de drang naar het creëren van meer differentiatie. In de praktijk wordt op lokaal niveau de huidige bevolking wel als de belangrijkste doelgroep beschouwd.

Er is weinig aandacht voor zaken als medezeggenschap, draagvlak voor plannen, en positieve of negatieve effecten van differentiatie voor de zittende bewoners.

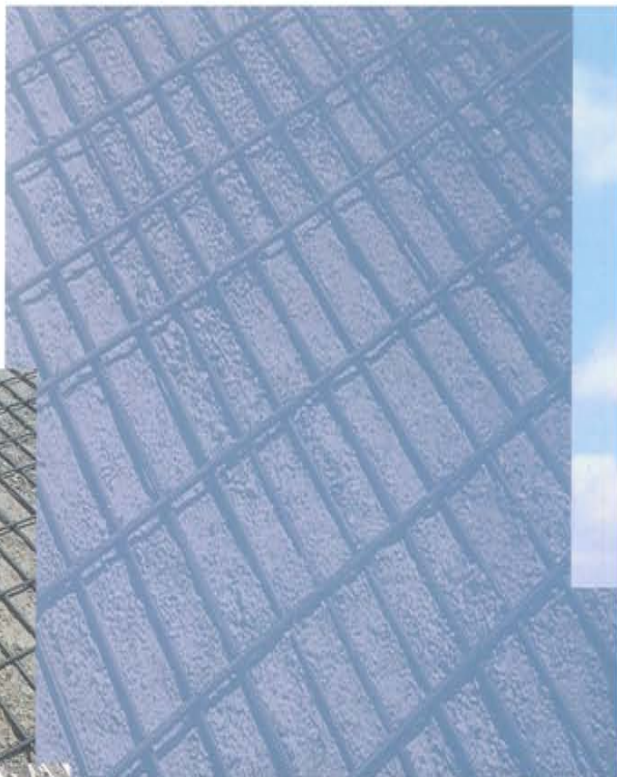
- Bij het creëren van meer differentiatie met als doel de leefbaarheid, sociale cohesie en economische vitaliteit te versterken is het noodzakelijk om de (mogelijke) invloed van potentieel aan te trekken doelgroepen daarop in ogenschouw te nemen. Vooral de mate van buurtoriëntatie (sociaal en economisch) is daarbij van cruciale betekenis.
- Differentiatiebeleid zal meer gericht moeten zijn op passendheid van de goedkope woningvoorraad. Ook de primaire doelgroep is gevarieerd samengesteld naar leefstijlen, inkomens, woonwensen, huishoudenssamenstelling en dergelijke.
- Het gevaar van onderschatting van de omvang van de primaire doelgroep dreigt. Veel gemeenten hebben geen actueel beeld van de grootte en samenstelling van deze groep. Tegelijkertijd wordt wel aangenomen dat onttrekkingen aan de goedkope voorraad mogelijk zijn (mede doordat dit op rijksniveau wordt afgeroepen, daarbij voorbijgaand aan plaatselijk verschillende omstandigheden).
- Van niet-fysieke ingrepen of een verbetering van de bestaande voorraad en woonomgeving (openbare ruimte) zijn wellicht meer positieve effecten te verwachten voor de zittende bevolking.

# Noten

- <sup>111</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>112</sup> Woonstijlen in Bouwlust Den Haag Zuidwest; H. Starmans e.a.; 1991.
- <sup>113</sup> Een nieuw programma voor het stedelijk landschap in de 21e eeuw; stichting Ontwerpen Voor Nederland; 1996.
- <sup>114</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>115</sup> Stadsvernieuwing + Herstructurering + ..... = Stedelijke Vernieuwing?; D. Schuiling; Rooilijn; juni 1997.
- <sup>116</sup> Zorg voor naoorlogse wijken terecht; P. Jansen, G. Neijenhuijs; Woningraad nr. 11; 1997.
- <sup>117</sup> Stadsvernieuwing + Herstructurering + ..... = Stedelijke Vernieuwing?; D. Schuiling; Rooilijn; juni 1997.
- <sup>118</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>119</sup> De naoorlogse wijk centraal; Stichting Van na de Oorlog; 1997.
- <sup>120</sup> De naoorlogse wijk centraal; Stichting Van na de Oorlog; 1997.
- <sup>121</sup> Volkshuisvestingsverslag Den Haag; Dienst SO Den Haag; 1996.
- <sup>122</sup> Herstructurering moet ten goede komen aan de zittende bewoners; A. Ouweland; Woningraad Magazine 6; 1997.
- <sup>123</sup> Scenario voor een sterke stad; gemeente Utrecht; 1993.
- <sup>124</sup> De vraag blijft of een dergelijke differentiatie inderdaad bijdraagt aan de leefbaarheid van een wijk.
- <sup>125</sup> Huizenkopers in profiel; wie zijn zij en wat willen zij?; Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers; 1997. Het betreft een woningmarktonderzoek naar de wensen van potentiële huizenkopers. De woonwensen van zo'n 3000 verhuisgeneigde huishoudens (waaronder 2000 potentiële huizenkopers) met een inkomen vanaf modaal zijn via een enquête geïnventariseerd.
- <sup>126</sup> Centrum, stadsrand, groeikern: bewonersprofielen en leefpatronen in drie woonmilieus binnen het gewest Amsterdam; J. Vijgen en R. van Engelsdorp Gastelaars; 1992.
- <sup>127</sup> Dit beeld heeft betrekking op de woonwensen van verhuisgeneigden die een huis willen kopen en dus niet op verhuisgeneigden die willen huren.
- <sup>128</sup> De naoorlogse wijk centraal; Stichting Van na de Oorlog; 1997.
- <sup>129</sup> Ruimtelijke segregatie en volkshuisvestingsbeleid; S. Musterd & W. Ostendorf; 1996.
- <sup>130</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>131</sup> Differentiatie als gebrekkig antwoord op gettovorming; P. Hilhorst en Ch. Klap in: Nieuw tijdschrift voor de Volkshuisvesting dec. 1996.
- <sup>132</sup> Ouderenhuisvesting: niets bijzonders; NCIV; 1988.
- <sup>133</sup> Tussen slopen en beheren: grote stedenbeleid en de bevordering van de leefbaarheid; V. Smit; Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 3-1997.
- <sup>134</sup> Woonwensen en realisatie van Vinex-lokaties in de Randstad; OTB, 1994.
- <sup>135</sup> Signalementen Tilburgse Woningmarkt; Bureau Middelkoop 1997.
- <sup>136</sup> Woningcorporaties tussen markt en missie; NWR-jaarbericht 1997.

- <sup>127</sup> Zin en onzin van differentiatie; A. Buys; Nieuw Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr 8-1996.
- <sup>128</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>129</sup> *Ontwerpnota Stedelijke Vernieuwing*; VROM; 1997.
- <sup>130</sup> Signalementen Tilburgse woningmarkt; Bureau Middelkoop; april 1997.
- <sup>131</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>132</sup> Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties; R.P. Hortulanus; 1995.
- <sup>133</sup> Bevordert herpositionering de leefbaarheid?; A. Reijndorp; Nieuw Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 7 1996.
- <sup>134</sup> Herstructurering geen middel voor alle kwalen; M. van Noordenne; Corporatie Magazine 96-15.
- <sup>135</sup> De naoorlogse wijk centraal; Stichting Van na de Oorlog; 1997.
- <sup>136</sup> Stadsvernieuwing + Herstructurering + ..... = Stedelijke Vernieuwing?; D. Schuiling; Rooilijn; juni 1997.
- <sup>137</sup> Stadsvernieuwing + Herstructurering + ..... = Stedelijke Vernieuwing?; D. Schuiling; Rooilijn; juni 1997.
- <sup>138</sup> De naoorlogse wijk centraal; Stichting Van na de Oorlog; 1997.
- <sup>139</sup> K. Adelmund; De Volkskrant 6-05-1997
- <sup>140</sup> K. Adelmund; De Volkskrant 6-05-1997
- <sup>141</sup> Stadsvernieuwing + Herstructurering + ..... = Stedelijke Vernieuwing?; D. Schuiling; Rooilijn; juni 1997.
- <sup>142</sup> Herstructurering moet ten goede komen aan de zittende bewoners; A. Ouwehand; Woningraad Magazine 6; 1997.
- <sup>143</sup> A. Reijndorp; Bevordert herpositionering de leefbaarheid?; Nieuw tijdschrift voor de volkshuisvesting; nr 7-1996





**RMO**  
Raad voor  
Maatschappelijke  
Ontwikkeling



Sir Winston Churchillaan 362  
Postbus 5845  
2280 HV Rijswijk  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)

ISBN 90-399-1357-9



9 789039 913574