

Henk Heeger
Iris Smid (red.)

VERVAL EN HERSTEL VAN
NAOORLOGSE
WONINGKOMPLEXEN

8

VOORRAADBEHEER
EN
WONINGMARKTONDERZOEK

Delftse Universitaire Pers

1921487

**VERVAL EN HERSTEL VAN NAOORLOGSE
WONINGKOMPLEXEN**

**2306
603
1**

Bibliotheek TU Delft



C 1960845

VOORRAADBEHEER EN WONINGMARKTONDERZOEK

8



STEDELIJKE
NETWERKEN



Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft, tel. 015-783005

VERVAL EN HERSTEL VAN NAOORLOGSE WONINGKOMPLEXEN

redactie:

Henk Heeger

Iris Smid

bijdragen:

ir. A.L.M. Hoenderdos

mw. drs. E.T. van Kempen

mw. dr. J. Junger-Tas

mw. drs. C.N.M. van der Velde

drs. L.A. de Klerk

drs. F.A.G. Wassenberg

mw. drs. S. Visser

B.G. van Duin

W.G.M. Giezeman



De serie "Voorraadbeheer en Woningmarktonderzoek" is uitgegeven door:
Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: 015-783254

In opdracht van:
OTB
Thijsseweg 11
2629 JA Delft

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Verval

Verval en herstel van naoorlogse woningcomplexen / Henk Heeger, Iris Smid (red.). - Delft : Delftse Universitaire Pers. - Ill. - (Voorraadbeheer en woningmarktonderzoek, ISSN 0926-440X ; 8)

Publ. van het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB). sectie Voorraadbeheer en woningmarktonderzoek. - Met lit. opg.

ISBN 90-6275-743-X

NUGI 655

Trefw.: woningbeheer / woningverbetering.

Copyright 1992 by H. Heeger

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher, Delft Universitaire Press, Delft, The Netherlands.

INHOUD

1	INLEIDING	1
2	VERKLARINGEN VOOR HET VERVAL EN DE OMVANG VAN DE PROBLEMEN	5
	ir. A.L.M. Hoenderdos	
2.1	De gevarenszone	5
2.2	Huurderving als indicator voor problemen	6
2.3	Oorzaken van moeilijke verhuurbaarheid	8
2.4	Problemen van naoorlogse wijken	9
2.5	Verschillende wijktypen	10
2.6	Probleemfactoren bij de wijktypen	12
2.7	Huurderving naar bouwjaar en bouwtype	13
2.8	Tenslotte	16
3	VERKLARINGEN VOOR VERVAL NADER BESCHOUWD	19
	mw. drs. E.T. van Kempen	
3.1	Inleiding	19
3.2	Veroudering: een vervalprobleem?	20
3.3	Wat is verval?	21
3.4	Hoogbouwcomplexen, het voorbeeld van verval	22
3.5	Kanttekeningen bij de hoogbouwstudies: een viertal vragen	23
3.6	Het doorbreken van de gerichtheid op probleemcomplexen	24
3.7	De noodzaak van ook andere dan formele criteria	25
3.8	Het belang van de lokale situatie en ontwikkeling	26
3.9	De behoefte aan een dynamisch perspectief	28
3.10	Slotsom	29
4	CRIMINALITEIT EN CRIMINALITEITSPREVENTIE	33
	mw. dr. J. Junger-Tas	
4.1	Inleiding	33
4.2	Criminaliteit in probleemcomplexen	35
4.3	Criminaliteitspreventie in wooncomplexen	37
4.4	Enkele slotconclusies	41

5	SIGNALERINGSSYSTEMEN OM VERHUURBAARHEIDSPROBLEMEN TIJDIG TE KUNNEN ONDERKENNEN	45
	mw. drs. C.N.M. van der Velde	
5.1	Inleiding	45
5.2	SCW	46
5.3	VBI: als schakel in het beleidsproces	46
5.4	Registratie	48
5.5	Signaleringen	50
5.6	Interpretatie en beoordeling	51
5.7	Tenslotte	52
6	NAOORLOGSE WOONWIJKEN IN EEN BREED KADER	55
	drs. L.A. de Klerk	
6.1	Inleiding	55
6.2	Het geografisch kader	56
6.3	Positieverandering op de woningmarkt	57
6.4	De woonomgeving	58
6.5	Eigendomsverhoudingen en reorganisaties	60
6.6	Bestuurlijke positieveranderingen	61
7	TRENDS BIJ DE AANPAK VAN PROBLEEMKOMPLEXEN	63
	ir. H. Heeger	
7.1	Inleiding	63
7.2	Probleeminventarisatie als uitgangspunt	63
7.3	De keuze voor bepaalde maatregelen uitgaande van de geconstateerde problemen	65
7.4	Factoren, die bepalend kunnen zijn voor de keuze van de maatregelen	68
7.5	Maatregelen, die in de praktijk worden genomen	72
7.6	Konklusies	75
8	BUURTBEHEER ALS REMEDIE BIJ HET HERSTEL VAN PROBLEEMKOMPLEXEN	77
	drs. F.A.G. Wassenberg	
8.1	Twee voorbeelden	77
8.2	Aandacht voor buurtbeheer	79
8.3	De buurt	79
8.4	Beheer	81
8.5	Wanneer welk type buurtbeheer: de beheerstrategie	84
8.6	Bewoners en buurtbeheer	85
8.7	Tot slot	86
9	PLAATSINGSBELEID ALS THERAPIE	89
	mw. drs. S. Visser	
9.1	Inleiding	89
9.2	Begripsbepaling	89

9.3	Randvoorwaarden	91
9.4	Doelen	91
9.5	Ontwikkelen van plaatsingsbeleid	92
9.6	Tenslotte	94
9.7	Vraag	95
10	DE INZET VAN HUISMEESTERS IN PROBLEEMKOMPLEXEN	97
	B.G. van Duin	
10.1	Inleiding	97
10.2	De huismeestersubsidie	98
10.3	Evaluatie-onderzoek	99
10.4	De huismeesterpraktijk in Alkmaar	101
11	KRITISCHE KANTTEKENINGEN VANUIT DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK	107
	W.G.M. Giezeman	
11.1	De inleiding	107
11.2	Den Haag	108
11.3	De aanpak van de naoorlogse wijken	110
11.4	De partijen	113

98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000
----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

INLEIDING

Hoewel het in het algemeen prima wonen is in de naoorlogse woningvoorraad, kent bijna elke gemeente in Nederland wel een of meer woningcomplexen waar zich problemen voordoen. Deze problemen zijn geheel verschillend van aard en omvang. Er zijn technische problemen (bijv. betonrot), financiële problemen (bijv. hoge onderhoudskosten, hoge huurderving), sociale problemen (onder meer veel vandalisme, kriminaliteit, overlast), stedenbouwkundige problemen (bijv. geluidoverlast door autoverkeer, verwaarloosd groen), en overige problemen (bijv. een slecht imago). Ook de maatregelen die bij deze complexen worden genomen om de problemen te bestrijden, zijn zeer divers. Ze variëren van een extra schoonmaakbeurt tot een zeer kostbare integrale aanpak. Er is al een aantal woningcomplexen, waar de problemen zo omvangrijk waren, dat alleen sloop nog als oplossing werd gezien.

Inmiddels is al veel bekend over het ontstaan van de problemen, de vaak aanwezige samenhang van de problemen, de methoden van aanpak en de effecten van de aanpak. Verhuurders en gemeenten kunnen aan de hand van praktijkervaring steeds beter omgaan met de problemen en weten steeds doeltreffender maatregelen aan te dragen. Ook de onderzoekswereld heeft zich intensief beziggehouden met de problematiek van de naoorlogse woningvoorraad. Er is inmiddels dan ook een enorme hoeveelheid publikaties over de problemen en de aanpak ervan beschikbaar. Ondanks alle ervaring en kennis op dit gebied blijkt toch, dat de problemen steeds weer opduiken en dus niet doeltreffend voorkomen kunnen worden, en dat het vaak zeer grote inspanningen kost om ze aan te pakken. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat de problematiek van de naoorlogse woningen nog steeds niet volledig is opgelost, en voor veel betrokkenen een zeer aktueel thema is.

In het kader van het onderzoeksprogramma Stedelijke Netwerken heeft het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB) in oktober 1991 een studiedag georganiseerd, naar het verval en het herstel van de naoorlogse woningcomplexen. Het doel van deze studiedag was het overdragen van recent opgedane kennis van de verschillende betrokkenen met betrekking tot de aanpak

van de naoorlogse woningvoorraad. Hiervoor zijn verschillende sprekers uitgenodigd, afkomstig van universiteiten, Ministerie van Justitie, gemeenten, woningcorporaties en een koepel van woningcorporaties. Op de studiedag zijn de verschillende aspecten van deze problematiek aan de orde gesteld. Er zijn enkele theorieën gepresenteerd m.b.t. de problemen en aanpak van de naoorlogse woningen, die aan de hand van praktijkvoorbeelden door de verschillende sprekers van kanttekeningen zijn voorzien. De studiedag mocht zich verheugen in een groot aantal deelnemers, waarmee de aktualiteit van dit thema nog eens nadrukkelijk is onderstreept.

In dit boekje zijn de bijdragen van de verschillende sprekers gebundeld. De bijdragen zijn opgenomen in de volgorde zoals ze op de studiedag zelf aan de orde zijn gekomen. Op de studiedag was er een tweedeling aangebracht van bijdragen, die vooral ingaan op de diagnose van de problemen (in dit boekje opgenomen als hoofdstuk 2 tot en met 6), en bijdragen, die meer betrekking hebben op de therapie (hoofdstuk 7 tot en met 11).

In de eerste bijdrage (hoofdstuk 2), van Hoenderdos (OTB) wordt ingegaan op de vervalkenmerken, verklaringen voor het verval en de omvang van de problemen.

In de bijdrage van Van Kempen (UvA) wordt ingegaan op de betekenis van de term verval. Er wordt met verval onder meer een negatieve en disfunctionele ontwikkeling gesuggereerd, die volgens sommigen altijd tegengegaan zou moeten worden, maar die volgens anderen voor een deel van de voorraad gewoon geaccepteerd moet worden, omdat er ook goedkope woningen nodig zijn voor de lage-inkomensgroepen. De term verval zou dan ook met meer voorzichtigheid gehanteerd moeten worden. Er is volgens haar sprake van verval wanneer de problemen verder reiken dan alleen een verouderingsprobleem. Omdat we over verschillende problematieken praten, zou er onderscheid gemaakt moeten worden in de vroeg-naoorlogse wijken, de hoogbouwwijken, en de rest. Met name in de hoogbouwwijken kan sprake zijn van 'echt' verval. Van Kempen geeft daarbij enkele aanwijzingen om meer inzicht te krijgen in het ontstaan en herstel van deze problematische complexen.

Junger-Tas (Ministerie van Justitie/WODC) gaat in op de rol die kriminaliteit en kriminaliteitspreventie spelen bij het verval. Zij toont onder meer de grote verschillen in kriminaliteit in een aantal onderzochte probleemcomplexen en de kriminaliteit in geheel Nederland. De preventieve maatregelen, die in haar bijdrage aan de orde komen, zijn te onderscheiden in techno-preventieve maatregelen, maatregelen met betrekking tot de bewoners (onder meer toewijzingsbeleid en voorlichting), en het vergroten van het functioneel toezicht d.m.v. de inzet van huismeesters. Ook gaat Junger-Tas in op de effecten van de maatregelen, die niet louter positief blijken te zijn.

In de vierde bijdrage (hoofdstuk 5) wordt door Van der Velde (Stichting Centrale Woningzorg, Amersfoort) een systematiek geschetst voor de beheersing van de verhuurbaarheid van woningen en de kwaliteit van woongebieden. Een onderdeel van die systematiek betreft een opgestelde verhuurbaarheidsindex, waarmee de verhuurbaarheid wordt gedefinieerd en continu meetbaar wordt gemaakt. Na het meetbaar maken van het gedrag van de klanten (bewoners en woningzoekenden) vindt kwalitatief onderzoek plaats om het oordeel te achterhalen. Sleutelwoorden voor een succesvol signaleringssysteem zijn volgens haar: continu meten, aandacht voor sterke en zwakke kenmerken en voor kwantitatieve en kwalitatieve gegevens.

De Klerk (Gemeente Rotterdam) besteedt onder meer aandacht aan de positieveranderingen van wijken in de voortgaande ontwikkeling van de stad. Daarbij komen het geografisch kader, de positie op de woningmarkt, de woonomgeving, de eigendomsverhoudingen, en de bestuurlijke ontwikkelingen aan de orde. Zo geeft hij onder meer aan dat de analyse van de problemen van veel naoorlogse wijken voorbij gaat aan veranderende positie van deze wijken op de woningmarkt. Ook konstateert hij, als een bestuurlijke ontwikkeling, een ideologische verandering; de herordening van taken en bevoegdheden in de volkshuisvesting. De volkshuisvesting wordt gedeeltelijk geprivatiseerd. Problemen moeten opgelost worden door de betrokkenen zelf.

Heeger (OTB) gaat in op de maatregelen, die er (kunnen) worden genomen om het verval te keren. Uitgaande van gekonstateerde problemen kan er gekozen worden voor gerichte maatregelen. In de praktijk wordt de uiteindelijke keuze voor een bepaalde aanpak (mede) bepaald door factoren als kosten, subsidiemogelijkheden, doelgroepenkeuze, politiek, gewoonten en ervaringen, randvoorwaarden, etc. Deze factoren leiden ertoe dat bepaalde maatregelen gedurende bepaalde perioden relatief vaak genomen worden (bijvoorbeeld door een subsidiemogelijkheid). Hij verwacht dat ingrijpende technische werkzaamheden in de naaste toekomst onaantrekkelijker zullen worden, en dat er een toename zal plaatsvinden van het slopen, van ondertrendmatige huurverhogingen, en van sociale beheermaatregelen.

Na deze bijdrage over mogelijk te nemen maatregelen, wordt er uitvoeriger stilgestaan bij enkele vaak succesvolle maatregelen.

In de zevende bijdrage (hoofdstuk 8) wordt door Wassenberg (OTB) ingegaan op buurtbeheer. Hij gaat onder meer in op het begrip buurt, de verschillende typen beheer die zijn te onderscheiden, de te ondernemen beheerstrategie, en de betrokkenheid van bewoners bij het beheer. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden; het beheer in het Klaver 4 project in Brunssum en het beheer in de Gilliswijk in Delft.

Visser (NCIV, Ede) gaat in op de mogelijkheden van het plaatsingsbeleid als

therapie. Zij geeft een schets voor een mogelijke werkwijze, maar stelt nadrukkelijk dat voor een succesvol plaatsingsbeleid altijd maatwerk het uitgangspunt moet zijn. Daarnaast heeft plaatsingsbeleid slechts kans op succes als het deel uitmaakt van een breder pakket van maatregelen, waarmee het woon- en leefklimaat in een probleemcomplex aangepakt wordt. Zo kunnen het plaatsingsbeleid en de andere maatregelen op elkaar afgestemd worden en worden gericht op specifieke doelgroepen. Visser gaat verder onder meer in op de randvoorwaarden bij het plaatsingsbeleid, de mogelijke doelen van gericht plaatsingsbeleid, en de belangrijkste ingrediënten in het ontwikkelen van een plaatsingsbeleid.

Van Duin (Chr. Wbv. De Voorzorg te Alkmaar) gaat in zijn bijdrage (hoofdstuk 10) in op de betekenis van de inzet van huismeesters bij de aanpak van probleemcomplexen. Aan de orde komen onder meer de subsidieregeling voor in totaal 150 huismeesters, het onderzoek dat er is verricht naar de effecten van deze huismeesters, de drie verschillende typen huismeesters die er zijn te onderscheiden, en enkele praktijkervaringen met huismeesters binnen zijn eigen woningbouwvereniging. Hoewel de effecten van een huismeester niet altijd zo gunstig zijn, overtreffen volgens Van Duin de baten de kosten van een huismeester. De praktijkervaringen met huismeesters leren dat er vooruitgang wordt geboekt, maar dat er geen wonderen van huismeesters mogen worden verwacht.

Deze bundel van lezingen wordt afgesloten met de bijdrage van Giezeman (Gemeente Den Haag). Hij gaat in op de ontwikkeling van een investeringsstrategie voor de grootste naoorlogse wijk in Den Haag. Hij pleit voor een daadkrachtig nemen van eigen verantwoordelijkheid. In Den Haag is een trend ingezet dat de lokale overheid wel wil zorgen voor de echte probleemgebieden (stadsvernieuwingsgebieden), maar dat de rest van de stad zichzelf moet redden. De overheid trekt zich terug op haar kerntaken, en corporaties en consumenten krijgen hun vrijheid en hun verantwoordelijkheid terug. Hij stelt dat het naoorlogse Den Haag Zuidwest geen echte stedenbouwkundige, bouwtechnische of woontechnische problemen kent, en er ook geen problemen zijn met de bevolkingssamenstelling en de veranderingen daarin, maar dat er een economisch en bestuurlijk probleem ligt. Het besef groeit dat geen enkele partij het in zijn eentje kan. Er moet een gezamenlijke visie van alle partijen komen over de toekomst van het gebied, die moet worden ondergebracht in een publiek private samenwerking. Doelstellingen van beheer en doelstellingen van incidentele projecten dienen logisch met elkaar verbonden te zijn. De gemeentelijke optie is dat de financiële middelen die voortkomen uit een bepaald gebied (bijvoorbeeld door huurverhogingen, verkoop, en grondopbrengsten) ook weer worden geïnvesteerd in datzelfde gebied.

VERKLARINGEN VOOR HET VERVAL EN DE OMVANG VAN DE PROBLEMEN

2.1 De gevarencône

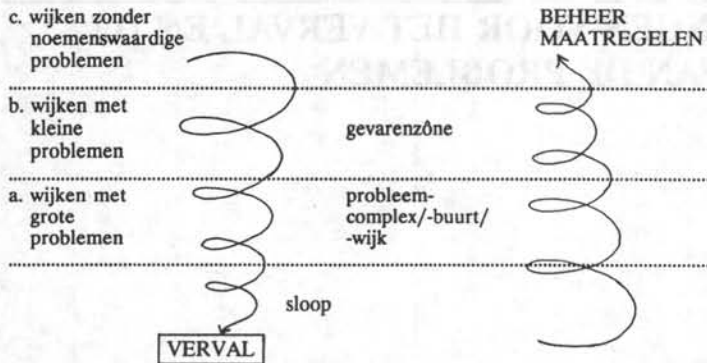
In 1990 heeft de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening een advies gegeven over de problematiek van naoorlogse wijken (RARO, 1990). Op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal - waaronder de publikaties van het OTB op dit terrein - komt de Raad tot de conclusie "(...) dat de problematiek een structureel karakter gaat vertonen, en niet beperkt blijft tot een aantal incidenten. In veel gebieden is sprake van een algemene achteruitgang, en dat proces gaat door. De opgave is hoe te voorkomen dat in naoorlogse wijken spoedig ook een grootscheepse stadsvernieuwingsoperatie nodig is. In sommige wijken is de noodzakelijke inhaaloperatie daarmee reeds vergelijkbaar."

Het beeld van naoorlogse buurten die in verval raken is inmiddels in veel Nederlandse gemeenten bekend. In sommige situaties heeft het verval zelfs in een onstuimig hoog tempo toegeslagen. Zoals bij de complexen de Tjalk in Lelystad en Hoptille in Amsterdam-Zuidoost, waar vandalisme, criminaliteit en verhuurbaarheidsproblemen vrijwel direct na de oplevering in respectievelijk 1980 en 1981, voor een onbeheersbare situatie zorgden. Een paar jaar later zijn beide complexen al weer ingrijpend gerenoveerd en aangepast. Meestal verloopt het vervalproces echter geleidelijker. Eerst 'gaat een buurt wat achteruit'. De kwalificatie 'verval' is hiervoor veel te zwaar.

ir. A.L.M. Hoenderdos
Onderzoeksinstituut OTB,
Technische Universiteit Delft



Afbeelding 2.1 De vervalspiraal



Bron: Hoenderdos et al., 1989.

Er is echter wel het risico dat de achteruitgang van een buurt verder doorzet in een zichzelf versterkend proces. In afbeelding 2.1 is dit proces beknopt weergegeven. Als tijdig wordt herkend dat wijken in de 'gevaarzône' terechtkomen, zoals de eerste fase van achteruitgang in de afbeelding is genoemd, kan wellicht worden bijgestuurd en verder afglijden worden voorkomen. Daar waar de situatie volledig uit de hand is gelopen, blijkt uit de praktijk dat stevast zware, kostbare ingrepen noodzakelijk zijn, waarvan het succes bovendien niet is verzekerd.

2.2 Huurderving als indicator voor problemen

Voor de vraag wat de omvang is van de problemen van de naoorlogse woonwijken, moet eerst duidelijk zijn wanneer er eigenlijk van een probleem sprake is. Welke indicatoren worden hiervoor gehanteerd, en welke waarden gelden als kritische grens? Het OTB heeft een aantal maal een onderzoek uitgevoerd naar huurderving en leegstand bij naoorlogse woningcomplexen van sociale verhuurders. Huurderving is een van de weinige indicatoren in deze woningmarktsector, die voor alle complexen beschikbaar is. In het jaarverslag moet elke sociale verhuurder de financiële exploitatie per complex weergeven, waaronder de huurderving. Uit de jaarverslagen van 1985 en die van 1989 zijn de naoorlogse complexen opgezocht met hogere huurderving. Over de complexen die tenminste 50 woningen tellen en in het boekjaar 5% of meer huurderving hebben, is telefonisch nadere informatie ingewonnen bij de verhuurders. Terecht stelt de Raad in haar advies dat er nog andere aspecten zijn "(...)die een indruk geven van de problematiek, waarbij gedacht wordt aan de doorstroming/mutatiegraad van woningen, het aantal weigeringen van een woning, het aantal weigeringen van huurbetaling en dergelijke. Ook kan een relatie worden gelegd met de omvang van het achterstallig onderhoud."

Een huurderiving van 5% geldt zeker niet als (enig) absoluut criterium voor de vraag of er wel of niet gesproken moet worden van een probleemcomplex. Enerzijds kan er sprake zijn van huurderiving zonder dat dit door (verhuurbaarheids)problemen komt, bijvoorbeeld als leegkomende woningen bewust niet worden herverhuurd in verband met voorgenomen werkzaamheden aan het complex. Anderzijds gaat een onhoudbare probleemsituatie (bijvoorbeeld grote onveiligheid, vandalisme of bouwkundige problemen) niet altijd gepaard met leegstand en huurderiving.

Hoewel huurderiving dus niet kan gelden als absoluut criterium, is er wel een duidelijke samenhang met (verhuurbaarheids)problemen. Het OTB-onderzoek met huurderiving als uitgangspunt, laat zien welke complexen meer dan gemiddeld worden getroffen, en hoe de huurderiving (en leegstand) is verdeeld over Nederland.

Tabel 2.1 Verdeling naar provincie van de AN5%- en de N5%-complexen¹, 1985 en 1989, gewogen naar het aantal woningen.
(Bron: Heeger, 1992).

Provincie	1985				1989			
	AN5%-kompl. abs.	%	N5%-kompl. abs.	%	AN5%-kompl. abs.	%	N5%-kompl. abs.	%
Groningen	3.049	4,5	2.127	3,5	4.573	6,9	3.160	5,8
Friesland	4.120	6,1	2.694	4,5	6.902	10,4	4.626	8,5
Drenthe	1.545	2,3	1.405	2,3	1.975	3,0	1.584	2,9
Overijssel	2.455	3,6	2.135	3,5	4.364	6,6	3.524	6,5
Gelderland	2.890	4,3	2.501	4,2	2.846	4,3	2.034	3,7
Utrecht	1.523	2,3	1.345	2,2	374	0,6	159	0,3
Noord-Holland	19.332	28,6	18.646	31,0	7.243	10,9	6.427	11,8
Zuid-Holland	17.758	26,3	16.020	26,6	14.725	22,2	13.281	24,3
Zeeland	3.106	4,6	2.680	4,5	4.834	7,3	3.340	6,1
Noord-Brabant	2.098	3,1	1.728	2,9	4.616	7,0	3.950	7,2
Limburg	2.358	3,5	1.961	3,3	4.135	6,2	3.316	6,1
Flevoland	7.250	10,7	6.971	11,6	9.761	14,7	9.184	16,8
Totaal	67.484	100,0	60.213	100,0	66.348	100,0	54.585	100,0

Bron: jaarverslagenanalyse 1985 en 1989, OTB.

¹ AN5%-complex: huurderiving $\geq 5\%$; ≥ 10 woningen; gemiddelde bewoningsdatum na 1945, vóór 1989 v.w.b. boekjaar 1989-complexen of vóór 1985, v.w.b. boekjaar 1985-complexen.
N5%-complex: idem als AN5%-complex, echter ≥ 50 woningen.

De uitkomsten van de onderzoeken op basis van de jaarverslagen 1985 en 1989 laten zien dat in deze periode voor Nederland als geheel het aantal naoorlogse complexen met huurderiving ongeveer op een zelfde niveau is gebleven. Er hebben wel verschuivingen plaatsgevonden.

De huurderivingsproblemen zijn aanzienlijk afgenomen in de provincie Noord-Holland: het aandeel in het totale aantal complexen met een huurderiving van meer dan 5% daalde van 31% in 1985 tot 12% in 1989. Deze daling is vooral toe te schrijven aan de daling van de leegstand in de hoogbouwcomplexen van de Amsterdamse Bijlmermeer. Dit ondersteunt de stelling dat er ook sprake kan zijn van een probleemcomplex of probleembuurt als de huurderiving niet uitzonderlijk hoog is. Immers, ondanks de spectaculaire daling van de leegstand in de Bijlmermeer, wordt deze wijk nog steeds door velen als een buitengewoon probleemgeval beschouwd, waar dringend zeer grote bedragen in moeten worden geïnvesteerd.

De afname in Noord-Holland (en in mindere mate in Zuid-Holland en Utrecht) wordt gecompenseerd door een toename in de meeste overige provincies, met name in Friesland, Groningen, Overijssel, Noord-Brabant, Limburg en Flevoland.

2.3 Oorzaken van moeilijke verhuurbaarheid

Voor wat betreft de factoren die de betrokken verhuurders aangeven als oorzaken van de moeilijke verhuurbaarheid, is er nauwelijks verschil tussen het 'boekjaar 1985'- en het 'boekjaar 1989'-onderzoek. De volgende oorzaken worden het meest genoemd:

- een ruime woningmarkt (in 1989 genoemd door 55% van de verhuurders);
- de prijs (met name een hoge kale huur) (52%);
- het imago (47%);
- de bewonersopbouw (43%);
- vandalisme (36%);
- probleemhuishoudens (28%);
- criminaliteit (27%);
- de ligging (27%);
- de woonomgeving (22%);
- woontechnische aspecten (15%);
- het ontwerp (12%).

Opvallend is hoe weinig de technische en ontwerp kwaliteit van woning en complex door de betrokken verhuurders wordt genoemd als oorzaak van moeilijke verhuurbaarheid. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat deze kwaliteit kennelijk niet zo van belang is voor de verhuurbaarheid (volgens de verhuurders). Het wijst meer op een hiërarchie van oorzaken: woningen van een lage kwaliteit worden in een gespannen woningmarkt vaak heel gemakkelijk

verhuurd. In een woningmarktsituatie met een aanbodoverschot, blijven daarentegen woningen leegstaan die elders zeer gewild zijn.

Dit betekent overigens ook dat problemen in een wijk verhuuld kunnen blijven, doordat leegstand uitblijft vanwege een grote druk op de woningmarkt. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening stelt dan ook dat door uitsluitend te kijken naar het aantal leegstaande woningen "(...) een niet terechte perspectiefverkleining van de problematiek optreedt."

2.4 Problemen van naoorlogse wijken

De Raad geeft aan dat de problemen van de naoorlogse wijken betrekking kunnen hebben op:

1. *de kwaliteit van de woningvoorraad:*
 - als gevolg van technische gebreken aan woningen (bijvoorbeeld bij de woningen van de jaren vijftig en door negatieve factoren in het ontwerp van woningen, complexen of een wijk, zoals die zich met name voordoen bij de wijken uit de jaren zestig;
2. *de kwaliteit van woon-, leef- en (kleinschalige) bedrijfsomgeving:*
 - * voorzieningen: door concentratie van sociaal-culturele, educatieve en horecavoorzieningen in bepaalde centra, is er het risico dat basisvoorzieningen in de directe woonomgeving ontbreken. De voorzieningen die er wel zijn, verliezen draagvlak door leegstand en demografische processen als ontgroening/vergrijzing en gezinsverdunding;
 - * sociaal onveilige routes voor voetgangers en fietsers; onvoldoende controleerbare - en daardoor vandalismegevoelige - parkeervoorzieningen;
 - * recreatie- en groenvoorzieningen waar sprake kan zijn van sociale onveiligheid, vernielingen, onduidelijke beheersituatie, te weinig privégebied, een niet goed op de huidige bewoners afgestemde inrichting en te weinig betrokkenheid van de bewoners;
 - * draagvlakverlies van de buurtwinkelcentra;
3. *factoren die te maken hebben met de (concurrentie)positie van een wijk in de stedelijke structuur:*
 - naast een op zichzelf staande kwaliteitsbeoordeling van een wijk, is ook de situering van de wijk van belang (ten opzichte van centrum en infrastructuur). Voorts is het van belang om te weten wat de relatieve positie van de wijk is op de lokale/regionale woningmarkt;
4. *sociale factoren:*
 - in de eerste plaats is hier te noemen het probleem van een hoge mutatiegraad. In de minder gewilde complexen blijven de minder draagkrachtige groepen over. Er is weinig binding met de woonsituatie. De Raad merkt op dat de sociale problemen in probleemcomplexen "(...) ook een bredere maatschappelijke achtergrond kennen. Het traditionele normbesef is verminderd; normoverschrijdend gedrag neemt toe. Individualisering, emancipatiebewegin-

gen, instroom van mobielere jongeren en allochtonen verzwakken de oude hechte buurtgemeenschappen. In relatief nieuwe buurten zijn nog geen nieuwe buurtrelaties ontstaan. De massaliteit van veel woningcomplexen waar het in dit verband om gaat, maakt dit laatste ook niet erg voor de hand liggend";

5. *financiële factoren:*

er kan een wisselwerking optreden tussen verval van naoorlogse wijken en daarmee gepaard gaande exploitatieverliezen en financiële problemen van de verhuurder, waardoor hogere uitgaven voor onderhoud en dergelijke problematisch worden. Dit kan ook gelden voor de gemeente, met name in verband met de hogere uitgaven voor beheer en onderhoud van de woonomgeving en voorzieningen.

De Raad concludeert:

- er "(...) rijst het beeld op van een niet te onderschatten probleem, waarmee omvangrijke bedragen zijn gemoeid, zeker wanneer niet tijdig genoeg wordt ingegrepen";
- er is "(...) niet alleen sprake van een volkshuisvestingsprobleem, verband houdend met een teruglopende kwaliteit van de woningvoorraad. De problematiek heeft, getuige de beschreven factoren, onmiskenbaar ook een sociaal-economische en sociaal- *ruimtelijke component*".

2.5 Verschillende wijktypen

De naoorlogse woningvoorraad kan in een aantal verschillende wijktypen worden onderscheiden, met eigen karakteristieken - en daarmee samenhangende - kenmerken die in bepaalde situaties tot problemen kunnen leiden.

In het volgende wordt in hoofdlijnen een chronologische beschrijving gegeven van het naoorlogse bouwen en van de woonwijken die in de achtereenvolgende perioden zijn gerealiseerd (de beschrijvingen zijn gebaseerd op Kuiper c.s., 1988; Hoenderdos, 1989 en Thijssen, 1990).

Direct na de oorlog: grote schaarste:

In de oorlog was de bouw nagenoeg stilgevallen, een groot aantal woningen was verwoest of beschadigd en de bevolking was blijven toenemen. Er was daardoor een aanzienlijk woningtekort ontstaan: 345.000 huishoudens van twee of meer personen woonden bij anderen in. De woningbouw komt echter niet snel van de grond, als gevolg van tekorten aan bouw materiaal en geschoolde arbeidskrachten. Er worden alternatieve bouwmethoden gezocht, waarbij schaarse bouwmaterialen als hout en baksteen zoveel mogelijk worden vervangen door beton en waarbij ongeschoolde krachten kunnen worden ingezet. De overwegende bouwvorm is direct na de oorlog nog het eengezinshuis, al dan niet uitgevoerd als duplexwoningen.

1948-1960: wijken met laagbouw en middelhoogbouw:

Met de opkomst van de nieuwe bouwsystemen vanaf 1948, neemt het aandeel woningen in meergezinshuizen toe, in hoofdzaak uitgevoerd als portiekwoningen zonder lift in drie of vier lagen.

Zo komen de wijken tot stand die kenmerkend zijn voor de periode 1948-1960, met (half) open bouwblokken, volgens strakke ordening gerangschikt en met gemeenschappelijke binnenterreinen. De woningdichtheid is vrij hoog, onder meer doordat de blokken dicht bij elkaar staan. Hoewel woon-, werk- en recreatiegebieden zijn gescheiden, is bij de opzet de 'wijkgedachte' gevolgd, waarbij de wijk wordt gezien als een ruimtelijke eenheid met een eigen voorzieningenpakket.

1960-1964: wijken met een menging van bouwhoogte:

Omdat het verwachte prijsvoordeel van het bouwen met bouwsystemen tegenvalt, zoekt men eind jaren vijftig naar nieuwe technieken, waarmee de woningproductie kan worden opgevoerd. Aanvankelijk zoekt men het vooral in grote-elementenbouw, waarbij op de bouwplaats woningcasco's op eenvoudige wijze worden samengesteld uit veelal verdiepinghoge en vertrekbrede betonelementen, die in een woningfabriek worden vervaardigd. Spoedig worden er echter ook nieuwe gietbouwmethoden geïntroduceerd. Onder andere met deze nieuwe bouwmethoden komen de wijken uit de beginjaren zestig tot stand, met een menging van laag-, middelhoog- en hoogbouw. De wijken zijn royaler opgezet, met veel ruimte tussen de bouwblokken, voorzien van veel groen en brede verkeerswegen. De functiescheiding is sterker doorgevoerd ten opzichte van de middelhoogbouwijken van de jaren vijftig.

1964-1973: hoogbouwijken:

Vanaf 1963 zorgt Minister Bogaers voor een extra stimulans van de nieuwe grootschalige bouwsystemen door woningfabrieken afnamegaranties te bieden en gemeenten extra contingenten te bezorgen, voor het bouwen met arbeidsbesparende bouwmethoden. Hierbij werd alleen de arbeid op de bouwplaats zelf gemeten, zodat de grote-elementenbouw sterk in het voordeel was. Sommigen typeren de arbeidsbesparende bouwmethoden als arbeidsverplaatsende bouwmethoden: de metingen in de voorfasen blijven buiten beschouwing.

Over het hele land ontstaan grootschalige hoogbouwijken. Vanwege de noodzakelijke liftontsluitingen is vaak gekozen voor het galerijtype. Verder worden de wijken gekenmerkt door een overdaad aan groenvoorzieningen, grote parkeerterreinen en soms parkeergarages. De functies wonen, werken, recreatie en verkeer zijn op een grootschalig niveau van elkaar gescheiden.

Voorzieningen, zoals centrale verwarming, gaven de hoogbouwoningen aanvankelijk een pré boven de overige toenmalige woningwetwoningen, waarvoor deze luxe nog niet beschikbaar was. Niet lang daarna werden ook middelhoogbouw en eengezinshuizen met dit soort voorzieningen uitgerust. Voorts leidde de zeer hoge bouwproductie die werd gehaald (met recordproducties van meer dan 150.000 woningen per jaar in 1972 en 1973), daadwerkelijk tot enige verlichting

van het woningtekort. Rond 1973 ontstaan er verhuurproblemen voor hoogbouw, wat een vrij abrupt einde inluidt van de massale hoogbouw golf.

1974-1982: gevarieerde (gestapelde) laagbouwwijken:

Als reactie op zoveel uniformiteit en grootschaligheid wordt vanaf 1974 veel gevarieerder gebouwd in laagbouw en 'gestapelde laagbouw', met kleinere series en meer differentiatie. De wijkopzet wordt gekenmerkt door een meer speelse verkaveling en een kronkelig stratenpatroon (niet zelden ingericht als woonerf). De auto wordt toegelaten maar wel vanuit een teruggedrongen positie. Bij de wijkopzet wordt enige integratie van wonen en werken in de wijk nagestreefd. De overdaad aan tierelantijntjes en opdringerige gezelligheid in een aantal van de wijken uit deze periode, hebben het wijktype de sarcastische aanduiding 'nieuwe truttigheid' bezorgd.

1983-heden: verscheidenheid in uit- en inbreidingswijken:

Ook de speelse bouw van de jaren zeventig met zoveel vormvariatie krijgt zijn reactie. De bouwondernemers tekenen in 1978 protest aan, omdat zij vinden dat hun bedrijfsresultaten door de variatie te veel onder druk komen te staan. De hogere bouwkosten worden overigens ook veroorzaakt doordat steeds vaker gebouwd moet worden op door sloop gesaneerde lokaties, die vaak moeilijk bereikbaar zijn en waar extra aanpassingen aan de bestaande omgeving nodig zijn. De bouwnijverheid maakt na de tweede oliecrisis in 1978 een rampzalige ontwikkeling door met veel faillissementen en een uitzonderlijk hoge bouwwerkeloosheid. De bouwwijze wordt ontdaan van 'toeters en bellen'. Een veel soberder bouwwijze doet zijn intrede. Het Ministerie van VROM start in 1982 het actieprogramma 'Goedkoper bouwen'. De woongebieden die in de jaren tachtig worden gebouwd worden strakker opgezet, maar vertonen anderzijds een grote verscheidenheid. Er worden nieuwe woonmilieus gerealiseerd, zowel met hoge als met lage woningdichtheden. Bovendien is er een toenemende aandacht voor inbreiding en verdichting, het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied.

2.6 Probleemfactoren bij de wijktypen

Tegenover deze typering van de naoorlogse woningvoorraad kan een typering worden gegeven van kenmerken die (soms) ertoe kunnen leiden, of hebben geleid dat wijken in de gevarenzone belanden, of erger:

- bij de vroeg-naoorlogse wijken (jaren vijftig en beginjaren zestig) is dit vooral de lage bouwtechnische kwaliteit. Er kan sprake zijn van achterstallig onderhoud, de woningen zijn klein, de uitrusting is verouderd en de geluids- en warmteisolatie is gebrekkig. Vooral in de vroeg-naoorlogse wijken heeft een proces plaatsgevonden van veranderende bewonerssamenstelling: oorspronkelijk opgezet voor gezinnen wonen er nu vooral één- en tweepersoons huishoudens (starters en ouderen). De woonomgeving lijdt mede hierdoor aan functieverlies en voor de oorspronkelijke voorzieningen is minder draagvlak.

- Positief is de vaak redelijke ligging ten opzichte van het stadscentrum en het gematigde woonlastenniveau;
- bij de hoogbouw van de jaren zestig en zeventig is de opzet van de wijk en de complexen vaak een probleemfactor. Zo worden de wijken vaak te grootschalig, massaal en anoniem gevonden. Er kan een onduidelijke beheersituatie voor de semi-publieke ruimten en de woonomgeving zijn. In samenhang hiermee kunnen er zich sociaal onveilige situaties voordoen. In vergelijking met de vroeg-naoorlogse wijken is de ligging vaak veel minder gunstig en zijn de woonlasten hoog (ook vanwege de hoge service-kosten). Oorspronkelijk zijn de wijken opgezet voor de huisvesting van gezinnen met kinderen. Juist deze categorie wijst dit wijktype vrij massaal af. Voor de feitelijke gebruikers-categorie van vooral één- en tweepersoonshuishoudens zijn de woningen vaak groot;
 - in de sector eengezinshuizen is vooral het woonlastenniveau van woningen die in een dure bouwperiode zijn gebouwd, een risicofactor voor de verhuurbaarheid. Met name in gebieden met een ontspannen woningmarkt leidt dit daadwerkelijk tot verhuurbaarheidsproblemen. In deze gebieden zijn meer afgelegen wijken (in afgelegen kernen) extra in het nadeel;
 - aparte aandacht verdient de HVAT-sector, bedoeld voor één- en tweepersoons huishoudens. Risico-factoren die voor deze categorie kunnen worden genoemd zijn: al te kleine woningen (1 à 1,5 kamerwoningen), woningen met alleen gemeenschappelijke voorzieningen, in relatie tot de kwaliteit vaak hoge prijs, complexen die te massaal zijn opgezet en complexen die een ongunstige lokatie hebben (zoals afgelegen ten opzichte van het centrum).

2.7 Huurderving naar bouwjaar en bouwtype

Tenslotte nog enige uitkomsten van de onderzoeken op basis van de huurder-vingscomplexen uit de jaarverslagen 1985 en 1989 van de sociale verhuurders. In tabel 2.2 wordt de bouwjaarklasse gegeven en in tabel 2.4 het bouwtype van deze complexen. Ter vergelijking geven de tabellen 2.3 en 2.5 voor deze kenmerken informatie over de totale woningvoorraad van de sociale verhuurders. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze tabellen dus betrekking hebben op alle complexen, terwijl het bouwtype (tabel 2.4) alleen bekend is van complexen van 50 woningen en meer.

Tabel 2.2 Verdeling naar bouwjaarklasse van de AN5%- en de N5%-complexen², 1985 en 1989, gewogen naar het aantal woningen.
(Bron: Heeger, 1992)

Bouwjaar	1985				1989			
	AN5%-kompl. abs.	%	N5%-kompl. abs.	%	AN5%-kompl. abs.	%	N5%-kompl. abs.	%
1945 tot 1950	751	1,1	520	0,9	1.416	2,2	1.225	2,3
1950 tot 1960	5.069	7,5	4.769	7,9	5.595	8,6	4.540	8,5
1960 tot 1970	8.637	12,8	8.271	13,7	13.598	20,9	12.749	23,8
1970 tot 1980	30.150	44,8	28.347	47,1	25.432	39,1	22.133	41,3
1980 tot '85/'89	22.651	33,7	18.306	30,4	18.985	29,2	12.982	24,2
naoorlogs	226	M.	-	-	1.322	M.	956	M.
Totaal	67.484	100,0	60.213	100,0	66.348	100,0	54.585	100,0

M.: 'missing'; bij de optelling tot in totaal 100% is deze categorie niet meegenomen.

Bron: jaarverslagenanalyse 1985 en 1989, OTB.

Tabel 2.3 Verdeling naar bouwjaarklasse van de naoorlogse huurwoningen van sociale verhuurders, 1985 en 1989.
(Bron: Heeger, nog niet gepubliceerd)

Bouwjaarklasse	1985		1989	
	Aantal won.	%	Aantal won.	%
1945 tot 1960	389.064	23,6	385.769	21,8
1960 tot 1970	460.676	28,0	465.659	26,3
1970 tot 1980	493.111	30,0	463.058	26,2
1980 tot '85/'89	302.906	18,4	454.038	25,7
Naoorlogs	129.316	M.	157.903	M.
Totaal	1.775.073	100,0	1.926.427	100,0

Bron: WBO'85 en WBO'89, OTB-bewerking.

² AN5%-complex: huurderving $\geq 5\%$; ≥ 10 woningen; gemiddelde bewoningsdatum na 1945, vóór 1989 v.w.b. boekjaar 1989-complexen of vóór 1985, v.w.b. boekjaar 1985-complexen.
N5%-complex: idem als AN5%-complex, echter ≥ 50 woningen.

Tabel 2.4 Verdeling naar bouwtype van de N5%-complexen³, 1985 en 1989.
(Bron: Heeger, 1992)

Bouwtype	1985				1989			
	Aantal kompl. abs.	%	Aantal won. abs.	%	Aantal kompl. abs.	%	Aantal won. abs.	%
Eengezinshuizen	69	25,5	8.744	15,0	94	38,8	13.402	27,1
Middelhoogbouw	56	20,7	9.473	16,3	45	18,6	6.956	14,0
Hoogbouw	100	36,9	27.302	47,0	54	22,3	13.614	27,5
Eengez. + middelh.	40	14,8	11.042	19,0	42	17,4	11.896	24,0
Eengez. + hoogbouw	6	2,2	1.560	2,7	7	2,9	3.677	7,4
Onbekend	4	M.	768	M.	18	M.	2.305	M.
Totaal	275	100,0	58.889	100,0	260	100,0	51.850	100,0

M.: 'missing'; bij de optelling tot in totaal 100% is deze categorie niet meegenomen.

Bron: jaarverslagenanalyse 1985 en 1989 en telefonische navraag, OTB.

Tabel 2.5 Verdeling naar bouwtype van de naoorlogse huurwoningen van sociale verhuurders, 1985 en 1989.
(Bron: Heeger, nog niet gepubliceerd)

Bouwtype	1985		1989	
	Aantal won.	%	Aantal won.	%
Eengezinshuizen	982.029	55,3	1.041.183	54,0
Middelhoogbouw	571.808	32,2	655.044	34,0
Hoogbouw (1)	214.996	12,1	229.580	11,9
Etagewoning onbek.	6.240	0,4	620	0,0
Totaal	1.775.073	100,0	1.926.427	100,0

(1) hoogbouw = 5 lagen en meer

Bron: WBO'85 en WBO'89, OTB-bewerking.

³ AN5%-complex: huurderving $\geq 5\%$; ≥ 10 woningen; gemiddelde bewoningsdatum na 1945, vóór 1989 v.w.b. boekjaar 1989-complexen of vóór 1985, v.w.b. boekjaar 1985-complexen.
N5%-complex: idem als AN5%-complex, echter ≥ 50 woningen.

De telefonische navraag, waarbij onder andere het bouwtype is achterhaald, heeft alleen betrekking gehad op de N5%-complexen.

Qua woningtype is het aandeel eengezinshuizen in de huurderdingscomplexen in 1989 hoger dan in 1985. De complexen van meergezinshuizen blijven echter zowel in 1985 als in 1989 flink oververtegenwoordigd. Voorts zijn de complexen met huurderding in 1989 meer gespreid over de verschillende bouwjaarcategorieën dan in 1985, toen de huurderding zich heel sterk concentreerde in recent gebouwde complexen.

De verschuiving van woningtype gaat samen met de verschuiving van de spreiding van leegstand over de provincies. De druk op de woningmarkt van de Randstad (met relatief veel meergezinshuizen) lijkt toe te nemen, terwijl in de overige provincies de woningmarkt (verder) lijkt te verruimen. De verhuurbaarheidproblemen doen zich hier onder andere voor in afgelegen kernen.

2.8 Tenslotte

De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening wijst terecht erop dat huurderding niet de enige indicator is voor problemen. Door schaarste op de woningmarkt kan leegstand (tijdelijk) worden verlaagd en problemen in naoorlogse wijken die vaak - latent - aanwezig blijven, worden verdoezeld.

Hoewel flink afgenomen, blijft de meergezinssector (met name de hoogbouw) relatief zwaar getroffen door huurderdingsproblemen. Vooral in deze sector manifesteren zich meestal ook andere problemen, met name op sociaal gebied. De gevarenzone blijft dreigen en oplettendheid is geboden.

De verschuiving van verantwoordelijkheden voor de volkshuisvesting naar het lokale niveau is helaas gepaard gegaan met een vermindering van de (financiële) mogelijkheden voor lokale partijen om passende maatregelen te treffen in de naoorlogse wijken, tegen een kostendekkende exploitatie. Door deze sector nu uit te sluiten van stadsvernieuwingsmiddelen zou hier in de toekomst wel eens een veel grotere "stadsvernieuwingsoperatie" nodig kunnen zijn.

LITERATUUR

Heeger, H, 1992, 'Probleemcomplexen' in Nederland: 1985 en 1989, Delft (Delftse Universitaire Pers), Werkdocument OTB 92-01, februari.

Hoenderdos (cindred.), T., G. Esser, H. Heeger, F. Wassenberg, F. van der Zon en R. Zwartenkot, 1989, **Het beheer van naoorlogse woonwijken: Uitdaging voor gemeenten, woningbeheerders en bewoners**, Den Haag (VNG).

Kuiper Compagnons en Werkgroep 2'Duizend, 1988, **Van Filippijnen tot Aldanstate, een inventarisatie van het woon- en leefklimaat in na-oorlogse wijken**.

OTB, 1989, **Exploitatieproblemen in de na-oorlogse woningvoorraad: diagnose en therapie; k(n)euzen op de woningmarkt**, Den Haag (Ministerie van VROM), DOK-reeks nummer 92, juni.

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, 1990, **Advies over de problematiek van naoorlogse wijken**, Den Haag (SDU-uitgeverij).

Thijssen, C.C.F., 1990, **Technische kwaliteit van etagewoningen; Deel B: Bouwconstructieve analyse van naoorlogse meergezinshuizen in de non-profit huursector 1946-1980; bijzonderheden en gegevens uit openbare bronnen**, Delft (DUP).



VERKLARINGEN VOOR VERVAL NADER BESCHOUWD

3.1 Inleiding

Het onderwerp van deze bundel is het verval van naoorlogse woningcomplexen. Maar wat is verval, wat wordt bedoeld met naoorlogse woningcomplexen en waarom is het een probleem? Om met de vraag naar de naoorlogse woningcomplexen te beginnen. De term naoorlogse woningcomplexen suggereert een uniformiteit die in feite een met de tijd steeds heterogener wordende lading dekt en dat niet naar woningtype, bouwvorm of eigendomsverhouding alleen. Wanneer we het over naoorlogse woningcomplexen hebben, praten we inmiddels over woningen die in leeftijd ruim veertig jaar kunnen uiteenlopen, een hele generatie woningen dus. Het is moeilijk al deze woningen bij een onderwerp als verval over één kam te scheren. Evenzo is het moeilijk de na de oorlog gebouwde particuliere koop- en duurdere huurwoningen of de 'gouden randjes' van de naoorlogse nieuwbouwwijken tot het onderwerp van deze bundel te rekenen. De term 'komplex' suggereert dat we het hebben over in serie gebouwde woningen, de associatie die het oproept is die van sociale woningbouw en daar wil ik het met name over hebben.

mw. drs. E.T. van Kempen
Sociaal Geografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam



Want in het sociale karakter van een groot deel van de naoorlogse woningvoorraad ligt mijns inziens dé ratio voor het aan de orde stellen van het vervalprobleem. Het gaat om een collectief goed dat zonder overheidsinspanning niet tot stand gekomen zou zijn, om een verworvenheid van onze welvaartsstaat die onze blijvende aandacht en zorg verdient, ook al omdat de overheid haar inspanningen op het gebied van de woonvoorziening terugdraait.

3.2 Veroudering: een vervalprobleem?

Maar wat is dan 'verval' en waarvoor zijn we bang? Op zich is het niets bijzonders dat de 'diensten' van goederen achteruitgaan, naarmate ze ouder worden en slijten. Met de diensten van woningen is het niet anders gesteld. Slijtage en functionele veroudering, maar ook smaakverandering van het publiek verminderen de woondiensten van een woning. De gaskachel slijt niet alleen, maar raakt ook als verwarmingssysteem verouderd; de populariteit van de woonkeuken, open keuken en aparte keuken volgt elkaar op zoals iedere woningbemiddelaar kan vertellen. Nieuwe woningen winnen het hierdoor in principe van oudere woningen in aantrekkelijkheid, een gedachtengang die de basis vormt van de 'filtering theorie' en de hierop gebaseerde doorstroomgedachte. Oudere woningen zakken zo vanwege hun verminderde aantrekkelijkheid met het voortschrijden der jaren in de woninghierarchie. Omdat ieder huishouden zich probeert te verzekeren van zo goed mogelijke diensten voor de prijs die het kan betalen, brengt nieuwbouw een verhuisbeweging vanuit oudere woningen te weeg, waarbij nog steeds volgens de theorie, huishoudens zich opwaarts bewegen in de woninghierarchie. Het resultaat van deze verhuisbeweging is dat met de tijd de woonvoorziening van huishoudens in zijn totaliteit verbetert. Vanuit het individuele woningcomplex of de woonbuurt gezien gaat echter de woonvoorziening achteruit. Het sociale niveau van de bewoners daalt, een proces dat dus ingezet wordt door een technisch achteruitgaan, zowel in absolute als relatieve zin van woning en woonomgeving. Want het is niet moeilijk de gedachte over slijtage, functionele veroudering en smaakverandering naar de woonomgeving uit te breiden. Te denken valt bijvoorbeeld wat het laatste betreft aan de veranderende opvattingen over collectieve ruimten, woonerven, schuurtje achter of schuurtje voor het huis, gesloten of open bouwblok etc... Tot zover de strekking van de filtering theorie.

Als alomvattende verklaring voor de verandering van buurten en complexen is op de filtering theorie het nodige af te dingen, bijvoorbeeld op het punt dat nieuwbouw altijd aantrekkelijker is dan oudbouw, op het ontbreken van lokatie en culturele waarden bij het waarderen van woondiensten en niet op zijn minst op de optimistische visie dat nieuwbouw voor de midden-klassen als vanzelf zou leiden tot een verbetering van de woonvoorziening voor ook de lagere inkomensgroepen. Op deze kritiek, hoe juist ook, wil ik hier niet ingaan. Daar is elders genoeg over geschreven (zie bijvoorbeeld Bourne, 1981; Knox, 1987; Priemus, 1984). Belangrijk voor dit betoog is het inzicht dat de filtering theorie biedt in

de relativiteit van de positie van een woning of woningcomplex op de woningmarkt en de invloed van de factor tijd. Bekeken vanuit de filtering theorie is de sociale achteruitgang van woningcomplexen en buurten met de tijd een teken van een gezonde, dynamische woningmarkt. De vraag is dan ook of we een dergelijke achteruitgang met de term verval moeten verbinden. Het gebruik van de term verval is suggestief. Het suggereert een negatieve en disfunctionele ontwikkeling die tegengegaan moet worden. En dat is gezien de zonet beschreven 'levensloop' van woningen, wooncomplexen en buurten de vraag en in ieder geval afhankelijk van het perspectief dat men hanteert.

In een recent verschenen artikel houden Dieleman en Jobse (1991) een pleidooi voor het accepteren van het feit dat de eerste generatie naoorlogse woningen in toenemende mate de woongebieden van de lage inkomensgroepen worden. Hun argument is dat in een veranderende woningmarkt deze woningen het voornaamste reservoir van goedkope woningen met een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding vormen. Leverde voorheen de particuliere huursector in de grote steden de voornaamste woonvoorziening voor de lagere inkomensgroepen, in de laatste decennia heeft deze sector aan belang ingeboet. Door afbraak, woningverbetering en stadsvernieuwing werden veel woningen aan de goedkope particuliere huurmarkt onttrokken, terwijl 'aan de andere kant van de woningmarkt' in dezelfde periode de bouw van koopwoningen en het eigen woningbezit toenamen. In toenemende mate gaat, is hun conclusie, de na de oorlog gebouwde sociale huursector dan ook als woonvoorziening voor de lagere inkomensgroepen functioneren. Een bestemming waarvan vol te houden is dat de sociale woningbouw daarvoor ook is bedoeld. Kunnen we deze ontwikkeling dan als disfunctioneel of als verval aanduiden?

3.3 Wat is verval?

Behalve op de ter sprake gekomen eerste generatie laagbouwcomplexen spitsen Dieleman en Jobse (1991) hun betoog toe op de in de jaren zestig en zeventig gebouwde hoogbouwcomplexen. Beide typen complexen zien zij als exemplarisch voor complexen die in de laatste vijftien jaar gezakt zijn naar de onderkant van de woninghierarchy. Vanuit de filteringtheorie geredeneerd is er echter een belangrijk verschil tussen beide typen complexen, en wel de ouderdom. Bij hoogbouwcomplexen gaat het om complexen die half zo oud zijn als de eerste generatie naoorlogse laagbouwcomplexen maar die qua positie op de woningmarkt zo mogelijk nog lager 'scoren' en die dus eigenlijk niet 'passen' in de filtering theorie. Meer dan bij de vroeg naoorlogse complexen hebben we hier te maken met een vanuit het functioneren van de woningmarkt als negatief te beschouwen ontwikkeling. Maar is het ook verval?

In het artikel uit 1984 waarin Prak en Priemus het door hen ontwikkelde model voor de analyse van het verval van naoorlogse woningcomplexen presenteren en waarmee zij in feite de aanzet tot een reeks van vervalstudies gaven, wordt geen

expliciete definitie van wat verval is gegeven. Uit het artikel is echter af te leiden dat onder verval een versnelde achteruitgang van de technische toestand, de bewoning, het leefklimaat en de exploitatieresultaten van een complex wordt verstaan, waardoor woningen hun officiële levensduur van 50 jaar niet dreigen te 'halen'. Het lijkt goed bij deze omschrijving aan te sluiten en van een vervalprobleem te spreken als

1. een woningcomplex een lagere positie in de woninghierarchie inneemt dan op grond van de ouderdom van het complex verwacht mag worden en/of
2. zich problemen op het gebied van het leefklimaat, de technische toestand en exploitatie van het complex voordoen die niet direct toe te schrijven zijn aan het ouder worden van het complex en zijn daaruit voortvloeiende veranderde positie op de woningmarkt.

Met het laatste punt wordt bedoeld dat niet zozeer slijtage of een verouderde uitrusting van woning en woonomgeving het probleem vormen, hieraan is door gepland onderhoud gemakkelijk wat te doen, of een daling van het sociale niveau van de bevolking. Een probleem ontstaat pas wanneer de veranderingen zo snel gaan dat het sociale evenwicht in een buurt wordt verstoord en de sociale samenhang verdwijnt. Aantoonbare uitingen hiervan zijn ondermeer een toenemend vandalisme en criminaliteit, onderwerpen die elders in deze bundel nog uitgebreid aan de orde komen. In de exploitatiesfeer wijzen leegstand, huurachterstanden en een hoge doorstroming op problemen die verder gaan dan een verouderingsprobleem alleen.

3.4 Hoogbouwcomplexen, het voorbeeld van verval

Van de naoorlogse woningcomplexen werden als eerste de hoogbouwcomplexen met het vervalprobleem geassocieerd. Op zich is dit niet vreemd. De massaliteit en uniformiteit van hoogbouwwijken met in Nederland als extreem voorbeeld de Amsterdamse Bijlmermeer, maken problemen in de sfeer van onderhoud, beheer en leefbaarheid eerder manifest. Bovendien hebben we te maken met een in Nederland weinig geliefde woonvorm. Hierdoor komen flatwoningen al snel aan de onderkant van de woningmarkt terecht. Spraakmakende voorbeelden uit het buitenland, zoals de met een architectuurprijs bekroonde, maar niettemin opgeblazen Pruitt-Igoe flats in St. Louis (USA) gingen aan de hoogbouwproblemen in Nederland vooraf en gaven aan de hoogbouwdiscussie van meet af aan een dramatische toon. Voor verklaringen voor het verval van naoorlogse woningcomplexen moeten wij dan ook te rade gaan bij studies die vooral op hoogbouwcomplexen en -wijken zijn gericht.

Op zich hoeft dit geen probleem te zijn. Als geen andere naoorlogse complexen of wijken voldoen hoogbouwcomplexen aan de beide hierboven beschreven criteria voor verval. Bij problematische hoogbouwcomplexen gaat het vrijwel altijd om complexen van nog geen twintig jaar oud. Oorspronkelijk vanwege de

hoge huren bedoeld voor de huisvesting van de wat beter betaalden, kwam in de praktijk hier weinig van terecht. Vooral huishoudens met weinig kansen op de woningmarkt (alleenstaanden, samenwonenden, huishoudens met een minimum inkomen of afhankelijk van een uitkering) vestigden zich in de flats en illustreren de lage positie die deze flats van meet af aan op de woningmarkt innamen. Een hoge doorstroming, leegstand, huurachterstanden, vervuiling, vandalisme en vaak ook een hoge criminaliteit markeren verder de exploitatie en leefbaarheidsproblemen in veel van deze complexen.

3.5 Kanttekeningen bij de hoogbouwstudies: een viertal vragen

Toch zijn er bij het gebruik van hoogbouwstudies voor de verklaring van verval wel een paar kanttekeningen te plaatsen. Zo bestaat de neiging om aan ontwerpkenmerken wel erg veel invloed toe te kennen. Een extreem voorbeeld hiervan is de studie van Alice Coleman 'Utopia on trial' (1985). In deze studie gaat zij zelfs zover dat zij het aantal verdiepingen van een flatgebouw als een directe oorzaak voor de leefbaarheidsproblemen in een flat aanwijst. Tot wat voor misrekening een dergelijke visie kan leiden laat een Nederlands voorbeeld zien. In Middelburg werd als antwoord op overwegend sociale problemen een hoogbouwflat afgetopt. De onderste lagen werden gerenoveerd. Als technische operatie bleek de ingreep geslaagd, als antwoord op de sociale problemen minder. Achteraf wordt door de woningbouwvereniging in kwestie de ingreep als een niet meer dan secundaire maatregel gezien. Met direct op de sociale problemen gerichte maatregelen werd in andere blokken die niet afgetopt waren, eenzelfde verbetering van het leefklimaat bereikt (Molenaar, 1990).

Andere in de literatuur genoemde verklaringen voor het verval van hoogbouwcomplexen beloven echter een grotere algemene geldigheid. Naast bewoning worden als kenmerken die een woningcomplex voor verval ontvankelijk maken de prijs/kwaliteitsverhouding van de woning, het beheer (Priemus, 1986; 1988), de woningtoewijzing, de structuur van de lokale woningmarkt (Van Kempen, 1986; Korteweg, 1987), de kwaliteit van de woonomgeving (Renssen, 1987) en in samenhang hiermee de lokatie van het complex (Musterd en Sandwijk, 1991; Heeger, 1991) genoemd. Kenmerken die ook op andere woningcomplexen dan hoogbouw betrekking hebben.

Ondanks de inzichten die de hoogbouwstudies in het vervalproces bieden, roepen dezelfde studies ook een aantal vragen op, zeker wanneer we ons met de toekomst van deze complexen en mogelijke ingrepen willen bezighouden. De vragen zijn deels van methodische, deels van interpretatieve aard. De eerste vraag heeft betrekking op de opzet van veel studies en inventarisaties. De bewijslast en argumentatie worden grotendeels aan studies ontleend die zich met name op slecht functionerende, of zo men wil vervallen complexen richten. Case-studies vormen daarbij een belangrijke informatiebron. De tweede vraag heeft betrekking op de criteria die gebruikt worden om het verval te meten en

het perspectief van waaruit dit plaats vindt. Veel gebruikte criteria zoals leegstand, doorstroming en het sociaal niveau van de bevolking zijn formeel van aard en vertegenwoordigen in de eerste plaats het perspectief van de woningbeheerders. De mening van de bewoners wordt niet gehoord. De derde vraag heeft betrekking op de algemene geldigheidspretentie van sommige verklaringen. De lokale context of situatie wordt onvoldoende in de beschouwing betrokken. De vierde vraag tenslotte heeft betrekking op het statische ofwel momentopname karakter van veel studies. Veel aandacht wordt besteed aan de fysieke, sociale en beheerkenmerken van probleemcomplexen, terwijl de bewoningsgeschiedenis van de complexen onderbelicht blijft. Wat deze vragen betekenen voor de naar voren gebrachte verklaringen voor verval, wordt in het navolgende bekeken.

3.6 Het doorbreken van de gerichtheid op probleemcomplexen

Om met de eerste vraag te beginnen. Onder de oudere studies naar het verval van naoorlogse woningcomplexen, die overigens ook nog maar vijf jaar oud zijn, treffen we een aantal inventarisaties aan. Deze inventarisaties hebben tot doel de omvang van het vervalprobleem en de karakteristieken van slecht functionerende woningcomplexen in kaart te brengen. In de oudste van deze inventarisaties (Coenen, 1986) worden de kenmerken van 671 als zodanig bekend staande potentiële probleemcomplexen geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat tweederde van de potentiële probleemcomplexen uit middelhoog- en hoogbouw bestaat en dat de helft hiervan in hoogbouw, dat wil zeggen in complexen met meer dan vier woonlagen, is uitgevoerd. Meer dan de helft van de potentiële probleemcomplexen is na 1970 gebouwd en 80% werd in de woningwetsector gerealiseerd. Het kan niet ontkend worden dat uit deze analyse, evenals uit latere analyses (Heeger, 1991; Hoenderdos, 1987), als de karakteristiek van de naoorlogse probleemwijk de in de sociale sector gerealiseerde hoogbouwwijk naar voren komt. Dit wordt nog duidelijker wanneer naar de problemen die zich in de verschillende complexen voordoen gekeken wordt. In de studie van Coenen (1986) worden bouwtechnische, woontechnische, sociale en beheerproblemen onderscheiden. Woontechnische problemen waartoe ontwerpkenmerken als de massaliteit van het complex, een oncontroleerbare ontsluiting en ontoereikende voorzieningen gerekend worden, sociale problemen zoals overlast, anonimiteit, vandalisme en vervuiling en beheerproblemen zoals huurconflicten en klachten over het dagelijks onderhoud zijn vooral aan de hoogbouwcomplexen voorbehouden. Bouwtechnische problemen zoals een slechte isolatie, funderingsgebreken, achterstallig onderhoud en slecht werkende verwarmingssystemen daarentegen komen in gelijke mate in laag- en in middelhoog- en hoogbouw voor. Doen zich vervalproblemen voor dan zijn deze in hoogbouw klaarblijkelijk gevarieerder dan in laagbouw.

Toch mogen we uit deze en andere studies niet zonder meer concluderen dat hoogbouw als zodanig problematisch is en dat met name het ontwerp, de aard van de bewoning en het beheer tot het verval van het leefklimaat in deze

komplexen aanleiding geven. Het is namelijk zeer goed mogelijk dat niet-problematische hoogbouw- en laagbouwcomplexen de zelfde kenmerken vertonen en onderling de zelfde verschillen laten zien. Om hier achter te komen is een ander onderzoeksontwerp nodig waarbij goede en slechte complexen worden vergeleken. Deze studies zijn er wel. Zo vergeleken Heeger en Van der Zon (1988) problematische en minder problematische flats in de buurt Nieuw Engeland in Hoogvliet. Een minder case-studieachtige benadering werd in Breda door Musterd en anderen (1990) gevolgd. In de door hen verrichte studie werden 49 flatcomplexen op hun functioneren vergeleken. Tussen de goed functionerende en slecht functionerende flats uit dit onderzoek bleken maar weinig verschillen in beheer en in wat hiervoor woontechnische kenmerken werden genoemd te bestaan. Alleen over het onderhoud en de prijs-kwaliteit verhouding waren de bewoners van de slechte flats beduidend ontevredener ondanks het feit dat de huur in deze flats lager is dan in de andere flats. De op deze wijze gemeten prijs kwaliteit verhouding lijkt dan ook eerder een uitdrukking van de ontevredenheid van de bewoners dan een oorzaak hiervan. De enige verklaring die in feite bij de vergelijking overeind blijft, is de aard van de bewoning. Worden de slechte flats gekenmerkt door een jonge en mobiele bevolking, de huurders van de goede flats daarentegen zijn voor het merendeel van pensioengerechtigde leeftijd en wonen al langer dan tien jaar in de flat. Ogenscheinlijk is een homogene, stabiele en oudere bevolking de beste remedie tegen verval. Een constatering die echter niet verklaart, waarom een bepaalde flat een homogene, stabiele en oudere bewoning kent en andere vrijwel identieke flats niet. Maar daarover straks bij de bespreking van het vierde vraagpunt meer.

3.7 De noodzaak van ook andere dan formele criteria

Dezelfde Breda studie kan ook dienen als illustratie voor wat met vraag twee wordt bedoeld. Naast leegstand en mutatiegraad werd als maatstaf voor het functioneren van de flats in deze studie namelijk ook de mening van de bewoners over het leefklimaat in hun flat gebruikt. Voor het gebruik van ook de mening van de bewoners bij het maken van een onderscheid tussen goede en slechte flats zijn verschillende argumenten aan te voeren. Leegstand en mutatiegraad zijn veel gebruikte criteria voor het meten van verval. Het gebruik van deze criteria heeft ontegenzeggelijk een aantal voordelen. Ze zijn objectief, laten zich goed vergelijken en gegevens hierover zijn doorgaans gemakkelijk te verkrijgen. De vraag wat wij nu eigenlijk meten met deze nogal formele criteria is daarmee echter niet opgelost. Dat een hoge leegstand en een hoge mutatiegraad wijzen op het bestaan van exploitatieproblemen bij de woningbeheerders in kwestie zal niemand betwisten. En evenmin zal men betwisten dat een hoge leegstand een goede indicator vormt voor spanningen in de woningmarkt (zoals een overaanbod aan woningen, een terugvallende vraag of een ernstige verstoring in de prijs-kwaliteit verhouding). Ook is uit onderzoek genoegzaam bekend

dat een hoge mutatiegraad vaak samengaat met sociale problemen. Maar daarmee is nog niet aangetoond dat een **lage** leegstand en een **lage** mutatiegraad staan voor een goed functionerend complex, zeker niet wanneer het om het leefklimaat in het complex gaat. De mening van de huurders kan een andere zijn dan de formele criteria suggereren en ook kan hun mening afwijken van die van de woningbeheerders. Omgekeerd is het ook goed mogelijk dat ondanks een hoge mutatiegraad bewoners heel tevreden zijn met hun woonomgeving, bijvoorbeeld in jongerenflats.

Naast deze meer methodische overwegingen pleit nog een aantal andere argumenten voor het aan het woord laten van de bewoners. Als geen ander weten de bewoners, naar aangenomen mag worden, hoe het er met de woon-diensten van hun woning voorstaat. Hun mening over hun woning en woonomgeving is daarom een belangrijk evaluatie criterium. Ook is het mogelijk in een krappe woningmarkt, waar de doorstroming en leegstand per definitie laag zijn, via de mening van de bewoners op het spoor te komen welke complexen in het bijzonder gevoelig zijn voor verval. In de Breda studie leidde deze laatste overweging tot een indeling van de onderzochte flatcomplexen in drieën (Van Kempen en Musterd, 1991; Musterd en Sandwijk, 1991). In eerste instantie werden in deze studie leegstand en mutatiegraad gebruikt om het functioneren van de onderzochte hoogbouwcomplexen te meten. Slechts twee flats konden op basis van een boven gemiddelde leegstand en mutatiegraad als slecht worden aangemerkt. Deze flats kwamen er ook in de mening van bewoners en woningbeheerders niet goed van af. Tot zover bleken leegstand en mutatiegraad dus goede indicatoren voor verval. Echter, ook een aantal van de complexen met een lage leegstand en mutatiegraad werd door hun bewoners als slecht beoordeeld. Over de toekomst van hun flat bleken de bewoners van deze flats zelfs negatiever dan de bewoners van de slechte flats. Het merendeel van deze bewoners is van mening dat de toestand in hun flat verslechtert. Dit laatste wijst erop dat onvrede met de eigen woonsituatie vermoedelijk een goede indicator is voor nog niet direct aantoonbaar, maar dreigend verval.

3.8 Het belang van de lokale situatie en ontwikkeling

Vraag drie is van wat andere aard dan beide voorgaande vragen en verwijst niet zozeer naar de juistheid, maar meer naar de voorwaardelijkheid van verklaringen voor verval. Met name de lokale situatie en ontwikkeling lijken van belang om te begrijpen wat er met een buurt of woningcomplex gebeurt. Zo hecht de Duitse socioloog Herlyn (1989) veel belang aan het feit of we het over expanderende of stagnerende steden hebben. Woningcomplexen die elders zonder problemen zijn, kunnen in gemeenten met een stagnerende ontwikkeling aan ernstig verval onderhevig zijn, zoals de hoge leegstand in een aantal recent gebouwde laagbouwcomplexen in Lelystad illustreert. Het belang van een stagnerende of groeiende bevolkingsontwikkeling laat zich ook in de tijd illustreren. De geschiedenis van de Bijlmermeer in Amsterdam bijvoorbeeld laat zien dat in perioden

waarin de groei van de Amsterdamse bevolking stagneerde de problemen in deze wijk prominenter zijn dan in perioden met een groeiende woningvraag (Van Kempen, 1986).

Dit laatste brengt ons op een tweede belangrijk aspect van de lokale situatie, de structuur van de lokale woningmarkt. Zo nemen in steden met een hoog percentage hoogbouwoningen deze woningen niet automatisch de laagste plaats in de woninghierarchie in en worden andere factoren zoals ligging belangrijker voor het voorspellen van het verval. Niet alleen de samenstelling van de woningvoorraad speelt hierbij een rol. Ook ontwikkelingen aan de vraagzijde van de woningmarkt zijn belangrijk. Een ontwikkeling die wellicht het meeste aandacht heeft gekregen is de verdwijning van het traditionele gezin als dominant huishoudtype in de grote steden en de opkomst van de zogenaamde 'nieuwe stedelingen', de alleenstaanden en kinderloze, vaak tweeverdienende paren. Uit onderzoek blijkt dat deze huishoudens andere woonvoorkeuren vertonen en minder afwijzend staan tegenover hoogbouw, vooral wanneer deze nabij het stadscentrum of andere winkelcentra en haltes van het openbaar vervoer is gesitueerd (Vijgen en Engelsdorp Gastelaars, 1986; De Wijs-Mulkens en anderen, 1989). Het type hoogbouw dat hen voor ogen staat, is echter wel beter uitgerust en veiliger dan de gemiddelde naoorlogse hoogbouwflat in de sociale sector. Belangrijker voor de toekomst van de naoorlogse woningcomplexen in de grote steden lijkt dan ook een andere ontwikkeling, namelijk de toenemende concentratie van huishoudens met een minimum- en overdrachtsinkomen en van etnische minderheden in deze steden (zie onder meer Van Kempen en Teule, 1989). Deze huishoudens maken een steeds groter deel van de stedelijke woningvraag uit en zijn, mede door ontwikkelingen in het stedelijk woningaanbod, in toenemende mate op de naoorlogse woningvoorraad aangewezen. Dit geldt zeker voor de etnische minderheden met hun vaak grote gezinnen.

Dat we de vestiging van deze categorieën huishoudens in de vroeg naoorlogse wijken niet zonder meer als een teken van verval mogen zien, kwam aan het begin van dit betoog reeds ter sprake. Een feit is echter dat deze vestiging niet steeds zonder problemen verloopt. In de literatuur wordt een homogene en stabiele bevolking als voorwaarde genoemd voor een goed leefklimaat en een hechte samenleving in de buurt. Voorbeelden worden zowel in de oude arbeidersbuurten, als in de midden-klasse suburbs gevonden. Anders dan vroeger vormen de stedelijke huishoudens met een laag inkomen echter niet langer een qua gewoonten, normen en leefregels relatief homogene groep. Zowel qua etnische achtergrond als qua gezinssamenstelling is hun samenstelling divers. Een daling van het sociaal niveau van buurten in de steden betekent in de praktijk dan ook vaak een heterogener worden van de buurtbevolking en het verdwijnen van de subtiele sociale controle mechanismen die een buurt of woningcomplex leefbaar maken (Van Kempen, 1987). Vervuiling, vandalisme en criminaliteit zijn tekenen van deze ontwikkeling. In buurten en complexen waar deze ontwikkelingen zich voordoen, lijkt het dan ook gerechtvaardigd te spreken van verval, ook als deze buurten in feite functioneren 'volgens hun plaats op de woningmarkt'.

3.9 De behoefte aan een dynamisch perspectief

Belangrijk blijkt dus de situatie in buurten en woningcomplexen te beoordelen vanuit een ontwikkelingsperspectief. Des te opvallender is het dat er bij het zoeken naar verklaringen voor het verval zo weinig bij de geschiedenissen van woningcomplexen en de sociale processen die daarbij een rol spelen wordt stil gestaan. Het vierde vraagpunt dus. Eén van de eerste case-studies die het belang van een dergelijke benadering illustreert, is al betrekkelijk oud. Het gaat om een Amerikaanse studie naar de achtergronden van de ondergang van het al eerder genoemde Pruitt Igoe-komplex (Yancey, 1971). De conclusie van deze studie is dat een combinatie van een kwetsbare, slecht onderhouden hoogbouwomgeving en een hoge concentratie van probleemgezinnen tot deze hoogbouwcrisis leidde. Latere, ook Nederlandse case-studies, (Heeger en Van der Zon, 1988; Van Kempen, 1986; Ravetz, 1985) bevestigen het belang van een dergelijke verklaring.

Toch is het gevaarlijk op basis van deze studies de oorspronkelijk bewoning van de complexen als dé oorzaak voor de vervalsspiraal waarin flats terecht kwamen, aan te wijzen. Een case-studie van een hoogbouwwijk in Leiden (De Waard en Van Kempen, 1988) waarin onder meer de bewoningsgeschiedenis van twee vrijwel identieke flats, de een goed en de ander slecht, vergeleken wordt, laat zien dat de achtergrond ingewikkelder is. In tegenstelling tot wat men zou verwachten had de slechte flat uit deze studie een betere start dan de vier jaar later opgeleverde goede flat. De eerste bewoners van de slechte flat bestonden voornamelijk uit gezinnen met kinderen, de bewoners van de goede flat uit jongeren en samenwonenden, een bewonerskarakteristiek die overeenstemt met de bewonerskarakteristiek die vaak in slechte flats gevonden wordt. Toch ligt in deze beginbevolking de sleutel voor de latere ontwikkeling van beide flats. Ten tijde van de oplevering van de slechte flat was de woningmarkt in Leiden krap. De woningen werden toegewezen aan huishoudens met veel urgentiepunten, gezinnen met kinderen dus. Toen de woningmarkt in de jaren daarna verruimde, konden deze huishoudens op grond van de door hen opgebouwde urgentiepunten gemakkelijk weg. Als gevolg hiervan was de doorstroming in de flat hoog. Deze hoge doorstroming vormde de basis voor de slechte reputatie van de flat. In de goede flat die in deze periode opgeleverd werd vestigden zich daarentegen huishoudens met weinig urgentiepunten die eerder niet voor een woning in aanmerking kwamen. Toen de woningmarkt in de jaren daarna weer knapper werd en de gemeente bovendien haar toewijzingsbeleid verscherpte, konden deze huishoudens nauwelijks meer weg. Zowel de gemeente als de woningbeheerder pasten hun beleid aan aan de ontstane situatie in beide complexen en droegen daarmee bij aan het doorstroomhuis karakter van de slechte flat. Huishoudens die zeer urgent waren, werden naar de slechte flat verwezen. En ook werd de flat gebruikt als tijdelijke huisvesting voor stadsvernieuwingssurgenten, wat verder bijdroeg aan de slechte naam van de flat. Het nieuwe op waarderingspunten gebaseerde toewijzingssysteem in Leiden uit het begin van de jaren tachtig versterkte het proces.

Behalve het belang van een dynamisch perspectief laat de Leidse case-studie zien hoe belangrijk de woningtoewijzing en reputatie van een woningcomplex zijn voor de ontwikkeling van een complex en hoe woningtoewijzing en reputatie elkaar kunnen versterken in een neerwaartse spiraal. Veel kritiek is geleverd op een eenzijdige aanpak van vervalproblemen via technische en beheermaatregelen en het verwaarlozen van de sociale dimensie van het probleem. Op basis van de onder meer in de Leidse studie verkregen inzichten zou hieraan toegevoegd kunnen worden dat ook sociale maatregelen niet helpen om het tij te keren als niet het toewijzingsbeleid en de reputatie van een complex meegewogen worden.

3.10 Slotsom

Wat nu kan het voorgaande betoog bijdragen aan de tweede invalshoek van deze bundel, het herstel van de naoorlogse woningcomplexen. Het mag duidelijk zijn dat ik in dit betoog in de eerste plaats heb willen pleiten voor een voorzichtiger omspringen met de termen verval en disfunctioneren. De realiteit is dat de naoorlogse woonwijken in de grote steden geconfronteerd worden met een dalend sociaal niveau en een heterogener wordende bevolking. Met het oog op de veranderende werkelijkheid in de grote steden is het echter goed zich te realiseren dat het gaat om een onomkeerbaar proces en dat herstel niet herstel van de oude toestand, maar alleen herstel van een leefbaar woonklimaat kan betekenen. Goed is het daarom, zoals Dieleman en Jobse (1991) ook bepleiten, bij de aanpak van de naoorlogse woonwijken onderscheid te maken tussen de vroeg naoorlogse woonwijken die qua ouderdom en prijsniveau langzamerhand tot de onderkant van de woninghierarchie behoren, de naoorlogse hoogbouw-wijken en de rest en ons te realiseren dat we over verschillende problematieken praten.

In het geval van de naoorlogse hoogbouw-wijken hebben we volgens de gehanteerde omschrijving met een 'echt' vervalprobleem te maken. Door de studies en het debat rond het verval van hoogbouwcomplexen en -wijken aan een aantal vragen te onderwerpen, heb ik willen nagaan op welke punten het nog aan inzicht in de achtergronden van het verval van naoorlogse woningcomplexen schort. Hoewel hoogbouw duidelijk hoog scoort op de ladder van probleemcomplexen, is hoogbouw op zich niet noodzakelijkerwijs problematisch, noch volgens objectieve criteria zoals leegstand en mutatiegraad, noch volgens de mening van de bewoners. Met name de aard van de bewoning blijkt belangrijk voor het goed gaan met een flat. Maar de bewonerssamenstelling op zich is nog geen afdoende remedie voor dreigend verval. Noch zal deze altijd even gemakkelijk te beïnvloeden zijn. Belangrijk blijken in dit verband de woningmarktconstellatie en -ontwikkeling en de wijze waarop gemeente en beherende instanties hierop reageren. Eenmaal in een negatieve spiraal wordt de reputatie van een complex een factor op zich. Woningmarktontwikkelingen en een gevestigde reputatie zijn echter maar tot op beperkte hoogte door woningbeheerders te beïnvloeden. Het is dan ook niet mijn bedoeling voorstellen voor herstel op het ontbreken van een

woningmarktaanpak of op het ontbreken van voorstellen voor het doorbreken van een slechte reputatie te kritiseren. Wel heb ik willen aantonen dat men er met een mechanische, uniforme werkwijze niet komt en dat voorgestelde maatregelen steeds met de lokale situatie en de geschiedenis van de complexen in gedachte beoordeeld dienen te worden.

LITERATUUR

Bourne, L.S., 1981, *The Geography of Housing*, London, Edward Arnold.

Coleman, A., 1985, *Utopia on trial*, London, Hilary Shipman.

Dieleman, F.M. en R. Jobse, 1991, Multi-family Housing in the Social Rental Sector and the Changing Dutch Housing Market, *Housing Studies* Vol.6, no.3:193-205

Heeger, H. en F. van der Zon, 1988, *Nieuw Engeland, Hoogvliet. Perspectieven voor een naoorlogs woongebied in Rijnmond*, Delft, Delftse Universitaire Pers.

Heeger, H., 1991, *Probleemcomplexen in de Randstad, een inventarisatie van woningcomplexen met ernstige verhuurbaarheidsproblemen in 1985 en 1989*, Delft, Delftse Universitaire pers.

Herlyn, U., 1989, Upgrading and downgrading of urban areas. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol.80:97-105

Hoenderdos, A.L.M., 1987, *Problemen van Woningcomplexen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Kempen, E.T. van, 1986, High-rise estates and the concentration of poverty; the case Bijlmermeer, *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research*, Vol.1, no.1:5-23.

Kempen, E.T. van, 1987, De stadsbuurt in een veranderende samenleving, *Geografisch Tijdschrift*, Vol.21, no.1:27-37

Kempen, E.T. van en S. Musterd, 1991, High-rise Housing Reconsidered: Some Research and Policy Implications, *Housing Studies*, Vol.6, no.2:83-95

Kempen, R. en R. Teule, 1989, *In de klem tussen stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt; kansarmen in de Randstad*, Utrecht/Delft, Instituut voor Ruimtelijk Onderzoek/Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde.

Knox, P., 1987, *Urban Social Geography*. Burnt Mill Harlow, Longman Scientific & Technical.

Korteweg, P., 1987, Changes in high-rise housing: the role of high-rise housing complexes in local housing markets. *The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research*. Vol.2, no.1:29-51

Molenaar, R., 1990, Aftopping in Middelburg: resultaten van een rigoreuze aanpak. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, no.4:28-32.

Musterd, S., J. Droogleevers Fortuyn, W. Ostendorf en H. Schmal, 1990, **Middelmatig middelhoog**. Amsterdam, UvA Sociaal Geografisch Instituut.

Musterd, S. en J.P. Sandwijk, 1991, Het middelhoogbouw-komplex, een onderzoek in Breda. **Stedebouw en Volkshuisvesting**, no.4: 19-25

Prak, N.L. en H. Priemus, 1984, Model om het verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen. **Bouw**, no.17:37-39.

Priemus, H., 1984, **Verhuistheorieën en de verdeling van de woningvoorraad**. Delft, Delftse Universitaire Pers.

Priemus, H., 1986, Post-war public housing estates; what went wrong with housing policy, with the design and with management? **The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research**, vol.1, no.2:157-189

Priemus, H., 1988, Housing and urban management in the Netherlands. **The Netherlands Journal of Housing and Environmental Research**, vol.3, no.1:61-72

Ravetz, A., 1985, **Problem housing estates in Britain. The case of Quarry Hill Flats and Hunslet Grange, Leeds**. in: N. Prak en H. Priemus (eds.) **Post-war Public Housing in Trouble**. Delft, Delftse Universitaire Pers.

Renssen, F., 1987, **Herinrichting en beheer van naoorlogse woonwijken: een programmeerstudie**. 's-Gravenhage, Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek.

Vijgen, J. en R. van Engelsdorp Gastelaars, 1986, **Stedelijke bevolkingscategorieën in opkomst**. Amsterdam, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap

Waard, W. en E.T. van Kempen, 1988, **Wonen in Hoogbouw; de Slaaghwijk in Leiden en haar bewoners**. Leiden/Amsterdam, Woningbouwvereniging Leiden/Instituut voor Sociale Geografie.

Wijs-Mulkens, E. et.al., 1989, **Hoog en Laag in Den Haag**. Delft, Delftse Universitaire Pers

Yancey, W.L., 1971, Architecture, interaction and social control; the case of a large scale public housing project. **Environment and Behavior**, Vol.3: 3-18.



CRIMINALITEIT EN CRIMINALITEITS- PREVENTIE

4.1 Inleiding

Alvorens op het eigenlijke onderwerp van deze lezing in te gaan, met name de vraag naar aard en omvang van de criminaliteit in problematische wooncomplexen en de activiteiten die zijn ondernomen om daar iets tegen te doen, wil ik een zeer summiere schets geven van de achtergronden van het preventiebeleid op dit terrein.

Het is wellicht nuttig er aan te herinneren dat de door de politie geregistreerde criminaliteit tussen 1960 en 1985 in ons land zich vermenigvuldigd heeft met bijna een factor 10. Zo werden in 1960 130.000 delicten door de politie geregistreerd en in 1985 was dit aantal ongeveer 1.100.000 delicten. Ook de criminaliteitscijfers per 1000 inwoners zijn fors gestegen. Sinds 1975 is het aantal delicten per 1000 inwoners verdubbeld, namelijk van 38 tot 76, waarbij de verkeersovertredingen buiten beschouwing zijn gelaten. Het zijn vooral de vermogensdelicten, met name diefstallen en inbraken, en het vandalisme die een stormachtige ontwikkeling te zien hebben gegeven. Maar als men weet dat de ware omvang van de criminaliteit zo'n 3 à 4 maal hoger wordt geschat dan de geregistreerde criminaliteit, dan heeft men enigszins een idee van de geweldige toename van de criminaliteit gedurende die periode.

mw. dr. J. Junger-Tas
Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie
Centrum (WODC), Ministerie van Justitie, Den Haag



De gevolgen hiervan waren, kort geschetst, tweërlei. Ten eerste een groeiende onrust onder de bevolking, omdat duidelijk bleek dat de toenemende criminaliteit tot een aantasting van de kwaliteit van het leven leidde, met name in onze grote steden; ten tweede een geweldige financiële last, vooral voor de gemeenten en openbare diensten en, in het kader van ons onderwerp, ook voor woningbouwverenigingen, die de kosten moesten opbrengen voor reparatie en restauratie.

Zoals wellicht bekend, heeft de regering hierop gereageerd door een onafhankelijke commissie in te stellen, de Commissie Roethof, die haar zou moeten adviseren over te nemen maatregelen.

De commissie concludeerde dat de bestrijding van de zgn. 'kleine criminaliteit' een zaak was van de gehele samenleving en niet overgelaten kon worden aan justitie en politie. In gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle geledingen van de samenleving zou een preventiebeleid ontwikkeld dienen te worden, waarbij zowel de rijksoverheid als de plaatselijke overheden en wat men ook wel het 'maatschappelijk middenveld' noemt, betrokken zouden moeten worden.

Met als uitgangspunt een aantal criminologische theorieën, die o.m. door het WODC werden aangedragen, werden drie centrale actieterrainen aangewezen:

1. verbetering van de ruimtelijke planning, zowel de woonomgeving als de woningen, met als doel het plegen van delicten aanzienlijk te bemoeilijken;
2. het intensiveren van alle mogelijke vormen van functioneel, informeel toezicht, waardoor het voor potentiële delictplegers niet alleen moeilijker wordt ongezien delicten te plegen maar ook de pakkans sterk toeneemt;
3. het versterken van de sociale integratie van jongeren in de samenleving, zodat ze zich er meer bij betrokken zullen voelen en daardoor minder geneigd zullen zijn tot het plegen van delicten.

De aanbevelingen van de Commissie Roethof zijn in grote lijnen door de regering overgenomen en er is geld (f 45.000.000) beschikbaar gesteld voor het opzetten van preventie-experimenten.

Zoals uit de eerste aanbeveling voor preventieve actie blijkt, was de Commissie Roethof zich er terdege van bewust dat zich ook op het terrein van de ruimtelijke planning en de woningbouw een aantal problemen voordeed die alles te maken hadden met veel voorkomende criminaliteit. Over die problemen gaat deze bijdrage echter niet, daar wordt door anderen reeds uitvoerig op ingegaan. Hier wil ik twee onderwerpen aan de orde stellen: het probleem van de criminaliteit in bepaalde woningcomplexen en de aanpak hiervan door de uitvoering van techno-preventieve maatregelen en de inzet van huismeesters.

4.2 Criminaliteit in probleemcomplexen

Zoals al eerder opgemerkt, heeft de regering geld beschikbaar gesteld voor concrete experimenten op het terrein van preventie en voor wetenschappelijk onderzoek. Zo heeft het OTB, van de Technische Universiteit van Delft, een omvangrijk onderzoek gedaan naar een aantal naoorlogse probleemcomplexen in verschillende Nederlandse steden. Het WODC heeft, samen met de Nationale Woningraad en het NCIV, een evaluatie-onderzoek verricht naar de experimentele inzet van 150 huismeesters in probleemcomplexen. De inzet van deze huismeesters was mogelijk gemaakt door een tijdelijke subsidie in de loonkosten van de rijksoverheid. Uit deze beide onderzoeken zou ik u een aantal gegevens willen presenteren die op het onderwerp criminaliteit betrekking hebben.

Het onderzoek van WODC, NWR en NCIV heeft zich geconcentreerd op 29 naoorlogse probleemcomplexen, over Nederland verspreid. Die complexen waren representatief voor alle complexen waar een gesubsidieerde huismeester werd ingezet.

De onderzoekers hebben 5 clusters complexen onderscheiden:

- één complex werd bewoond door alleenstaande ouderen; dit complex kende de minste criminaliteitsproblemen en de woonwaardering was hoog;
- vier complexen waren bestemd voor jongerenhuisvesting en werden gekenmerkt door een hoge verhuisfrequentie; deze complexen werden het meest geplaagd door vandalisme, criminaliteit, vervuiling en overlast;
- in zes complexen woonden veel gezinnen met kinderen waaronder met name buitenlandse gezinnen; de ouders hebben een lage opleiding; de woonduur is lang; de complexen hadden een slecht imago en de criminaliteit was er relatief hoog; de bewoners hadden weinig waardering voor de woning en voor het onderhoud van woning en woonomgeving; deze complexen bevinden zich vooral in de grote en middelgrote steden;
- acht complexen herbergden veel jongeren en hoger opgeleiden; het betrof in het algemeen nieuw gevormde huishoudens in de grote steden; de criminaliteit had er een gemiddeld niveau, maar er waren veel klachten over vervuiling;
- negen complexen werden vooral bewoond door één- en tweepersoonshuishoudens, over het algemeen personen tussen 30 en 65 jaar, met een gemiddeld opleidingsniveau; hoewel hier het criminaliteitsniveau gemiddeld was, spraken de onderzoekers over een 'nette' buurt; veiligheid, orde, netheid en onderhoud werden door de bewoners hoog gewaardeerd.

Bekijkt men de totale populatie, dan bleek een derde van de bewoners te bestaan uit gezinnen met kinderen. In 41% van de flats was overdag niemand aanwezig.

Het is interessant de antwoorden van de bewoners over een aantal aspecten van overlast te plaatsen naast vergelijkbare gegevens uit de nationale slachtofferenquête die het CBS iedere twee jaar uitvoert.

Tabel 4.1 Vermelde problemen in de woonomgeving in de geselecteerde complexen en in de nationale steekproef (in %)

	geselecteerde complexen	nationale steekproef
	% =	% =
vervuiling	70	42
graffiti	60	27
vandalisme	50	25
overlast	44	-
drugsoverlast	16,5	4

Uit de gegevens blijkt dat in de complexen waar een gesubsidieerde huismeester werd benoemd, twee maal zoveel vandalisme, graffiti en vervuiling, en viermaal zoveel drugsoverlast voorkwam dan onder een nationale representatieve steekproef. Vervuiling werd genoemd door 70% van de bewoners uit de geselecteerde complexen, graffiti door 60% en vernielingen door 50%. De verschillen met de bewoners in de landelijke steekproef zijn enorm. Het is overduidelijk dat de mensen die in deze complexen wonen veel vaker te lijden hebben van aanzienlijke overlast dan de gemiddelde Nederlander.

Dit is eveneens het geval wanneer men naar slachtofferschap van criminaliteit vraagt. Zoals uit tabel 4.2 blijkt, hebben bewoners van probleemcomplexen aanzienlijk meer te lijden onder criminaliteit dan de gemiddelde Nederlander.

Delicten die in probleemcomplexen veel vaker voorkwamen dan in de rest van het land waren met name fietsdiefstal, diefstal uit auto, vernielingen en ook geweldsmisdrijven.

Tabel 4.2 Slachtofferpercentages in de 29 probleemcomplexen vergeleken met landelijke gegevens¹

	Probleemcomplexen	Landelijk
diefstal (brom)fiets	17,1	6,7
diefstal uit auto	17,3	5,7
inbraak in woning	5,6	4,1 ²
inbraak in berging	16,1	-
diefstal uit postbus	11,2	-
mishandeling/bedreiging	5,4	1,6
beroving	1,0	-
met seksuele bedoeling betast/geknepen	1,1	0,4
bekladding woning	7,6	-
vernieling woning	7,8	-
andere vernielingen	20,8	5,0

¹ Voor fietsdiefstal, diefstal uit auto en inbraak, en inbraak in berging is gepercenteerd op bezitters van fiets, auto of berging.

² Dit percentage is berekend op bewoners in hoogbouwflats in steden met > 100.000 inwoners.

Overigens wilde de helft van de geïnterviewde bewoners verhuizen en bij een vijfde van deze groep waren de criminaliteit en het vandalisme de hoofdmotieven. De beslissing om te verhuizen hing sterk samen met het feit slachtoffer te zijn geweest van criminaliteit: van hen die niet het slachtoffer van criminaliteit werden, wilde 37% verhuizen, maar van degenen die één maal slachtoffer werden was dit 54% en van hen die drie maal slachtoffer werden was het zelfs 75%. De belangrijkste factoren die met verhuizen samenhangen waren: de kwaliteit van de woning, de onmiddellijke woonomgeving, het type bewoners, de buurt en de criminaliteit.

Eén van de deelonderzoeken van het OTB vond plaats in de Bijlmermeer waar vier flatcomplexen werden onderzocht. Deze flats waren dermate problematisch dat men na een mislukt experiment met avondhuismeesters een beveiligingsbedrijf in de arm heeft genomen.

In het jaar dat aan de enquête voorafging is bij één op de drie bewoners iets vernield (aan woning, berging of brievenbus). Bij een derde van de autobezitters werden vernielingen aan de auto aangebracht. De meeste vernielingen kwamen echter in de openbare ruimtes voor. De bewoners voelden zich zó onveilig in de flats (rapportcijfer 4,3) dat maar één op de tien de deur open deed als er 's avonds gebeld werd. In de vier grote steden is dit gemiddeld zo'n 45%. Bovendien was onveiligheid een belangrijke reden om te verhuizen. Van hen die verhuisplannen hadden, gaf bijna 50% als redenen de onveiligheid en het vandalisme in de buurt. Vooral binnenstraten, trappenhuizen, de entree, liften en de parkeergarage werden als onveilig gepercipieerd. Opvallend was ook het grote aantal inbraken in boxen en bergingen, die er toe geleid hebben dat een groot aantal bewoners deze ruimtes in het geheel niet meer gebruikt. Inbraken in woningen en bergingen kwamen in deze flats vier maal vaker voor dan in Amsterdam (volgens een enquête van de politie). Berekent men het aantal autodiefstallen naar rato van het aantal autobezitters dan werd in de Bijlmer in 1988 één op de twaalf auto's gestolen en een jaar later zelfs 15%, vergeleken met 5% van de Amsterdamse auto's. De kans dat je auto in de Bijlmer werd gestolen was twee tot drie keer zo groot als in Amsterdam.

Bovendien werd in 1988 12% van de bewoners in of vlak bij de flat beroofd en was nog eens 9% slachtoffer van mishandeling of fysiek geweld. In 1989 was zelfs één op de vier bewoners slachtoffer van een geweldsmisdrijf.

Slachtoffers van een misdrijf waren niet alleen nog voorzichtiger met het openen van de deur, maar ze vonden de woonomgeving ook aanzienlijk onveiliger en ze zagen meer vandalisme dan degenen die geen slachtoffer zijn geweest. Tenslotte moet ook de zeer grote overlast van drugscriminaliteit - gebruik en handel - genoemd worden, die door meer dan de helft van de bewoners gemeld werd.

4.3 Criminaliteitspreventie in wooncomplexen

De preventieve maatregelen die door de verschillende corporaties genomen werden om overlast en criminaliteit te verminderen, hadden in het algemeen een

veelzijdig karakter. In de eerste plaats werd een aantal **technopreventieve maatregelen** genomen. Hierbij moet gedacht worden aan interne verbouwingen, compartimentering van galerijen en boxen, afsluiten van trappenhuizen, vervangen door steviger materialen, vermindering van de toegankelijkheid van het complex, reinigen, schilderen, verlichting aanbrengen, verwijderen van overdadig en onoverzichtelijke groenvoorzieningen en het plaatsen van vuilcontainers. Er werd een groot aantal van dit type maatregelen genomen, waarbij de nadruk vooral lag op verbeteringen in de semi-openbare ruimtes. In de 29 onderzochte probleemcomplexen had de helft van het totale aantal maatregelen hierop betrekking. Ook in de Bijlmer trof de daar opererende woningcorporatie dit soort maatregelen.

Hadden deze maatregelen succes, d.w.z. hadden ze een aantoonbaar effect op overlast en criminaliteitsproblematiek?

Waar het om vervuiling en vandalisme ging, kwam uit de antwoorden van bewoners naar voren dat er nauwelijks van enig effect sprake was. Of er nu veel of weinig technopreventieve maatregelen waren genomen, het aantal bewoners dat last zegde te hebben van vervuiling en vandalisme was niet verminderd. Dezelfde conclusie geldt voor overlast door rondhangende jongeren, burenruzies, drugshandel en drugsverslaafden. Waar het om dergelijke problemen gaat moeten duidelijk anderssoortige maatregelen genomen worden dan die uit een zuiver techno-preventieve aanpak voortvloeien.

Anders is het echter gesteld wanneer men naar het effect op criminaliteit kijkt van maatregelen die de toegankelijkheid van het complex verminderen. Daarbij werd door de onderzoekers aangetekend dat men van deze maatregelen natuurlijk geen effect moet verwachten op delicten als diefstal uit auto of fietsdiefstal, maar vooral op woningdelicten (inbraak in woning, vernieling en bekladding aan woning) en gebouwdelicten (inbraak in berging en diefstal uit postbus). Helaas blijkt uit de gegevens geen effect met betrekking tot woningdelicten, maar wel ten aanzien van gebouwdelicten: er is een duidelijk verband tussen het aantal van dit soort uitgevoerde maatregelen en vermindering van het aantal gebouwdelicten.

Overigens blijkt uit het OTB-onderzoek dat ook bewoners techno-preventieve maatregelen namen. In de vier onderzochte Bijlmer complexen had tweederde van de bewoners anti-inbraak maatregelen genomen. Meer dan de helft had de deur verstevigd of extra sloten aangebracht. Ook ramen werden verstevigd door extra sloten, plaatwerk of tralies. Verder beveiligde men de balkons, bracht men een alarminstallatie aan of schafte zich een hond aan. In dit onderzoek werd eveneens een verband gevonden tussen slachtofferschap, onveiligheidsgevoelens en het nemen van maatregelen. Degenen die maatregelen namen, waren vaker slachtoffer geweest van inbraak, diefstal en geweld. Ze waren ook voorzichtiger en gingen 's avonds minder vaak de deur uit.

Een tweede type **maatregelen** had betrekking op de bewoners. Dit omvatte vooral een gewijzigd toewijzings- en uitzettingsbeleid, voorlichting en het

ontwikkelen van een bewoningsreglement, het pogen de bewoners bij het beheer te betrekken en mogelijk ook een groter beroep op de politie. In de landelijk onderzochte complexen vormde dit type maatregelen een vijfde van het totaal. Men zou kunnen verwachten dat van deze maatregelen een preventieve invloed uitging op overlastproblemen, maar dit bleek toch niet het geval te zijn. De ontwikkelingen in de complexen verschilden niet naar het aantal van dit type uitgevoerde maatregelen.

Overigens was het niet zo dat technische preventie en bewonersmaatregelen geen enkele invloed hadden op de waardering van bewoners en derhalve op hun tevredenheid over de woonsituatie. Niet alleen nam die waardering toe toen er voor iedereen zichtbare maatregelen werden genomen, maar ze steeg ook met het aantal maatregelen.

De onderzoekers constateren het volgende:

- verbetering van semi-openbare ruimtes en woonomgeving resulteert in een grotere waardering voor orde en netheid;
- verbetering van semi-openbare ruimtes en vermindering van de toegankelijkheid resulteert in een grotere waardering voor veiligheid;
- algemene verbeteringen resulteren in een grotere waardering voor het onderhoud;

De derde vorm van preventie was tenslotte het vergroten van het **functioneel toezicht** d.m.v. de inzet van **huismeesters**.

In de 29 probleemcomplexen werd het effect van de huismeester gezien op overlastverschijnselen en op criminaliteit.

Wat het eerste betreft constateerden de bewoners een vermindering van bekladding en vernielingen van respectievelijk 17% en 19%. Zo'n 8% van de bewoners meenden dat de vervuiling was afgenomen. Ander overlast en vooral overlast in relatie tot druggebruik was helaas nauwelijks verminderd. Ook de huismeesters waren van mening dat hun optreden het grootste effect had op vandalisme, bekladding en vervuiling en daarnaast op klachten over rondhangende jongeren, geluidsoverlast en andere in potentie conflictueuze situaties. Uit de analyses bleek bovendien dat de sterkste effecten werden waargenomen bij die huismeesters waar het takenpakket voornamelijk uit schoonmaken bestond en het toezichthoudend aspect minder nadruk kreeg.

Interessant is dat de verbeteringen met betrekking tot vandalisme, bekladding en vervuiling niet samenhangen met de technisch preventieve maatregelen die eerder genomen werden, maar geheel het resultaat waren van de inzet van huismeesters.

Wanneer men nu de effecten van de huismeesters op omvang en aard van de criminaliteit in de beschouwing betreft, dan blijkt dat een aantal delicten zoals inbraak in bergingen, diefstal uit postbussen, diefstal uit auto's en van (brom)-fietsen, evenals vernielingen, verminderd zijn. Dit geldt echter niet voor alle delicten: inbraak in woningen en het aantal geweldsdelicten zijn enigszins toegenomen. Hoewel de huismeesters zelf een wat rooskleuriger beeld van de

effectiviteit van hun optreden hadden, bevestigden zij toch in grote lijnen dit beeld.

In het onderzoek werden ook enkele vragen gesteld over onveiligheidsgevoelens. In dit opzicht had de inzet van huismeesters eveneens een positief effect. De angst van bewoners om het slachtoffer te worden van een delict is over de gehele steekproef teruggelopen van 20% tot 16%. Maar ervaringen met criminaliteit vormden een belangrijke bepalende factor voor onveiligheidsgevoelens en de analyses hebben dan ook aangetoond dat die afname verband houdt met de concrete vermindering van slachtofferschap op complexniveau.

Een ander interessant gegeven is dat de grootste effecten op criminaliteit zijn gevonden bij de hoogste huismeesterdichtheid, d.w.z. bij het geringste aantal woningen per huismeester. Hoewel dit het sterkst naar voren komt bij gebouwdelicten (inbraak in bergingen, diefstal uit postbus), geldt het toch ook voor de andere delicten. Opvallend is nu dat de huismeesters in de kleinere complexen tweederde van hun tijd in de semi-openbare ruimtes doorbrengen, terwijl dit in de grotere complexen zo'n 50% is. Dit betekent dat het feitelijke toezicht dat de eerste kunnen uitoefenen zeer groot is, zodat de mogelijkheid ('opportunity') om daar of in de onmiddellijke omgeving delicten te plegen sterk gereduceerd wordt. Dit vormt de verklaring voor het feit dat vooral die overlast en delicten die zich in de semi-openbare ruimtes afspelen, duidelijk zijn afgenomen, terwijl dit voor delicten die zich buiten het gezichtsveld van de huismeester afspelen, zoals fietsdiefstal, autodiefstal of inbraak in de woning veel minder het geval is.

Gevraagd naar hun mening over de huismeesters hadden de bewoners de grootste waardering voor het schoonmaken, het sneller ingaan op klachten, snellere reparaties en het bestrijden van het vandalisme. Hoe groter de huismeesterdichtheid, hoe groter de waardering, niet alleen in termen van vermindering van overlast en criminaliteit, maar ook met betrekking tot de veiligheid overdag en 's nachts waardoor het wonen in het complex als prettiger ervaren werd.

In de Bijlmer zijn reeds sinds 1984, de oprichting van de Woningcorporatie Nieuw Amsterdam, huismeesters werkzaam. In 1989 ging men echter in de door de OTB onderzochte complexen over tot het instellen van conciërges of avondhuismeesters. Deze hebben gewerkt van maart 1989 tot maart 1990. Daarna (en in één van de complexen al sinds januari 1990) is men overgegaan tot het inhuren van een beveiligingsbedrijf, waarvan de werknemers 's avonds dienst deden. De avondhuismeesters moesten de controle in de flat vergroten door het lopen van rondes, ongeregelde signaleren, kleine nood-reparaties uitvoeren en de bewoners hulp bieden in geval van moeilijkheden, zoals overlast van andere bewoners of technische klachten.

Uit vraaggesprekken met de bewoners bleek dat bijna de helft meende dat door het werk van de avondhuismeesters de vernielingen waren verminderd. Ook voelde ongeveer de helft van de ondervraagden zich veiliger en prettiger door hun aanwezigheid. Opvallend is dat door bijna alle bewoners de aspecten vernielingen en veiligheid genoemd werden. Op de vraag of er plekken zijn waar

meer gesurveilleerd zou moeten worden sprak men hoofdzakelijk over de semi-openbare ruimtes. Dit is consistent met het antwoord op de vraag waar men zich het meest onveilig voelde, nl. in de binnenstraat, de trappenhuizen en de liften. De parkeergarage en de boxen werden minder vaak genoemd, maar dat was het gevolg van het feit dat velen deze ruimtes gewoon niet meer gebruikten. Een jaar na de voormeting bleek uit de antwoorden van de bewoners dat de taken van de avondhuismeester die met veiligheid te maken hadden, zoals rondes maken, lastige personen verwijderen en klachten over drugsmisbruik en handel te verzamelen, nog belangrijker werden gevonden. Daarnaast was men van mening dat de avondhuismeesters vandalisme zouden moeten bestrijden door vandalen te achterhalen, door controle uit te oefenen op personen die in de flat niets te zoeken hebben en door voorkomen en optreden bij overlast en inbraak.

Wat de feitelijke ('objectief meetbare') effecten van de inzet van de avondhuismeesters betreft, waren de bewoners niet erg positief. Hoewel men die inzet zeer waardeerde, bleken de problemen nog even groot en was de woonwaardering nog even laag. Naar de mening van de bewoners was er nog steeds veel vandalisme en vervuiling. De veiligheidssituatie was niet verbeterd, er waren integendeel, een jaar later, nog meer slachtoffers van een delict dan daarvoor. De belangrijkste motieven om te verhuizen waren dezelfde gebleven: vervuiling, vandalisme en veiligheid (de zgn. drie v's).

4.4 Enkele slotconclusies

Wanneer we nu het tot nog toe gerealiseerde preventiebeleid de revue laten passeren dan zouden we de volgende voorlopige conclusies kunnen trekken.

- In de eerste plaats komt uit de resultaten naar voren dat zowel techno-preventie als de inzet van huismeesters effect hebben op zowel overlast als criminaliteit en onveiligheidsgevoelens van flatbewoners. Met betrekking tot maatregelen die zich rechtstreeks tot de bewoners richten, kan niet zoveel geconcludeerd worden, omdat er in dit opzicht nog niet veel initiatieven zijn genomen. Die initiatieven die er zijn - zoals bijvoorbeeld in Den Helder en ook in het buitenland - zijn zeker hoopgevend.
- In de tweede plaats dient benadrukt te worden dat die effecten een beperkt karakter hebben: ze hebben voornamelijk betrekking op diefstallen en vernielingen in en aan de gebouwen en de semi-openbare ruimtes. Dit betekent dat de criminaliteit is afgenomen daar waar men concrete verbeteringen heeft aangebracht door techno-preventieve maatregelen en/of op de plaatsen waarop de huismeesters daadwerkelijk toezicht uitoefenen.
- In de derde plaats blijkt het effect van de huismeester op overlast en criminaliteit afhankelijk te zijn van het aantal woningen die hij moet bedienen. Hoe minder woningen, d.w.z. hoe groter de huismeestersdichtheid, hoe groter het overlast- en criminaliteitsverminderend effect. Wordt het bereik te groot, d.w.z.

wordt de huismeestersdichtheid te gering, dan merken de bewoners in het geheel niets van de aanwezigheid van de huismeester en kan men ook nauwelijks iets verwachten in termen van criminaliteitsreductie.

Bovendien blijkt uit het OTB-onderzoek dat, wanneer verloedering en criminaliteit een kritieke drempel hebben overschreden en wanneer ook in de wat wijdere gebouwde omgeving de situatie sterk verslechterd is, noch technische verbeteringen, noch de inzet van dag- en avondhuismeesters de situatie positief kunnen beïnvloeden. Met andere woorden: twee essentiële randvoorwaarden bepalen het effect van preventie in woningen en gebouwde omgeving:

- 1) de ernst van de verloedering en van het criminaliteitsprobleem en;
- 2) de intensiteit waarmee huismeesters worden ingezet.

- Het effect van de criminaliteitspreventie in de bebouwde omgeving strekt zich dus niet uit tot die delicten die zich buiten het gezichtsveld van de huismeester afspelen, zoals fietsdiefstal, autodiefstal, beroving, klein geweld en ook woninginbraak voor zover dit zich 's nachts afspeelt. Bovendien wijzen sommigen nadrukkelijk op verplaatsingseffecten: is er in een flat een huismeester dan wordt de aandacht verplaatst naar een nabijgelegen flat waar geen huismeester is ingezet. Ik wil daar toch tegen inbrengen dat dit natuurlijk geen argument is tegen het preventieve effect van die inzet. Hoogstens kan men zeggen dat in bepaalde hoogbouw wijken de huismeester breed ingezet moet worden, wil men in de wijk als geheel tot een reductie van overlast en criminaliteit komen.
- Tenslotte zou ik tot een totaalwaardering willen komen van de preventieve effecten in de bebouwde omgeving. Sommigen zijn enigszins teleurgesteld over wat er tot nog toe bereikt is. Zij zijn van mening dat de reductie in overlast en criminaliteit te gering is geweest en zijn geneigd te zeggen 'is dit nu alles?' Deze houding berust mijns inziens op een verkeerde inschatting van de behaalde resultaten en vooral op een onrealistisch verwachtingspatroon. Veel mensen zien iedere nieuwe aanpak van de criminaliteit als het absolute wondermiddel dat aan alle misstanden een eind zal maken. Dit is een weliswaar begrijpelijk, maar volstrekt onwerkelijk uitgangspunt. Het beheersbaar maken van het criminaliteitsprobleem is een moeizaam proces, dat langzaam en met vallen en opstaan voortgang vindt en waarbij iedere stap vooruit winst betekent. Wanneer in hoogbouw flats niet alleen de criminaliteit en de overlast, maar ook de onveiligheidsgevoelens afnemen, de woonwaardering van de bewoners toeneemt en het criminaliteitsprobleem van het lijstje verhuismotieven verdwijnt, dan is er alle reden om tevreden te zijn en op de ingeslagen weg voort te gaan.

LITERATUUR

Hesseling, R.B.P., Van Wees, E.H.M., Van Dalen, B.M. en R.A.W.M. Maas,
Huismeesters in problematische woningcomplexen. Het effect van huismeesters op criminaliteit en verhuurbaarheid in de naoorlogse etagebouw. Een gezamenlijke publicatie van WODC, NWR en NCIV. 's-Gravenhage, Almere, De Bilt, april 1991.

Wassenberg, F., *Conciërges in de Bijlmermeer: effect op criminaliteit, veiligheid en leefbaarheid*.
Delftse Universitaire Pers, Delft, 1991.



SIGNALERINGSSYSTEMEN OM VERHUUR- BAARHEIDSPROBLEMEN TIJDIG TE KUNNEN ONDERKENNEN

5.1 Inleiding

Om een oprechte, zij het wat onbeleefde aftrap te verrichten: het spijt mij niet in de gelegenheid te zijn gesteld zelf de titel van mijn inleiding aan te dragen. Ik hoop u aan het eind van mijn betoog te hebben overtuigd van de te beperkte strekking ervan.

In zekere zin geldt dit, met respect voor de organisatie en het boeiende onderwerp, voor de gehele studiedag. Laten wij niet met elkaar in de valkuil duikelen van het blijven steken in een definitiekwestie over "wat is verval". Dat gebeurt naar mijn smaak al te lang, zeker ook in woningcorporatieland.

Met enige regelmaat val ik enthousiast op een artikel over een probleemkomplex aan in een van de vakbladen om vervolgens teleurgesteld te konstateren dat het artikel ophield toen het interessant dreigde te gaan worden.

Wellicht uit angst om onderuit te worden gehaald als een deelanalyse of oplossing de complexe(re) werkelijkheid geweld aan dreigt te doen. Dan liever de veiligheid van het herhalen van de bekende en algemene theorie.

Echter, dit is een luxe die een professioneel sociaal ondernemer anno 1991 zich niet langer kan/mag permitteren.

mw. drs. C.N.M. van der Velde
Stichting Centrale Woningzorg, Amersfoort



5.2 SCW

Tijd voor een korte bedrijfsintroduktie. Ik ben als direktiesekretaris werkzaam bij de Stichting Centrale Woningzorg en heb onder andere de portefeuille "Onderzoek & Kwaliteitsbeleid" onder mijn hoede.

De SCW is één van de grotere Nederlandse woningcorporaties met zo'n 15.000 "verhuureenheden" in eigendom en beheer in Groeistad Amersfoort. Dat laatste betekent naast het beheer tevens nog een flinke bouwtaak van zo'n 250 huurwoningen per jaar.

Amersfoort is (niet alleen volgens de VVV) een boeiende stad met een fraai middeleeuws centrum temidden van een gevarieerd natuurgebied en de Randstad voldoende nabij.

Kombineert u deze gegevens met enige kenmerken van ons woningbezit (75% heeft een huur lager dan f 450,00, meer dan de helft is een eengezinswoning, slechts 0,23% huurderiving) en u konstateert terecht: die SCW zit op rozen! Toch, of moet ik zeggen juist daarom, besteden wij sinds een aantal jaren veel aandacht aan onderzoek & kwaliteitsbeleid.

Bewust is niet gewacht tot een deel van ons woningbezit niet meer wordt verhuurd, maar is voor een preventieve benadering gekozen.

Gezien de beperkte beschikbare tijd wil ik met name de ontwikkelde verhuurbaarheidindex (VBI) belichten.

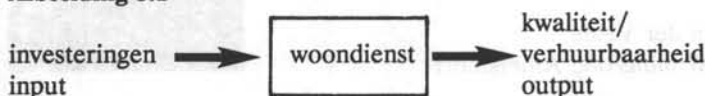
5.3 VBI: als schakel in het beleidsproces

De VBI vormt slechts een onderdeel, zij het een belangrijke in een groter geheel: een kwaliteitsbeheersingssysteem.

Laten we starten bij het bestaansrecht van een corporatie.

Het doel van de SCW is het realiseren en het tegen een redelijke huurprijs ter beschikking stellen van woonruimte op schaal en maat voor die personen en groepen van de bevolking, die voor het verkrijgen van hen passende woonruimte afhankelijk zijn van de voorzieningen en diensten, welke hen worden geboden. Door het aanbieden van diverse woondiensten voor diverse doelgroepen tracht de SCW deze doelstelling te bereiken. Door een bepaalde inspanning (een input) wordt een bepaald resultaat bereikt (output). Eenvoudig voorgesteld kan met het variëren van de investeringen (bijvoorbeeld het onderhoudsbudget) een verandering in kwaliteit van de dienstverlening worden waargenomen.

Afbeelding 5.1

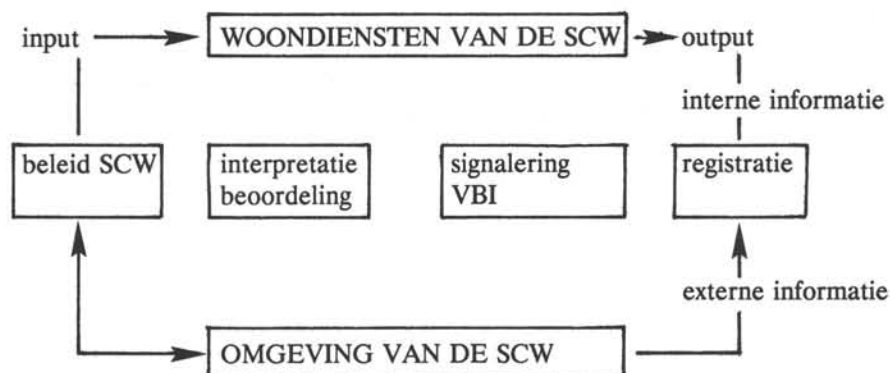


De werkelijkheid is natuurlijk gekompliceerder. Ook het afhandelen van klachten (sociale en technische), het geven van voorlichting, het overleg met bewoners en huurderscommissies, het aanbieden van een abonnement huurdersonderhoud, het nemen van verhuurbevorderende maatregelen, het aanstellen van een buurtbeheerder e.d. kunnen als input (of investering) van de SCW worden opgevat. De kwaliteit van de geleverde woondiensten is de output van de SCW. De output kan overigens ook worden afgelezen aan het aantal nieuwbouwwoningen, het aantal mensen dat een woning krijgt toegewezen, de financiële resultaten enz.

Dit dient echter wel te worden gekonstrueerd. Om afhankelijk van de geleverde of ervaren kwaliteit bij te kunnen sturen is meting van het oordeel en van het gedrag van de klant essentieel.

Ik kom hier later nog op terug.

De VBI geeft een indicatie van de verhuurbaarheid en kan als ouput worden opgevat. De VBI vormt zoals gezegd een schakel in het beleidsproces. Het is namelijk een onderdeel van de signaleringsfase: het signaleren welke complexen, woningtypen of wijken relatief goed en relatief slecht scoren.

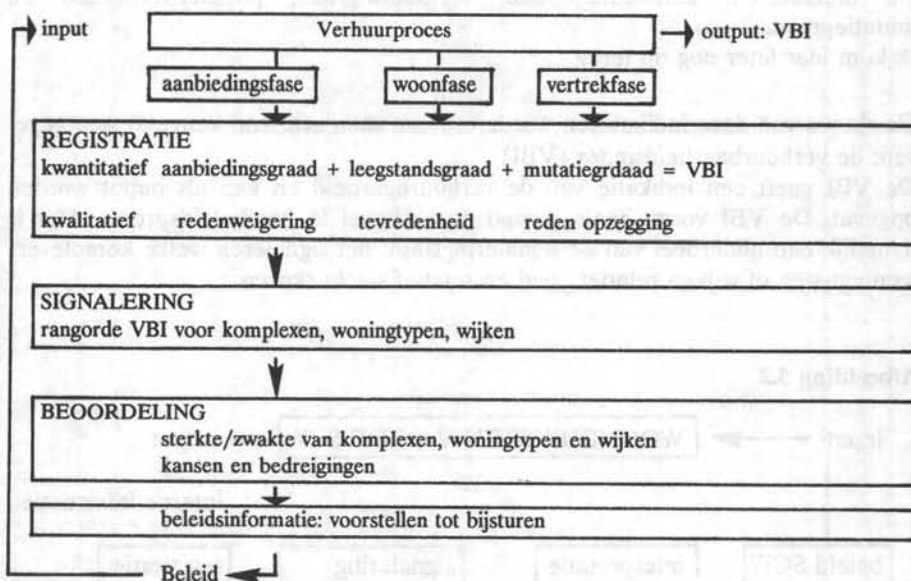


De afbeelding maakt duidelijk dat zowel interne als externe informatie moet worden geregistreerd. De kracht van signaleringen via de VBI schuilt in het feit dat deze reeds in een vroeg stadium indicaties geeft over de (te verwachten) teruggang in verhuurbaarheid van een complex en/of wijk en niet als de verhuurbaarheidsproblemen zo groot zijn, dat alleen met zeer ingrijpende maatregelen nog correctie mogelijk is.

Op basis van de tijdige signalering zal preventief ingrijpen mogelijk zijn. Kenmerk van de VBI is dat deze naast negatieve tendensen ook positieve ontwikkelingen signaleert. Bovendien kunnen de effecten van beleid (planmatig onderhoud, overlast bestrijding, woningtoewijzing, voorlichting, fysieke verbeteringen, aanstellen buurtbeheerder) met de VBI worden gemeten.

Tenslotte een samenvattend model met de VBI als onderdeel van het kwaliteitsbeheersingssysteem van de SCW.

Abbeelding 5.3



5.4 Registratie

Hoe werkt die VBI nu?

De registratie bestaat uit het verzamelen van gegevens op een aantal meetpunten. In de praktijk is sprake van een verhuisbeweging. Voor de SCW manifesteert zich dit in het verhuurproces. Dit proces kan in drie fasen worden onder-

verdeeld. Een eerste fase, de aanbiedingsfase, waarin een woning aan een woningzoekende wordt aangeboden. De woning kan geaccepteerd of geweigerd worden. Vervolgens komt de periode dat de woning verhuurd is: de woonfase. Tot slot vertrekken bewoners: de vertrekfase. Hierna is de woning voor een nieuwe aanbieding beschikbaar, zodat sprake is van een cyclisch proces.

Schematisch ziet het er als volgt uit:

Afbeelding 5.4



Elke fase kan worden opgevat als een meetpunt of eigenlijk een meettraject, waarin mogelijkheden liggen om belangrijke gegevens voor de verhuurbaarheid te achterhalen. Bovendien zijn in elke fase andere meetinstrumenten beschikbaar.

Voor de verhuurbaarheidsindex worden de volgende indicatoren door de SCW achterhaald:

- | | |
|---------------------|---------------------------------------|
| a. aanbiedingsfase: | aanbiedingsgraad |
| b. woonfase: | leegstandsgraad en populariteitsgraad |
| c. vertrekfase: | mutatiegraad |

Ik loop ze alle vier met u door om de door ons gemaakte keuzes voor deze indicatoren nader toe te lichten.

1. de mutatiegraad

Het aantal huurders dat de huur heeft opgezegd geeft vaak een indicatie van de waardering voor de woning en/of woonomgeving.

De mutatiegraad is het aantal vertrekkende huurders als percentage van het aantal woningen.

In formulevorm: $\text{aantal huuropzeggingen} / \text{aantal woningen} \times 100\%$.

2. de leegstandsgraad

Dit is een versterkende of afzwakkende faktor van de mutatiegraad. Immers, als bij een gegeven mutatiegraad de leegstand (bijna) nul is, dan wil dat zeggen dat het hier moeilijk is om een woning weer te verhuren. De leegstandsgraad wordt berekend door het werkelijke aantal dagen leegstand uit te drukken in een percentage van het aantal verhuurbare dagen.

In formulevorm: $\text{aantal leegstandsdagen} / \text{aantal verhuurbare dagen} \times 100\%$.

3. de aanbiedingsgraad

De verhuurbaarheid kan worden omschreven als de moeite die moet worden gedaan om een woning te verhuren. De inspanning die moet worden geleverd, wordt gemeten met de aanbiedingsgraad: het aantal aanbiedingen uitgedrukt in een percentage van het aantal beschikbaar gekomen woningen.

In formulevorm: $\text{aantal aanbiedingen} / \text{aantal vrijgekomen woningen} \times 100\%$.

4. de populariteitsgraad

Meer nog dan de mutatiegraad is het aantal bewoners/huurders dat een woning wil verlaten een indicatie van de appreciatie van de woning en woonomgeving. Deze indikator wordt dan ook bij uitstek voorspellend geacht voor de verhuurbaarheid van complexen.

De populariteits graad (of verhuisgeneigdheidsgraad) is gedefinieerd als het aantal ingeschreven woningzoekenden als percentage van het aantal woningen (of aantal huurders indien er woningen leegstaan).

Dit zijn potentiële verhuizers.

In formulevorm: $\text{aantal ingeschreven woningzoekenden} / \text{aantal woningen} \times 100\%$.

Een beperking is dat huishoudens die ingeschreven staan bij een makelaar of weg willen maar nergens staan ingeschreven, niet worden gemeten. Een meer essentiële beperking vormt het feit dat tot dusverre de gegevens over ingeschreven woningzoekenden voor ons niet toegankelijk zijn. De berekening van de populariteitsgraad is daardoor nog niet mogelijk; voorlopig bestaat onze VBI derhalve uit drie indicatoren.

Na het verzamelen en verwerken van de benodigde gegevens start de daadwerkelijke signalering.

5.5 Signaleringen

Ik wil volstaan met een korte opsomming:

- De waarden van de gekozen indicatoren worden afgezet tegen bepaalde normen: mutatiegraad 10%, leegstandsgraad 2% en aanbiedingsgraad 250%. De indicatoren zijn met deze normen geïndexeerd teneinde de indicatoren onder een noemer te kunnen brengen.

Als voorbeeld: een mutatiegraad van 10% wordt op 100 gesteld.

Indien de mutatiegraad van een complex 15% bedraagt, levert dat een score van $15/10 \times 100\% = 150\%$ op. Het procentageteken van een index wordt meestal niet vermeld.

- Nadat de bijdrage van elke indikator op deze wijze is berekend, zou een ongewogen sommatie tot een eindwaarde kunnen leiden. Aangezien echter verwacht wordt dat het voorspellende karakter van de indicatoren voor een afname van de verhuurbaarheid verschilt, zijn wegingsfactoren toegepast.

mutatiegraad 1,0; leegstandsgraad 1,5; aanbiedingsgraad 2,0; populariteitsgraad 2,0.

- De VBI wordt berekend op de ruimtelijke nivo's "wijk", "Woningtype" en "technisch complex".
- Het verzamelen van gegevens voor de indicatoren vindt continu plaats, de opslag gebeurt met vermelding van de maand en signalering geschiedt per kwartaal op basis van voortschrijdende jaarcijfers.
- Signalering kan uiteraard op verschillende manieren plaatsvinden.
Er worden zowel trends gepresenteerd als rangorden opgesteld naar hoogte van de VBI (of de drie afzonderlijke indicatoren).
Daarnaast worden voor specifieke complexen regelmatig streefwaarden geformuleerd.
- Automatisering is een noodzakelijk en belangrijk hulpmiddel.
Er is een groot aantal computerprogramma's geschreven (voor de kenners: in D-base IV).

5.6 Interpretatie en beoordeling

De VBI-skores roepen vragen op over de achtergronden. En dat is ook de bedoeling, want het is tenslotte een signaleringssysteem. Vragen die worden opgeroepen zijn: waarom skoren deze complexen slecht en waardoor worden de verschillen in skore van wijken, woningtypen en complexen veroorzaakt. Is er sprake van problemen met het complex of de woonomgeving of is het de uiting van een logische en niet verontrustende ontwikkeling op de woningmarkt? Om een antwoord te geven op deze, dienen de procesindicatoren herleid te worden tot produktindicatoren.

Anders geformuleerd:

de complexe relatie tussen verhuurbaarheid van woningen enerzijds en de kwaliteit van een woning en woongebied anderzijds is aan de orde. Vanuit de invalshoek van de bewoner onderscheiden wij de produktindicatoren naar zeven kwaliteitskenmerken: "de 7 W's" (woning, woongebouw, woonomgeving, woonmilieu, woonlasten, woningmarkt en woningbeheer). Vanuit de optiek van de SCW worden de bedrijfseconomische invalshoek (woningexploitatie) en de verhuurbaarheid er aan toegevoegd.

Daarmee zijn wij aangekomen in de belangrijke maar ook moeilijkste fase van de methodiek: de interpretatie.

Het doel van de interpretatie en beoordeling is het in kaart brengen van:

- de sterke en zwakke kenmerken van complexen en wijken;
- de kansen en bedreigingen vanuit de externe omgeving.

Om de analyse beperkt te houden is een getrapte werkwijze aan te bevelen. Dit

houdt het volgende in. Uit de overzichten met het verloop van de waarde van de VBI vallen enkele waarden op: de signalering.

Alleen voor de meest opvallende scores van een complex of wijk wordt gezocht naar de achtergronden om te komen tot een interpretatie en beoordeling. Er wordt vervolgens selectief meer informatie achterhaald.

Enkele voorbeelden van dergelijke aanvullende informatie:

- gebruik van interne registraties
(huurprijs per woningwaarderingspunt, sociale en technische klachten, huurachterstand etc.);
- het (kwalitatieve) oordeel van bewoners, gemeten via een drietal methoden: reden van weigering van een aangeboden woning, woontevredenheidsenquête en een exit-enquête;
- oordelen van SCW-medewerkers en anderen;
- externe informatie, om een beeld te krijgen van kansen en bedreigingen in de markt, de technologie, economie en politiek.

De interpretatie geeft zicht op samenhangen en op de oorzaak van een positieve of negatieve ontwikkeling. Vervolgens moet nog worden beoordeeld "hoe erg het is" en welke maatregelen eventueel nodig zijn.

5.7 Tenslotte

In deze inleiding heb ik een systematiek voor de beheersing van de verhuurbaarheid van woningen en de kwaliteit van woongebieden geschetst. De verhuurbaarheidsindex is een onderdeel van die systematiek. Met de verhuurbaarheidsindex is de verhuurbaarheid gedefinieerd en continu meetbaar gemaakt. Nadat op deze wijze het **gedrag** van onze klanten is gemeten, vindt nader (kwalitatief) onderzoek plaats om het **oordeel** te achterhalen.

Hoewel elk systeem zijn eigen beperkingen en vervuilingen kent, is naar onze inschatting deze systematiek goed bruikbaar voor het beoogde doel:

- De verwachting en eerste ervaring bij de VBI is dat deze reeds in een vroegtijdig stadium indicaties geeft over een (te verwachten) teruggang in de verhuurbaarheid van een wijk, woningtype of complex en niet pas als de verhuurbaarheidsproblemen zo groot zijn, dat alleen met zeer ingrijpende maatregelen nog correctie mogelijk is. Op basis van een tijdige signalering zal preventief ingrijpen mogelijk zijn.
- Een verdienste van het onderscheid naar kwaliteitskenmerken is dat men wordt gedwongen om systematisch na te denken over alle sterke en zwakte kwaliteitskenmerken van complexen.

- Een signaleringsoverzicht blijkt een goed vertrekpunt te zijn om bestaande kennis, waaronder nogal ontoegankelijke kennis die voornamelijk in de hoofden van medewerkers zit, op systematische wijze bij elkaar te brengen en bekend te maken op een andere plaats in de organisatie.

Sleutelwoorden voor een succesvol signaleringssysteem zijn: continu meten, aandacht voor sterke en zwakke kenmerken en voor kwantitatieve en kwalitatieve gegevens.



NAOORLOGSE WOONWIJKEN IN EEN BREED KADER

6.1 Inleiding

Naoorlogse wijken maken een aantal fundamentele veranderingen door. Zo'n 10 jaar geleden dienden de eerste zich aan: structurele veroudering van woningen en bevolking.

Plannen voor de aanpak van naoorlogse buurten worden in het algemeen gekenmerkt door een beperkte invalshoek. Ze zijn georiënteerd op het verhelpen van de aangetroffen problemen. Er is weinig aandacht voor positieveranderingen van deze wijken in de voortgaande ontwikkeling van de stad. Ik zou daarvan een vijftal aspecten willen belichten:

1. het geografisch kader
2. de positie op de woningmarkt
3. de woonomgeving
4. de eigendomsverhoudingen
5. de bestuurlijke ontwikkelingen

drs. L.A. de Klerk
Bestuursdienst Rotterdam



6.2 Het geografisch kader

Naoorlogse wijken zijn gebouwd als buitenwijken. Daarin zijn ze niet uniek. Ook Oud-Zuid, het Nieuwe Westen en de Schilderswijk lagen ooit aan de stadsrand. Maar in onze beleving zijn dat sinds jaar en dag binnenstadswijken. Dat is met de naoorlogse wijken niet het geval. De zienswijze - misschien is beleving hier een beter begrip - die nog steeds overheerst is die van de egalitaire, burgerlijke buitenwijk. Saai, stil en eentonig.

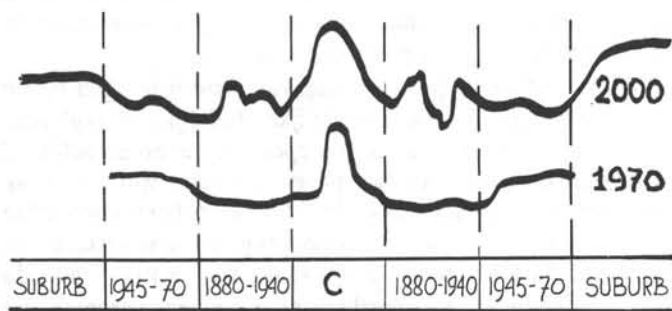
In geografisch opzicht is deze zienswijze achterhaald. De actuele positie van menige naoorlogse wijk is die van een binnenstadswijk. De stadsrand is na 1970 verder opgeschoven. Dat is niet beperkt gebleven tot de gemeentegrens. In de agglomeratie Rotterdam is de in 1960 gebouwde wijk Alexanderpolder het oudste onderdeel van het stadsdeel Rotterdam-Oost/Capelle/Nieuwerkerk a/d IJssel, dat meer dan 150.000 inwoners telt. De afstand tot de Rotterdamse binnenstad is geringer dan tot de agglomeratierand. Aan de westzijde van de stad zien we hetzelfde. Hoogvliet, de eerste officiële satellietstad van Nederland, is vandaag het oudste deel van de dubbelstad Hoogvliet-Spijkenisse die bijna 110.000 inwoners telt.

Zo zijn er meer voorbeelden in grote en middelgrote steden. De Arnhemse buitenwijk Presikhaaf, waar ik een deel van mijn jeugd heb doorgebracht, is al lang geen buitenwijk meer. In de oudste delen rond de Vrij Nederlandstraat wonen veel immigranten. Logisch in een stad zoals Arnhem, waar een flink deel van het vooroorlogse woningbestand tot de duurdere prijsklassen behoort.

Daarmee kom ik op een essentieel kenmerk van de geografische positieverandering, de relatieve wijziging die grond- en huurprijzen in de loop van decennia doormaken. Zo'n 20 jaar terug nog herbergden deze wijken de gemiddeld hoogst geprijsde woningen in de (sociale) huursector. Dat is niet meer zo en dat zal over 10 jaar nog minder het geval zijn. De twee belangrijkste oorzaken daarvan zijn stadsuitbreiding (inclusief suburbanisatie) en stadsvernieuwing. Beide oorzaken zorgen ervoor dat deze voormalige buitenwijken worden omringd door wijken met hoger geprijsde huur- en koopwoningen. Woningen die in het algemeen ook beter van kwaliteit zijn.

In de loop van drie decennia, 1970 - 2000, vindt een structurele wijziging in de geografische prijsverhoudingen plaats.

Afbeelding 6.1 Geografische verandering van huurprijzen



6.3 Positieverandering op de woningmarkt

Tegen de achtergrond van deze, ik zou haast zeggen doelbewust geplande ruimtelijke huurprijsinversie volgt, volstrekt logisch, een positieverandering op de woningmarkt. De ooit voor de familie Doorsnee in 1955 gebouwde drie- of vierkamer flat is nu uit prijssoogpunt aantrekkelijk geworden voor de alleenstaande starter op de woningmarkt. Historisch gezien verschilt dat niet van de aantrekkelijkheid van de woning uit 1920 die in 1968 door een student werd betrokken.

De woningmarktschok van vele naoorlogse wijken in de steden is eigenlijk deze, dat ze na een periode waarin ze hebben gefunctioneerd volgens de bedoelingen van de ontwerpers en beheerders, in de greep zijn gekomen van de dynamiek van de grote stad. De dynamiek van de snel van woning wisselende jonge alleenstaanden en samenwoners die anoniem blijven voor hun medebewoners; van zich voor lage huurprijzen interesserende immigranten die gespeend zijn van de Nederlandse voor- en achtertuintjescultuur; van groepen kortom, voor wie de woningen in deze wijken niet meer een maximaal bereikbaar aspiratieniveau verbeelden. Dat betekent dat de plaats van deze wijken, zowel op de behoefte-ladder als in de perceptiepyramide van huurders in een betrekkelijk korte tijdspanne totaal gewijzigd is. De naoorlogse wijken hebben de functie van woonplaats voor de laagste betaalden, die eens bijna exclusief door oude binnenstads-wijken werd ingenomen, voor een belangrijk deel overgenomen.

Ik vestig hierop nadrukkelijk de aandacht omdat de aanpak van vele naoorlogse wijken, of van daarin liggende probleemcomplexen hieraan voorbij gaat. Wie de reeks van voorbeeldplannen in het Ideeënboek 1989 van de Rijksplanologische Dienst beziet, wordt niet alleen getroffen door de flinke portie romantiek die uit de ideeën ("herstel van het sociale leven") spreekt, maar ook door de beperkte analyses van de problemen. Deze reiken nauwelijks verder dan fysieke problemen van bouwkundige of stedenbouwkundige aard. Er is daarin te weinig oog voor de veranderde positie van de wijken.

In een betrekkelijk ontspannen woningmarkt hebben flink wat woningen een marginale positie gekregen, zelfs die van overschot, dat hooguit aantrekkelijk is voor de vlottende groepen die ik zojuist duidde. Daartegen helpen geen ingrepen in het openbaar gebied, of filosofieën over andere doelgroepen.

Het komt mij voor dat ideeën inzake herpositionering van deze woningen op de woningmarkt meer op droombeelden dan op deugdelijke stedelijke of regionale marktanalyses berusten. Het is opvallend dat de groepen die iedereen schijnen aan te spreken: onze rustige bejaarden en de tweeverdieners, wel erg vaak worden genoemd. Overigens niet alleen door de plannenmakers voor deze wijken, maar ook door die van de resterende stadsvernieuwingscomplexen in oude wijken, door de projectontwikkelaars in de stedelijke centra, door de ontwerpers van nieuwe stadswijken en de suburbs. Laten we niet vergeten dat Nederland nooit meer dan 927 yuppen heeft geteld.

In dit opzicht lijken er weinig lessen te worden getrokken uit 20 jaar stadsvernieuwingspraktijk. Deze toont immers aan dat, alle goede voornemens ten spijt, de bevolkingsdynamiek zijn eigen gang gaat. Het wijst ook op een onderontwikkelde marketingbenadering in een woningmarkt, waar in doorsnee nog steeds 70 tot 80% van de omzet plaatsvindt in de tweedehandssector.

De kennelijk niet aantrekkelijk geachte segmenten vormen een groot deel van deze markt.

6.4 De woonomgeving

Op een punt verschillen de naoorlogse wijken van de eerste generatie stadsvernieuwingswijken: de inrichting van de woonomgeving. Ruimte en groen van goede kwaliteit zijn volop aanwezig. Tegenwoordig is daarop kritiek. De analyse van voorbeeldplannen door Hoenderdos die in opdracht van de RPD wordt uitgevoerd, staat uitvoerig stil bij de inrichting van het openbaar gebied. Volgens de plannenmakers mankeert er van alles. In Den Haag zou het "ontbreken aan een continue ruimtelijke structuur, die 'projecten' tot een herkenbare buurt samenbindt", in Vlissingen moeten "buurten een relatie krijgen met de gehele stedelijke structuur", in Hengelo "is de stedenbouwkundige opzet onvoldoende duidelijk gestructureerd ... en zijn er onvoldoende mogelijkheden om effectieve sociale controle uit te oefenen". Met name het onderscheid tussen openbare ruimte en collectieve ruimte zou te vaag zijn. Bovendien wordt dikwijls een geïsoleerde ligging als oorzaak van problemen gezien.

Ik ben bang dat mijn inzicht ernstig tekort schiet om deze analyses te begrijpen. Meer dan een halve eeuw terug is in de geografie het fysisch determinisme ten grave gedragen. In andere disciplines tiert het kennelijk nog welig.

Allereerst vraag ik mij af of dit beelden zijn van stedenbouwkundigen, of dat de huidige bewoners met een ernstige identiteitscrisis worstelen. Vervolgens lijkt mij de vraag buitengewoon interessant of de vorige generatie van bewoners, in modern Nederlands "de oorspronkelijke doelgroep", ook het spoor bijster raakte

in de ruimtelijke structuren van de Hengelose Es, de stad Vlissingen en de Haagse wijk Morgenstond, of juist niet.

Criminaliteit, vandalisme, vuilniszakken over het balkon, een 120 Watt lawaaiinstallatie op volle sterkte, kinderen om 11 uur 's avonds schreeuwend op de trap, dat onmogelijke begrip sociale veiligheid. Met de beste wil van de wereld kan ik daarvoor vage ruimtelijke structuren, onduidelijke openbare gebieden, slecht vormgegeven overhoeken en anonieme achterpaadjes niet als oorzaken zien. Volgens mij lijden de normen van een aantal bewoners ernstig aan vervaging. Altijd zijn het mensen die niet willen deugen, in hun opvoeding onvoldoende besef van samen leven en verantwoordelijkheid is bijgebracht, voor wie niemand zich misschien echt interesseert en die zich op hun beurt voor weinig anders interesseren dan een te groot huisdier of een Sahara 4-wheel drive jeep met wildhek.

De socioloog Zijdeveld vat het in wetenschappelijke taal als volgt samen: "We hebben te maken met een a-moralistisch ethos, dat in sociale en ethische dilemma's zich niet bewust distantieert van zorg en solidariteit, maar deze dilemma's negeert en er geen plaats voor inruimt in de eigen afwegingen en calculaties". Ik vat dit op als een poging om de realiteit van een doelgroep te beschrijven die aanwezig is in de wijken, maar zo krachtig afwezig in alles wat ik tot dusverre lees over de aanpak ervan. De grote vraag is: wie ziet deze groep, de probleemgezinnen en de snel groeiende tweede generatie werkloze immigranten als doelgroepen...?

In zijn verslag over een terugkeer naar de Bijlmer concludeert Van Doormaal dat er een grote kloof gaapt tussen de tientallen studies en plannen voor de reparatie van deze woonwijk en de sociale werkelijkheid van alle dag van de kanslozen. Daarbij aansluitend zou ik willen vaststellen dat het grootste gat in de woningmarkt - beter: perceptie op de woningmarkt - de erkenning van de woningbehoefte van deze groep is. En dan ben ik niet origineler dan mij, tegen de achtergrond van de huidige verwachtingen over immigratie in de jaren '90, te herinneren dat in Britse en Amerikaanse literatuur van de jaren '50 en '60 reeds op klemmende wijze aandacht werd gevraagd voor de cultuur en de betekenis van de slum. Aandacht die er even in de stadsvernieuwingsliteratuur van rond 1970 was, maar al spoedig oploste in de euforie van het "bouwen-voor-de-burgelijke-buurt". Het betekent dat er op de woningmarkt letterlijk ruimte moet zijn voor woningen van (sub)marginale kwaliteit. Dat men, met een verwijzing naar de bijdrage van Eva van Kempen in deze bundel, uiterst behoedzaam dient om te springen met termen zoals disfunctioneel. Het betekent ook de acceptatie van toenemende differentiatie in kwaliteitsniveaus.

Ondertussen ben ik nog niet klaar met het woonmilieu. De ruimtelijke kwaliteiten van dit milieu acht ik bijzonder hoog. Iedere keer als ik mensen meeneem naar Zuidwijk, Pendrecht, Alexanderpolder, zie ik veel kwaliteit. Zo moet ik er niet aan denken dat de als een probleemcomplex bekend staande Horstenbuurt in Zuidwijk onderhanden genomen wordt door duidelijke ruimtelijke structuren

nastrevende probleemoplossers. Alle subtiële kwaliteiten ervan, die stedenbouwkundige elementen van de tuinstad, van Witteveens' Parkway-concept en van CIAM in zich bergt, zouden er onmiddellijk aan ten slachtoffer vallen.

De ruimte van veel naoorlogse wijken heeft grote kwaliteit. De stedenbouw van Groot-IJsselmonde en van de Horstenbuurt steekt kwalitatief uit boven wat vandaag de dag architectuurtijdschriften haalt, zoals de Dosiobuurt in Prinsenland, Rotterdams nieuwste uitbreidingswijk. Naar mijn smaak biedt die weinig meer dan een tot op het bot uitgekleden rijtjeshuizenverkaveling, afgewisseld met projectontwikkelaarsverkavelingen voor de 3- en 4-tonners.

6.5 Eigendomsverhoudingen en reorganisaties

De geschiedenis heeft altijd onaangename verrassingen in petto. Mensen bereiden zich daarop nooit voor. De onaangename verrassing van de jaren '90 is dat juist op het moment dat woningcorporaties zich aan het instellen zijn om hun bezit in de naoorlogse wijken eens flink onder handen te gaan nemen, ze te horen krijgen dat ze dat zelf moeten betalen. Dat wil zeggen, hun huurders natuurlijk.

Is dat nou geen oneerlijke beloning voor corporaties die in de achterliggende decennia zijn overgehaald om flink te gaan meedoen met de vernieuwing van oude stadswijken? Particuliere huurwoningen aankopen, renoveren, het risico van een onzeker exploitatieresultaat aangaan, zelfs af en toe het opknappen van de woonomgeving medefinancieren, bewonersorganisaties ondersteunen...en nu?

Nu ligt het tenminste voor de hand de boel maar eens op z'n kop te zetten; privatiseren van een deel van de woningen. Natuurlijk geen courante laagbouw-woningen van f 850,-, dat zou stom zijn. Dat doet denken aan de gemeentelijk overheid die, 7 jaar later dan Unilever, is gaan nadenken of ze zich niet moet beperken tot kerntaken (wat dat ook moge zijn), en vervolgens het gasbedrijf waarop winst gemaakt wordt, verzelfstandigt. Iemand wel eens gehoord dat Unilever de best renderende bedrijfsonderdelen uitverkocht?

Er lijkt nog wel wat tijd om een goede privatiseringsstrategie op te zetten. Zo'n strategie vraagt allereerst een degelijke analyse van de plaatselijke woningmarkt, niet van de wijk, maar van de stad. En voorts samenwerking met de particuliere sector, want privatisering is natuurlijk veel meer dan verkoop bij leegkomst of aan de zittende bewoner. Aan dat laatste valt ook zo weinig te verdienen. Ik reken daartoe nadrukkelijk ook de particuliere verhuursector.

Privatisering kan uit bedrijfskundig oogpunt verschillende doelen dienen:

1. Het behalen van vermogenswinst die investering elders in het bezit mogelijk maken, dan wel het bedrijf financieel gezonder maken (solvabiliteit).
2. Verkoop om een verlies te nemen. Dat kan op termijn gunstiger uitpakken dan het dempen van een bodemloze put.

3. Het opbouwen van een evenwichtig te exploiteren woningbezit. Daarin zijn ook sociale doelstellingen begrepen; de exploitatie van woningen met een (sub)marginale kwaliteit.

Trouwens, ik voorzie in corporatieland in de tweede helft van de jaren '90, wanneer men werkelijk als ondernemers marktgericht gaat werken, voorzien van instrumenten zoals de huursombenadering - als die dan nog bestaat -, een reeks van fusies en overnames ontstaan. Als men verstandig is zal men daarbij twee grenzen overschrijden. De ene is de gemeentegrens en de andere is de grens naar de particuliere sector. Deze laatste kan geslecht worden via het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, gericht op het afstemmen van investeringen. Samen doe je meer dan alleen met z'n tweeën.

Een dergelijke wijze van herverkaveling van bezit en daarmee vermogen lijkt mij veel gezonder, want veel zakelijker en passend in ondernemingsland, dan te mikken op de overheveling van gelden van zgn. arme naar zgn. rijke corporaties waarover nu wel wordt gesproken. Dat lokt gedrag uit dat absoluut in tegenspraak is met het sociaal maar gezond exploiteren van woningbezit. Vermoedelijk zullen in een stad zoals Rotterdam op den duur niet meer dan zo'n 10 woningcorporaties werkzaam zijn met een gemiddeld bezit van minimaal 15.000 woningen. Het lijkt me verstandig dat alvast met de voorbereiding van dergelijke processen van samenwerking wordt begonnen. Sociaal ondernemen is niet te wachten op fusiedwang als saneringsmaatregel, maar er planmatig naar toe koersen. Dat alles in het belang van handhaving of verbetering van de kwaliteit van het woningbezit.

6.6 Bestuurlijke positieveranderingen

De zienswijze op eigendom en beheer dient beweeglijker te worden als onderdeel van de aanpak van volkshuisvestingsproblemen in naoorlogse wijken. Dat is naar mijn oordeel een voorwaarde voor verbreding van die aanpak boven het complex- of wijkniveau. Een voorwaarde ook om bestuurlijke veranderingen die in de lucht hangen te beantwoorden. Dat zijn er drie: financiële, organisatorische en ideologische.

Het eindrapport Belstato sluit naoorlogse wijken per 1 januari 1992 uit van de subsidiëring uit het stadsvernieuwingsfonds. Volgens de rijksoverheid komen in deze wijken geen probleemcumulaties voor en zijn burgers en corporaties mans genoeg zelf de voorkomende problemen op te lossen. Of dat zo is doet minder ter zake voor de vraag welke middelen beschikbaar zijn.

Vervolgens moet de overheid het bestuurskundige antwoord op de om zich heen grijpende schaalvergroting vinden: regionalisering van bestuur. De rijksnota's Besturen op niveau (1 en 2) bieden het perspectief op wat voorlopig wordt genoemd een regionale autoriteit met bevoegdheden in de sfeer van o.a. investeringsplanningen, dus infrastructuur en woningbouw. In dat beeld passen over 10 jaar grote regionaal opererende, met elkaar de markt verdelende

woningcorporaties. De jaren '90 worden het decennium van de terreur van de permanente reorganisatie op alle niveaus.

Dat alles past in de op gang gekomen ideologische verandering, de herordening van taken en bevoegdheden in de volkshuisvesting. Volkshuisvesting wordt gedeeltelijk geprivatiseerd. Dat is zonder meer te beschouwen als de kern van sociale vernieuwing in deze sector. De overheid die eerst je problemen afpakte, is in gaan zien dat je ze beter zelf kunt oplossen. Het model van de afhankelijke burger wordt ingeruild tegen dat van de burger die verantwoordelijk is voor zijn handelen en de effecten daarvan op medeburgers.

Misschien is dat wel de belangrijkste perspectiefverschuiving in de aanpak van naoorlogse wijken. Het is mijn indruk dat planners hiermee soms nog meer moeite hebben dan burgers zelf.

LITERATUUR

Berg, E. van den, 1991, Het was rustig wonen hier, *De Volkskrant*, 12 oktober

Doormaal, T. van, 1991, Een zorgenkind met een goed karakter? *Bouw*, 46, nr. 19, p 66-67

Gemeente Rotterdam, Volkshuisvestingsplan 1991-1994

Hoenderdos, T., 1991, Discussienota voor Werkconferentie na- oorlogse woonwijken, Den Haag (Rijksplanologische Dienst)

Ministerie van VROM: Voorbeeldplannen, Ideeënboek 1989

TRENDS BIJ DE AANPAK VAN PROBLEEMKOMPLEXEN

7.1 Inleiding

In deze bijdrage zal worden ingegaan op de maatregelen, die er worden genomen om het verval van naoorlogse woningen te keren. Allereerst zal aangegeven worden hoe vanuit een probleeminventarisatie gekomen kan worden tot bepaalde 'passende' maatregelen. Daarna zal aangegeven worden welke factoren een rol spelen bij de feitelijke keuze voor bepaalde (pakketten van) maatregelen. Aan de hand van een overzicht van in de praktijk genomen maatregelen kan beoordeeld worden welke factoren van relatief groot belang zijn en welke factoren van minder belang lijken. Hierbij zal ook ingegaan worden op wijzigingen, die er in de loop der tijd zijn opgetreden in deze voorkeurmaatregelen. Dit maakt het mogelijk in te gaan op te verwachten trends in de directe toekomst.

7.2 Probleeminventarisatie als uitgangspunt

Gesteld kan worden dat verhuurproblemen het gevolg zijn van een relatief ongunstige prijs/kwaliteitsverhouding. Het complex met de slechtste prijs/kwaliteitsverhouding krijgt het eerst te maken met de verhuurbaarheidsproblemen. De prijs/kwaliteitsverhouding is echter niet eenvoudig te bepalen.

ir. H. Heeger
Onderzoeksinstituut OTB,
Technische Universiteit Delft



Zo wordt de prijs van het wonen niet alleen bepaald door de kale huur, maar ook door o.a. de servicekosten, de energiekosten, en de bijkomende kosten (bijv. parkeerkosten, reiskosten). De kwaliteit omvat een groot aantal aspecten, zoals de bouw- en woontechnische kwaliteit, de kwaliteit van het beheer en de sociale omgeving, en de stedenbouwkundige kwaliteit. Uiteraard wordt de prijs/kwaliteitsverhouding niet alleen bepaald door negatieve aspecten, maar ook door positieve aspecten. De problemen van een complex worden door bewoners en woningzoekenden afgewogen tegen positieve aspecten. Om de door bewoners gepercipieerde prijs/kwaliteitsverhouding te kunnen achterhalen en om te kunnen komen tot een gerichte aanpak, zullen dan ook zowel de negatieve aspecten (de problemen) als de compenserende positieve aspecten nagegaan moeten worden. Het is even belangrijk om te achterhalen waarom de bewoners willen verhuizen als te achterhalen waarom er nog bewoners blijven.

Bij het zoeken naar een goede aanpak van 'probleemcomplexen' wordt dan ook meestal gestart met zo'n uitgebreide probleeminventarisatie. De probleeminventarisatie moet verder gaan dan alleen het inventariseren van de meestopmerkelijke problemen. Zo moet er in ieder geval ook duidelijkheid komen over de oorzaken van deze problemen en moeten de problemen afgewogen worden tegen positieve aspecten; hoe komt het dat de problemen zich in het desbetreffende complex konsentren en niet of in mindere mate in andere complexen?. Zoals gezegd vormen de bewoners de belangrijkste bron om de problemen te achterhalen; hun meningen kunnen bijvoorbeeld gepeild worden d.m.v. het bijhouden van verhuisredenen en klachten. Ook een bewonersenquête vormt een noodzakelijk onderdeel van de probleeminventarisatie.

Het spreekt voor zich dat de problemen van bewoners vaak anders kunnen liggen dan die van verhuurders. Heel zwart-wit gesteld, willen de bewoners zo veel mogelijk kwaliteit voor zo weinig mogelijk geld, en wil een verhuurder een positief exploitatieresultaat. Voor verhuurders zijn de problemen uiteindelijk met name van financiële aard. Vooral bij de 'probleemcomplexen' liggen de problemen van de verhuurder echter direkt in het verlengde van die van de huurders. Beiden hebben bijvoorbeeld belang bij een goed leefklimaat; wanneer huurders ergens naar volle tevredenheid wonen, is er een relatief lage mutatiegraad en een lage leegstand (d.w.z. zijn er voor de verhuurder lage beheerkosten en hoge inkomsten). Door een grote betrokkenheid van de bewoners is veelal ook de sociale controle van de bewoners intensiever en zullen bijvoorbeeld de kosten voor de verhuurder als gevolg van vandalisme waarschijnlijk relatief laag zijn.

Bij het inventariseren van de problemen moeten deze zo veel mogelijk uiteengegafeld worden. Daarbij is onderscheid naar verschillende typen problemen en naar schaalniveau een bruikbaar hulpmiddel. Bij het inventariseren van de problemen zoals bewoners die ervaren, zal overigens vaak blijken dat niet alle bewoners dezelfde problemen ervaren (zo zal er dikwijls verschil zijn tussen de ervaring van bijvoorbeeld ouderen en jongeren). Daarom zal aangegeven moeten

worden door welke groepen bewoners de desbetreffende problemen worden ervaren. Daarnaast moet nagegaan worden welke problemen andere betrokkenen, zoals verhuurder en gemeentelijke diensten, ervaren.

De problemen kunnen onderscheiden worden in:

- a. financiële problemen (de woonlasten)
- b. sociale problemen (o.a. burenoverlast, vervuiling, onveiligheid, vandalisme, kleine kriminaliteit);
- c. technische problemen (bouwtechnische, woontechnische en bouwfysische problemen);
- d. stedenbouwkundige problemen (o.a. de ongunstige ligging ten opzichte van het centrum en van voorzieningen, de scheiding van het centrum door snelwegen/groenzones/waterpartijen, slechte parkeermogelijkheden, de massaliteit van het complex, de beperkte hoeveelheid en het type groen, de afwezigheid van openbaar vervoer);
- e. overige problemen (o.a. het imago van het complex, een ruime woningmarkt).

Bij het inventariseren van de problemen ten aanzien van een bepaald woning-komplex kan onderscheid gemaakt worden naar de volgende schaalniveaus:

- I. de woning;
- II. het complex;
- III. de directe woonomgeving (de groenvoorzieningen, het verkeer, etc.);
- IV. de buurt (de woningdifferentiatie in de buurt, de winkelveorzieningen, bedrijven, etc.).

De verschillende categorieën problemen kunnen in relatie gebracht worden met de verschillende schaalniveaus door middel van onderstaande matrix.

7.3 De keuze voor bepaalde maatregelen uitgaande van de gekonstateerde problemen

Wanneer er duidelijkheid bestaat over de feitelijke problemen, kan nagegaan worden welke maatregelen voor die problemen een oplossing zouden kunnen bieden. Er zijn in principe enorm veel verschillende maatregelen te onderscheiden, die bovendien in geheel verschillende combinaties (kunnen) worden uitgevoerd. Analooq aan de indeling van de problemen, zijn er globaal genomen vijf categorieën maatregelen om de problemen bij naoorlogse woningcomplexen aan te pakken:

1. financiële maatregelen (o.a. verlaging van de kale huur, van de servicekosten, van de energiekosten, verschaffen van kadootjes, en verkoop van woningen);
2. technische maatregelen (maatregelen gericht op de woningen en maatregelen gericht op het complex, o.a. verbeteren van het uiterlijk, verbeteren van de warmte-isolatie, beveiligen van het complex);

Afbeelding 7.1 Enkele voorbeelden van problemen op verschillend schaalniveau

schaal probl.	I. woning	II. complex	III. woonom- geving	IV. buurt
A. financiële problemen	-te hoge huur	-te hoge servi- cekosten	-te hoge servi- cekosten en groenonder- houd	
B. technische problemen	-verouderde voorzieningen -geen isolatie	-onvoldoende beveiliging		
C. sociale problemen		-overlast -probleem- huishoudens	-vandalisme, kriminaliteit	-vandalisme, kriminaliteit
D. stedebouwkw. problemen	-verkeerde be- zonning		-te weinig voorzienin- gen	-te veel ver- keer
E. overige problemen		-slechte repu- tatie		-slechte repu- tatie

3. sociaal beheer (o.a. wijziging van het toewijzingsbeleid en plaatsingsbeleid, aanstellen van huismeesters, vaker schoonmaken);
4. stedenbouwkundige maatregelen (o.a. wijzigen van de groenvoorzieningen, wijzigen van de verkeervoorzieningen, wijzigen van de rekreatieve voorzieningen, en wijzigen van de winkelveorzieningen);
5. promotie.

Het is mogelijk om een matrix op te stellen met aan de ene kant de problemen en aan de andere kant de maatregelen. Dit is in afbeelding 7.2 gebeurd voor de vijf categorieën problemen en vijf categorieën maatregelen. Er ontstaan zo 25 verschillende blokken. In de matrix zijn al als voorbeeld een aantal specifieke maatregelen opgenomen. Deze blokken kunnen niet allemaal worden gevuld. Dit is op zich een belangrijke konklusie; zo kan bijvoorbeeld ingezien worden dat technische maatregelen niet voor alles een oplossing kunnen bieden. Er kan echter ook gekonstateerd worden dat er bepaalde maatregelen zijn die voor verschillende typen problemen een oplossing kunnen betekenen. Zo wordt bijvoorbeeld dikwijls buitenisolatie toegepast om de energiekosten van de huurders te kunnen verlagen, en vochtproblemen te bestrijden, en achterstallig onderhoud weg te werken, en het uiterlijk te verbeteren.

Ook sloop en algehele renovatie zijn dankbare maatregelen om veel problemen

tegelijk aan te pakken. Door sloop verdwijnt niet alleen een bouwtechnisch probleem, maar vaak ook een sociaal probleem. In enkele gevallen is sloop zelfs toegepast om (bijna) alleen sociale problemen te bestrijden. In de praktijk betekent sloop echter soms alleen maar verplaatsing van problemen. Door een grootschalige renovatie wordt niet alleen de technische kwaliteit aangepakt, maar ook worden de huren hoger. Bovendien wordt renovatie soms gehanteerd om de 'oude' bewoners te kunnen vervangen door 'nieuwe', beter geselecteerde, bewoners (de zogenaamde 'bewonersrenovatie').

Wanneer het 'verval' in een woningcomplex van ernstige aard is, spelen er veelal verschillende problemen gelijktijdig. De aanpak dient in dergelijke gevallen gericht te zijn op deze verschillende problemen.

Afbeelding 7.2 Enkele voorbeelden van maatregelen gericht op verschillende categorieën problemen

maatreg. probl.	1. financiële maatregelen	2. technische maatregelen	3. sociaal beheer	4. stede- bouwk. maat- reg.	5. overige maatregelen
A. financiële problemen	- huurverlaging - verkoop van woningen	- warmte-isolatie	- bewoners zelf laten schoonmaken	- privatiseren groen	
B. technische problemen		- wijzigen woningindeling - isolatie - andere installaties	- zelfwerkzaamheid toestaan		
C. sociale problemen	- verkoop van woningen	- betere sloten - entrees afsluiten	- huismeester - ander woningtoewijzings- en plaatsingsbeleid		
D. stedebouwk. problemen		- entrees verplaatsen - sloop		- wijzigen groen - beter openbaar vervoer	
E. overige problemen		- uiterlijk verbeteren		- verminderen konk. nieuwbouw	- imago verbeteren

Ook is het mogelijk met behulp van verschillende typen maatregelen één bepaald probleem aan te pakken (wanneer bewoners zich bijvoorbeeld onveilig voelen, kunnen er betere sloten aangebracht worden, portieken afgesloten worden, en kan er een huismeester in dienst worden genomen). De gelijktijdig te nemen verschillende maatregelen worden ondergebracht in een samenhangend pakket van maatregelen.

Bij de aanpak van een woningcomplex kan gekozen worden om heel gericht de problemen aan te pakken, maar er kan ook getracht worden andere aspecten te verbeteren, zodat er 'kompensatie' wordt geboden voor de problemen. Wanneer de huur bijvoorbeeld te hoog is, kan de huur verlaagd worden, maar kan ook besloten worden om de kwaliteit te verbeteren, zodat de prijs/kwaliteitsverhouding wel degelijk verbetert (in zo'n geval zal ook niet de huur het feitelijke probleem zijn, maar de ongunstige prijs/kwaliteitsverhouding). Dit kan echter ook verkeerd uitpakken; een kostbare renovatie zal mogelijk wel tot een hogere kwaliteit leiden, maar zal ook vaak gepaard gaan met een huurverhoging, zodat de prijs/kwaliteitsverhouding niet merkbaar verbetert.

7.4 Factoren, die bepalend kunnen zijn voor de keuze van de maatregelen

Nadat de problemen zijn geïnventariseerd en geanalyseerd en de mogelijke maatregelen zijn verzameld, breekt het moment aan dat er keuzen gemaakt moeten worden voor bepaalde (pakketten van) maatregelen. Het spreekt voor zich dat er diverse factoren zijn, die een rol spelen bij de uiteindelijke keuze voor de maatregelen. Hierbij valt onder meer te denken aan (in willekeurige volgorde):

- a. kosten en baten;
- b. subsidiemogelijkheden (ook IHS);
- c. gewoonten en ervaringen (o.a. effecten bij andere complexen);
- d. 'politiek';
- e. betrokkenen en organisatiestructuren;
- f. problemen, die het meest manifest zijn;
- g. wensen van de huidige bewoners;
- h. doelgroepenkeuze;
- i. mogelijkheden tot fasering, bijstelling, en gewenste termijnen voor succes;
- j. randvoorwaarden (o.a. technische en juridische mogelijkheden).

Ad a.

De kosten die bij de afweging worden betrokken, moeten opwegen tegen de baten. Een forse ingreep betekent echter al gauw forse kosten (investeringen voor de verhuurder en/of gemeente, en huurverhogingen voor de bewoners). Huurders hebben hierbij vooral aandacht voor de korte termijn. Dit geldt echter dikwijls ook voor de verhuurders. Er wordt minder rekening gehouden met voordelen op langere termijn als vermindering van de leegstand, onderhoudskosten,

en andere beheerkosten. Verder worden de kosten en baten van de maatregelen vaak bepaald door subsidiemogelijkheden (zie volgende punt). Daarnaast speelt de boekwaarde vaak een allesoverheersende rol; bij een zeer lage boekwaarde lijkt de voorkeur veelal naar sloop te gaan, bij een hoge boekwaarde veelal naar (beperkte) renovatie.

Ad b.

De subsidiemogelijkheden spelen een belangrijke rol bij kosten en baten van de maatregelen en bij het tijdstip waarop met de aanpak gestart kan worden. De verhuiskostensubsidie kan een belangrijke rol spelen voor bewoners om voor een bepaalde maatregel te kiezen; daarbij wordt er door de bewoners van uitgegaan dat zij bij een relatief grote ingreep de huidige woning moeten verlaten, verhuiskostenvergoeding krijgen, en een andere woning krijgen toegewezen.

Opmerkelijk is dat de objektsubsidies van het Rijk voor vervangende nieuwbouw en de extra bijdragen voor IHS om de hogere nieuwbouwhuren op te brengen in de praktijk bijna nooit een belangrijke rol spelen (wel de waarde van de grond t.b.v. de vervangende nieuwbouw).

Ad c.

De onbekendheid met bijvoorbeeld intensief sociaal beheer en met het aanpakken van probleemcomplexen leidt ertoe dat deze complexen aangepakt worden op een 'traditionele' methode, waarvan bekend is dat deze in andere situaties (ook bij niet-probleemcomplexen) werkzaam is gebleken. Ook wordt er dikwijls gekeken naar de effecten van bepaalde maatregelen bij vergelijkbare woningcomplexen, in de veronderstelling dat deze maatregelen ook de volgende keren weer hetzelfde effect zullen hebben.

Ad d.

De 'politiek' speelt soms een zeer belangrijke rol (zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van de Morgenstondflats in Den Haag, waar vanuit de politiek een voorkeur werd uitgesproken voor renovatie i.p.v. sloop). Vaak is dit voor de buitenwereld ondoorzichtig. Dit kan spelen bij B&W en de gemeenteraad, maar ook bij verhuurders zelf. Het (politiek) vastgestelde beleid kan bijvoorbeeld ook doorwerken naar het woningtoewijzingsbeleid; zo is selectief toewijzen officieel nog in veel gemeenten nadrukkelijk ongewenst.

Ad e.

De organisatiestructuur leidt vaak uit 'gewoonte' tot bepaalde maatregelen. Zo worden de vijf genoemde categorieën maatregelen vaak elk door aparte afdelingen/diensten uitgevoerd. Dit wordt nog versterkt door de gescheiden financieringsmogelijkheden. De functie van degene die de aanpak moet trekken, leidt soms al tot een nadruk op bepaalde maatregelen. Zo lijkt bijvoorbeeld de afdeling bewonerszaken/woonruimte zaken meestal een beperkte rol te vervullen bij de feitelijke aanpak. Ook blijkt het moeilijk te zijn verschillende partijen op functionele wijze gelijktijdig bij de aanpak te laten participeren (bewoners en

verhuurder en gemeentelijke afdelingen). Vooral wanneer er veel betrokkenen zijn, is het vaak niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wat betaalt. Ook dit is goed in een matrix weer te geven (afbeelding 3). Aan de ene zijde van de matrix wordt een overzicht geboden van alle afzonderlijke maatregelen, terwijl aan de andere zijde wordt aangegeven welke participant deze maatregel gaat uitvoeren en/of betalen. Zo kan bijvoorbeeld als maatregel besloten worden om een huismeester in te schakelen. De verhuurder is (in het algemeen) degene die de huismeester in dienst neemt en voor de begeleiding zorgdraagt. Bij het afbakenen van de precieze taken van de huismeester moet vervolgens bepaald worden welke betrokkenen de kosten op zich nemen (veelal een verdeling tussen bewoners en verhuurder). Deze duidelijkheid over wie wat doet, lijkt heel logisch.

Afbeelding 7.3 Enkele voorbeelden van maatregelen en de belangrijkste betrokkenen, die de maatregelen moeten uitvoeren en/of betalen

maatreg. betrokkenen	I. financiële maatregelen	II. technische maatregelen	III. sociaal beheer	IV. stede- bouwk. maat- reg.	V. overige maatregelen
a. verhuurder	- betaalt huurverla- ging	- vaak initia- tiefnemer	- plaatsings- beleid - huismeester	- soms groen- onderhoud	
b. gemeente - SO - VH - politie - etc.	- betaalt kosten- verlaging parkeren	- vaak organi- satierol bij aanpak	- politie-ingrij- pen - woonruimte- beleid	- verlichting - vuilophalen - groenonder- houd	- voorlichting - PR
c. bewoners		- betalen huurverho- ging	- toezicht - betalen huis- meester		
d. Rijk	- toestem- ming geven voor huur- verlaging	- subsidie EZ voor isolatie	- bepaalt juri- dische mid- delen bij ontruiming		
e. Centraal Fonds voor de VHV		- financiert soms aanpak			
f. overigen (o.a. opbouwwerk)					- pers be- paalt mede het imago

Toch is het in de praktijk dikwijls waarneembaar dat bepaalde problemen en maatregelen (veel te) krachtdadig worden aangepakt, terwijl andere problemen en maatregelen blijven liggen. Dit is dan bijna altijd het gevolg van onduidelijke afspraken en het ontbreken van doelstellingen.

Door Bassie is de matrix van maatregelen en betrokkenen uitgewerkt aan de hand van in de praktijk aangetroffen situaties. Daaruit komt onder meer naar voren dat er grote verschillen in aanpak zijn tussen alle afzonderlijke situaties. Zo wordt bijvoorbeeld de aanpak van vandalisme of het geven van voorlichting aan bewoners bijna overal anders uitgevoerd.

Ad f.

Vaak wordt alleen gereageerd op duidelijk zichtbare problemen. Niet altijd worden daarbij echter oorzaken/hoofdproblemen aangepakt. Zo heeft bijvoorbeeld huurverlaging niet altijd een gunstig effect op de verhuurbaarheid, wanneer de ligging een belangrijker probleem blijkt te vormen dan de hoge huur.

Ad g.

In de praktijk wordt er heel afwisselend omgegaan met de bewonerswensen. Soms wordt ervan uitgegaan dat de bewoners toch allemaal wel zullen vertrekken of dat ze het beleid van andere betrokkenen wel zullen goedkeuren, zodat ze nauwelijks bij het maken van de plannen betrokken worden. Het is echter meestal heel onverstandig om de maatregelen niet in samenspraak met de bewoners te bedenken en uit te voeren. Zij zijn in het algemeen het best op de hoogte van de situatie. Daarnaast moeten zij voor bepaalde maatregelen toestemming verlenen en/of meebetalen. Een moeilijk aspect bij vooral de aanpak van probleemcomplexen is de betrokkenheid van de bewoners bij de planvorming en uitvoering. Juist de mensen die behoren tot de overlastveroorzakers tonen zich niet betrokken bij de aanpak. Daarnaast is er soms een bepaalde categorie bewoners die zich met de plannen bemoeit (veelal ouderen of bewoners die al lang in het complex wonen), die strikt genomen niet representatief is voor de bewoners in het desbetreffende complex, maar wel van strategische betekenis voor de realisatiekansen om het complex te redden.

Ad h.

Het zich richten op specifieke doelgroepen wordt steeds vaker als een effectieve maatregel beschouwd. In de praktijk komt dit vaak neer op het weren van bepaalde groepen huishoudens. Er wordt in het algemeen gestreefd door selectieve toewijzing huishoudens die mogelijk overlast gaan veroorzaken, te weren. Het komt de laatste tijd steeds vaker voor dat verhuurders zich richten op ouderen; een dergelijke keuze betekent niet alleen anders toewijzen, maar heeft ook vaak consequenties voor bouwkundige voorzieningen, het sociaal beheer (o.a. alarmeringssystemen, huismeester, etc.) en voorzieningen in de woonomgeving. Andere vaak genoemde doelgroepen zijn: mensen met hoge inkomens, huishoudens zonder kinderen, huishoudens met inkomen uit werk,

asielzoekers, etc. De doelgroepen kunnen pas goed bepaald worden als daaraan een recent woningmarktonderzoek ten grondslag ligt. Naast allerlei mogelijke voornemens ten aanzien van doelgroepen moet er echter uitgegaan worden van de huidige bewoners (die dan ook soms gedeeltelijk worden gestimuleerd om te vertrekken). Een ander probleem betreft het inwonen bij huidige bewoners van bepaalde 'probleemgroepen' die men juist had willen weghouden.

Ad i.

Bij de aanpak wordt veelal rekening gehouden met mogelijkheden tot fasering en bijstelling. Een voorzichtige aanpak kan soms echter niet goed werken, omdat het proces niet goed zichtbaar wordt en duidelijke effecten uitblijven. Daarnaast worden er soms te scherpe termijnen gesteld waarbinnen de problemen moeten zijn verholpen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er tijdelijk minder selectief wordt toegewezen om de woningen maar vol te krijgen.

Ad. j.

De gewenste aanpak kan soms gefrustreerd worden door onverwachte randvoorwaarden (o.a. door strikte toepassing van de Wet Geluidhinder bij vervangende nieuwbouw). Zo kunnen bijvoorbeeld de technische mogelijkheden (bijvoorbeeld bij aftoppen van flatgebouwen, bouwen van liften, wijzigen van installaties) en juridische mogelijkheden (bijvoorbeeld bij uitplaatsing) een snelle en effectieve aanpak in de weg staan. Uiteraard is ook het bouwtype een soort randvoorwaarde; bij hoogbouw zijn nu eenmaal vaak andere maatregelen mogelijk dan bij middelhoogbouw of eengezinshuizen.

7.5 Maatregelen, die in de praktijk worden genomen

Het OTB heeft zowel in 1987 als in 1991 een enquête gehouden met betrekking tot afzonderlijke woningcomplexen. Deze enquêtes hebben betrekking op de naoorlogse woningcomplexen met een grootte van minimaal 50 woningen en een huurderiving van ten minste 5%. In 1987 betrof de enquête woningcomplexen met ten minste 5% huurderiving in 1985, in 1991 woningcomplexen met ten minste 5% huurderiving in 1985 en/of 1989 (de enquêtes hebben dus gedeeltelijk betrekking op dezelfde complexen).

Uit beide enquêtes blijkt dat de slechte verhuurbaarheid relatief vaak veroorzaakt wordt door de hoogte van de kale huur, de ruime woningmarkt, het imago van het complex of de buurt, de bewonersopbouw, de kriminaliteit, het vandalisme, de aanwezigheid van 'probleemhuishoudens', en de ligging.

Uit de enquête in 1987 bleek dat de volgende maatregelen relatief vaak werden genomen: diverse beheermaatregelen gericht op nieuwe bewoners (bij 62% van de complexen), verlagen van de kale huur (34%), verbeteren van de warmte-isolatie (29%), diverse beheermaatregelen gericht op de huidige bewoners (27%),

en wijzigen van de entree en/of ontsluiting (19%). Sloop, gehele renovatie, beveiligen van het complex tegen ongewenste bezoekers, en stedenbouwkundige maatregelen werden nog nauwelijks uitgevoerd.

Bij de enquête in 1991 zijn de beheermaatregelen onderverdeeld in een groter aantal categorieën (Heeger, 1992). Maatregelen die volgens deze latere enquête relatief vaak zijn genomen, zijn: selectiever toewijzen (38%), adverteren (38%), aanstellen van een huismeester (27%), verlagen van de kale huur (27%), verbeteren uiterlijk/herkenbaarheid (26%), verbeteren warmte-isolatie (24%), wijzigen entree/ontsluiting (24%), beveiligen van het complex (19%), en actief aanpakken van overlast (19%). De toename van de gehanteerde maatregelen betreft met name de hoeveelheid huismeesters, de hoeveelheid complexen waar selectiever wordt toegewezen, verbetering van het uiterlijk, en beveiliging van het complex. Er is ook een lichte toename van de hoeveelheid sloop, van gehele renovatie, en van stedenbouwkundige maatregelen.

Bij de genomen maatregelen is duidelijk dat de kosten en subsidiemogelijkheden een belangrijke rol spelen. Tot voor kort verstrekte het Rijk alleen subsidies voor technische maatregelen, slechts zeer beperkt voor beheermaatregelen, en helemaal niet voor financiële maatregelen.

Voor de subsidiemogelijkheden voor het onderhouden en verbeteren van woningen volgens de RGSVH'87 bepaalden in sterke mate de feitelijke aanpak. Er werd dikwijls gewacht tot het complex een bepaalde leeftijd had, zodat bepaalde subsidies konden worden verworven. Dit leidde er mede toe dat technische maatregelen relatief vaak werden uitgevoerd. De subsidiëring voor warmte-isolatie heeft ook duidelijk geleid tot een zekere voorkeur. Het stoppen van de subsidiemogelijkheden voor woningsplitsing per 1-1-1988 heeft ertoe geleid dat deze maatregel nu nog maar heel sporadisch wordt toegepast, terwijl deze vóór 1988 nog wel relatief vaak werd uitgevoerd. Om subsidie te kunnen krijgen volgens de RGSVH'87 stond een complexgerichte aanpak centraal. Mede hierdoor zijn er nog maar weinig complexen waar verschillende maatregelen voor de afzonderlijke woningen zijn uitgevoerd.

Verlaging van de kale huur komt volledig voor rekening van de verhuurder. De verlaging van de huuropbrengsten blijft jarenlang doorwerken (en kan alleen door huurharmonisatie of directe ophoging bij een woningmutatie weer ingehaald worden). Toch is huurverlaging of huurbevrozing relatief vaak toegepast (vooral in de jaren 1985 t/m 1987). Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat met name bij veel dure eengezinshuizen uit de beginjaren tachtig de hoogte van de huren duidelijk de belangrijkste oorzaak is van verhuurproblemen. De IHS-grens speelt hierbij soms een belangrijke rol; door de kale huren te verlagen tot vlak onder de maximale IHS-grens worden de woningen bereikbaar voor andere doelgroepen, en zijn de effecten op de verhuurbaarheid vaak erg groot. Verhuurders zien (meestal terecht) geen heil in verlaging van de kale huur bij

woningen met een al relatief lage huur; de woningen worden niet bereikbaar voor nieuwe doelgroepen, en voor bewoners die IHS ontvangen, leidt de verlaging niet tot duidelijk merkbare lagere woonlasten. De indruk bestaat de huurverlaging de laatste paar jaar veel minder wordt toegepast.

De enige beheermaatregel, waarvoor subsidie kon worden verkregen, was het in dienst nemen van een huismeester. De 'Stimuleringsregeling huismeesters voor sociale verhuurders' is in 1988 in werking getreden. Het betreft subsidiëring voor drie jaar, en was aan een maximum aantal gebonden. In veel probleemcomplexen is vanaf dat moment een huismeester werkzaam. Nu de subsidiëring voor deze huismeesters verval, neemt ook het aantal in dienst zijnde huismeesters af.

De maatregelen, die verder relatief vaak zijn uitgevoerd, maar die niet gesubsidieerd werden/worden, betreffen in het algemeen 'goedkope' maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het selectief toewijzen van woningen, en het verbeteren van het uiterlijk (dikwijls toegepast als er toch al geschilderd moet worden).

Nu het Besluit Woninggebonden Subsidies per 1-1-1992 van kracht geworden is, zal er ongetwijfeld het een en ander gaan veranderen in de voorkeur voor bepaalde maatregelen. Aangezien er geen subsidies meer te verkrijgen zijn voor technische maatregelen bij naoorlogse woningen, zal er waarschijnlijk een verdere verschuiving gaan plaatsvinden van technische ingrepen naar andere, met name sociale maatregelen. De verhuurder moet de ingrepen financieren uit de ABR, die door de hoge huurtrend sterker groeit dan voorheen. De afweging van de maatregelen wordt na 1-1-1992 steeds meer de verantwoording voor de verhuurder, die minder automatisch dan voorheen naar technische ingrepen zal grijpen. De technische ingrepen hebben vanaf 1992 ook veel ongunstigere huurkonsequenties, zodat ook vanuit de bewoners minder op renovatie zal worden aangedrongen. Groot-onderhoud zal vanuit de bewoners steeds vaker op het verlanglijstje staan, omdat hiervoor (nog) geen huurverhogingen kunnen worden gevraagd. Het lijkt heel waarschijnlijk dat de complexgewijze technische aanpak in populariteit zal afnemen. Het is mogelijk dat hiervoor in de plaats er een toename zal ontstaan in het dynamisch mutatieonderhoud en/of in celsgewijze renovatie. Energiebesparende maatregelen zullen mogelijk nog wel populair blijven, omdat de verlaging van de energiekosten dikwijls opweegt tegen de huurverhoging, en bepaalde maatregelen nog beperkt gesubsidieerd worden (door Economische Zaken).

De verzelfstandiging van de verhuurders is in steeds meer gemeenten ook merkbaar m.b.t. de woningtoewijzing. De verwachting is dat de verhuurders in de toekomst deze verzelfstandiging van woningtoewijzing en inplaatsing zullen uitbouwen. De verdere populariteit van beheermaatregelen zal samenhangen met mogelijk subsidiëring van deze maatregelen (bijvoorbeeld in het kader van de sociale vernieuwing of van werkgelegenheidsprojecten). Ook de afname van technische maatregelen en de veranderende perceptie van de oorzaken van de

problemen zouden wel eens een opleving van het sociaal beheer kunnen betekenen.

Ook ten aanzien van het huurbeleid is een verdere verzelfstandiging van de verhuurders te verwachten. Het huursombeleid zal het mogelijk maken om boven- of ondertrendmatige huurverhogingen te berekenen (hoewel het berekenen van boventrendmatige huurverhogingen -noodzakelijk om ondertrendmatige huurverhogingen te kunnen uitvoeren- op enige weerstand zal kunnen rekenen). In combinatie met de te verwachten daling van technische ingrepen, zal huurverlaging of huurbedrijving een goed middel zijn om bij een aantal complexen de prijs/kwaliteitsverhouding te verbeteren.

Verhuurders tonen een toenemende aandacht voor marketing-technieken, die door de verdere verzelfstandiging mogelijk nog verder zullen toenemen. Als promotie van de woningen worden bijvoorbeeld wooninformatiecentra ingericht, folders verspreid, een maand gratis huur geboden aan nieuwe huurders, of een nieuw keukenblok geplaatst. Het aantal advertenties voor woningen lijkt overigens de laatste jaren afgenomen; mogelijk is dit veroorzaakt doordat per saldo de verhuurproblemen zijn afgenomen. Ook wordt wel door verhuurders aangegeven dat de advertenties de verkeerde mensen trekken of dat ze juist het slechte imago van een 'probleemcomplex' versterken.

Ook het slopen van woningcomplexen zal waarschijnlijk toenemen. De boekwaarde van de complexen die gebouwd zijn vóór 1975 (d.w.z. gefinancierd d.m.v. annuïteitenlening), neemt steeds verder af, het taboe van het slopen van naoorlogse woningcomplexen is doorbroken, en de bouwtechnische staat van met name de oudere complexen is door de verhuurders zonder subsidiëring moeilijker op te brengen.

7.6 Konklusies

Het belang van een gedegen probleeminventarisatie bij het bepalen van de aanpak van probleemcomplexen wordt door een ieder al erkend. Toch wordt daarbij in de praktijk nogal eens aan een bewonersonderzoek en aan bewonerswensen voorbij gegaan. In deze bijdrage zijn de problemen in vijf categorieën ingedeeld; deze indeling in vijf categorieën moet vervolgens zo goed mogelijk worden ingevuld. In de praktijk kan niet volstaan worden met het bepalen van de categorieën problemen, die er spelen; de problemen dienen zo gespecificeerd mogelijk onderscheiden te worden. Na de gedegen probleeminventarisatie kan nagegaan worden welke maatregelen 'passend' zijn. Ook de maatregelen zijn in dit artikel in vijf categorieën gesplitst. Deze indeling wordt vooral bepaald door de benodigde specialisaties (en subsidies). Er is een matrix van problemen en maatregelen gepresenteerd, waarmee duidelijk kan worden gemaakt welke maatregelen in principe voor welke problemen toepasbaar zijn. Daarbij is ook

aangegeven dat veel maatregelen helemaal niet effectief zullen zijn. Zo kan bijvoorbeeld 'zichtbaar' gemaakt worden dat de stedenbouwkundige maatregelen zoals die in de enkele plannen voor de Bijlmer zijn gepresenteerd, in ieder geval onvoldoende zijn om de verschillende sociale problemen aan te pakken.

De keuze van de uiteindelijke aanpak houdt niet alleen verband met de gekonstateerde problemen, maar wordt ook in meer of mindere mate bepaald door onder meer kosten en baten, subsidiemogelijkheden, gewoonten en ervaringen (o.a. effecten bij andere complexen), 'politiek', betrokkenen en organisatiestructuren, wensen van de huidige bewoners, doelgroepenkeuze, mogelijkheden tot fasering, bijstelling, en gewenste termijnen voor succes, en door randvoorwaarden (o.a. technische en juridische mogelijkheden).

Gesteld kan worden dat met name de subsidiëring door het Rijk geleid heeft tot zekere voorkeuren voor bepaalde maatregelen. Zo is de subsidiëring van belang geweest voor algehele renovatie, voor warmte-isolatie, voor woningsplitsing, en voor het aanstellen van huismeesters. Aangezien de subsidiëring voor de complexaanpak vanuit het Rijk per 1-1-1992 bijna volledig is stopgezet, is het te verwachten dat ingrijpende technische maatregelen veel minder populair worden. Waarschijnlijk zal er bij de aanpak van probleemcomplexen een toename ontstaan van het slopen, van ondertrendmatige huurverhogingen, en van sociale beheermaatregelen.

LITERATUUR

- Bassie, F.P., 1991, *Beheer van naoorlogse wijken*, Stageverslag bij het OTB, interne rapportage.
- Heeger, H., 1989, *Maatregelen ter bestrijding van leegstandsproblemen bij naoorlogse woningcomplexen*, Ministerie van VROM als nr. 104 in de publikatiereeks van DGVH.
- Heeger, H., 1992, *Probleemcomplexen in Nederland; 1985 en 1989*, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Hoenderdos, T., e.a., 1989, *Het beheer van na-oorlogse woonwijken*, VNG, Den Haag.

BUURTBEHEER ALS REMEDIE BIJ HET HERSTEL VAN PROBLEEMKOMPLEXEN

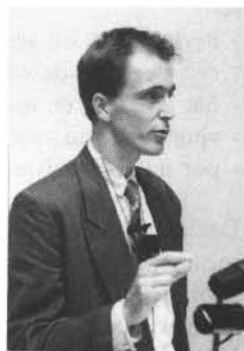
Dit paper opent met twee geslaagde projecten, die we onder de term buurtbeheer kunnen vatten. Twee aanpakken van naoorlogse complexen in de problemen, een buiten de Randstad en een erbinnen. Na de praktijk keer ik terug naar de theorie achter het buurtbeheer. Dit doe ik door nader in te gaan op drie begrippen: buurt, beheer en betrokkenheid van bewoners. Het zal blijken dat het belangrijk is om het beheer van de buurt en de rol van bewoners daarin, duidelijk af te bakenen. Maar nu eerst de praktijk.

8.1 Twee voorbeelden

Klaver 4 is een project in Brunssum-Noord, dat tot doel heeft de leefbaarheid in de wijk weer op een behoorlijk peil te brengen. De wijk bevat woningbouw die typerend is voor de jaren zestig: hoogbouwflats met galerijen en portiek-etagewoningen. De wegenstructuur deelt de wijk op in vier kwadranten. Vandaar de naam Klaver 4. In totaal zijn er 1350 woningen.

Rond 1987 kende de wijk alle inmiddels meermalen genoemde problemen, die een 'probleemwijk' eigen zijn: vervuiling, vernielingen, nauwelijks sociale controle, veel verhuizingen, veel weigeringen, handel en gebruik hard-drugs, en last but not least een dubieus imago.

drs. F.A.G. Wassenberg
Onderzoeksinstituut OTB,
Technische Universiteit Delft



In 1988 startte een grootscheeps project om de wijk er weer bovenop te brengen. Binnen deze integrale aanpak werden onder meer de volgende maatregelen genomen:

- instellen van flatcommissies;
- aanstellen van huismeesters en bouwen van aparte loges;
- vernieuwen en afsluitbaar maken van entrees;
- groot onderhoud;
- intensivering politie-surveillances;
- aanpassing van het openbaar groen in de woonomgeving;
- herwaardering buurtwinkelcentrum.

Het meest opmerkelijke aan het hele project is de betrokkenheid van bewoners. Per flat is dit geregeld in de flatcommissies. De flatcommissie vormt de kern van het sociale beheer. Zij vormt het contactpunt voor de bewoners, heet nieuwe bewoners welkom, bemenst de portiersloge als de huismeester er niet is (bijv. 's avonds). De bewoners zijn actief betrokken bij de besluitvorming. Daarbij wordt door alle betrokken partijen gezamenlijk gewerkt aan plannen, waarbij het consensusmodel voorop staat.

Het resultaat van de aanpak is dat de leefbaarheid voor de bewoners flink verbeterd is en dat zaken als vandalisme, vervuiling en overlast tot normale proporties zijn teruggebracht. De leegstand is omgezet in wachtlijsten. De bewoners wonen er weer met tevredenheid, waardoor sociale netwerken de kans krijgen zich te ontwikkelen.

De Gilliswijk in Delft bestaat uit 7 flats van elk zo'n 80 à 90 woningen, zo'n 600 in totaal. Bij de oplevering in 1971 werd de Gilliswijk bestempeld als een ideale woonbuurt. Architecten uit binnen- en buitenland kwamen kijken naar de mooie grote flatwoningen (5 kamers) en de prachtige ligging in het groen. Het mocht echter zo mooi niet blijven, en toen nog mooiere eengezinshuizen even verderop werden opgeleverd met eigen tuinen, daalden de Gillisflats behoorlijk op de ladder van de woninghiërarchie. Door allerlei oorzaken ontstonden steeds meer problemen. Maatregelen op kleine schaal bleken niet te helpen. Midden jaren tachtig werd een integrale aanpak voorgesteld, met o.a. de volgende maatregelen:

- herinrichten en afsluiten (semi-)openbare ruimten als hallen en kelders;
- een deel van de woningen splitsen;
- het groen in de woonomgeving flink uitdunnen;
- voorzieningen voor jongeren creëren;
- per flat één huismeester aanstellen, dus 7 in totaal.

De maatregelen werden opgesteld door gemeente, corporatie en bewoners tezamen. Eind jaren tachtig bleek de buurt er door de maatregelen duidelijk op vooruitgegaan te zijn. De wijk is schoon en netjes en bewoners voelen zich er veiliger dan een aantal jaren geleden. De verhuisgeneigdheid is gehalveerd.

Na de aanpak wordt de vinger aan de pols gehouden. hierbij zien we een

verschuiving van buurt- naar wijkniveau. Een buurtcoördinator en een 'klussenbus' hebben naast de Gilliswijk nog drie buurten onder hun hoede.

Uit beide voorbeelden blijkt dat een integrale aanpak succes kan opleveren. Elementen van deze integrale aanpak zijn:

- samenwerking tussen verschillende partners
- duidelijke inbreng van bewoners
- coördinatie en afstemming van taken
- combinatie van verschillende soorten maatregelen

8.2 Aandacht voor buurtbeheer

De integrale aanpak van één bepaald (probleem)gebied wordt soms ook wel buurtbeheer genoemd. Uit de literatuur blijkt echter dat niet duidelijk is wat nu onder buurtbeheer verstaan wordt. De term lijkt enkele jaren geleden uit de lucht gevallen en blijkt/likt verschillende zaken te omvatten.

Buurtbeheer kent drie historische 'motors':

- a. De stadsvernieuwing. De 'klassieke' stadsvernieuwing houdt in het op een projectmatige wijze aanpakken van achterstanden. In beginsel gaat het om eenmalige acties, doorgaans grootschalig en op één gebied gericht. Beheer moet een aanvulling zijn: een continue activiteit om een buurt op peil te houden. Geen grootschalig hak- en breekwerk, maar geleidelijke verbeteringen en aanpassingen. Beheer wordt in relatie tot stadsvernieuwing in twee soorten onderscheiden, namelijk beheer na stadsvernieuwing (om het bereikte resultaat in stand te houden) en beheer voor stadsvernieuwing (als preventieve activiteit).
- b. De sociale vernieuwing. Deze motor is van recenter datum. Ook sociale vernieuwing is gericht op het wegwerken van achterstanden. In de regeringsnota Sociale Vernieuwing worden drie aandachtsvelden onderscheiden, waarvan de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving er één is. De zorg van de dagelijkse leefomgeving wordt het meest effectief verricht als een aanpak per wijk of buurt plaatsvindt: buurtbeheer.
- c. De derde motor start vanuit een andere hoek, namelijk die van criminaliteitspreventie. Een buurt die goed beheerd wordt, die er netjes en schoon uitziet en waar je tevreden bewoners aantreft, nodigt minder uit tot crimineel gedrag.

8.3 De buurt

De betekenis van een buurt wordt ontleend aan de rol die de nabijheid speelt in het dagelijks leven van bewoners en aan de gemeenschappelijke belangen, ervaringen en tradities die voortkomen uit het delen van een woongebied

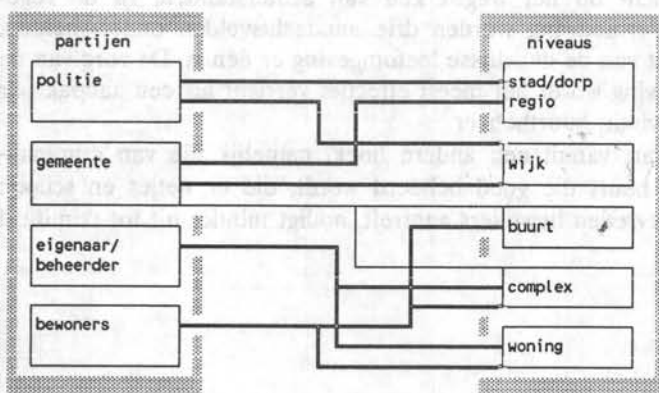
(Hortulanus en Van Kempen, 1987). Voor een bewoner is de buurt de vertaling van zijn dagelijkse woonomgeving. Voor een buitenstaander, bijvoorbeeld een gemeente, is het begrip 'buurt' er eentje uit een reeks. Deze reeks kent een aflopend schaalniveau: stad, (evt. stadsdeel,) wijk, buurt, straat, woonblok, woning. Woningcorporaties kennen nog de term 'komplex', een administratieve bundeling van een aantal woningen.

Veelal bestaat een wijk uit verschillende buurten, maar de criteria om een bepaald gebied een wijk of buurt te noemen, verschillen vaak voor de diverse instanties (gemeentelijke diensten, politie, welzijnswerk). De uitvoerende taken van deze beherende instanties zijn vaak niet op buurtniveau georganiseerd. Afbeelding 8.1 toont enkele bij beheer betrokken partijen en hun niveau van betrokkenheid. Woningcorporaties en andere woningeigenaren zijn in feite slechts verantwoordelijk voor het eigen woningbezit. De zorg voor de openbare ruimte ligt bij de verschillende gemeentelijke diensten. In de organisatiestructuur van deze diensten speelt het buurtniveau doorgaans geen rol. Alleen wanneer er sprake is van duidelijk probleemgerichte, tijdelijke activiteiten, zoals bij stadsvernieuwing, vormt de buurt het uitgangspunt. Van de bij het beheer betrokken instanties kenmerkt in feite alleen het buurt- en clubhuiswerk zich door een buurtgerichte werkwijze (Hortulanus en Van Kempen, 1987).

Het wijkniveau is beter bekend. Bij de gemeentepolitie speelt de wijk een rol: de wijkagent. Ook bij de uitvoerende diensten van de gemeente wint het wijkniveau aan betekenis.

In de praktijk worden de begrippen wijk en buurt vaak door elkaar gebruikt. Dit zal blijken bij de beschrijving van de praktijkvoorbeelden. Zowel in de benaming van een bepaald gebied als bij de benoeming van functies komt dit naar voren.

Afbeelding 8.1 Bij beheer betrokken partijen en hun niveau van betrokkenheid



Bron: Elsinga en Wassenberg, 1991

8.4 Beheer

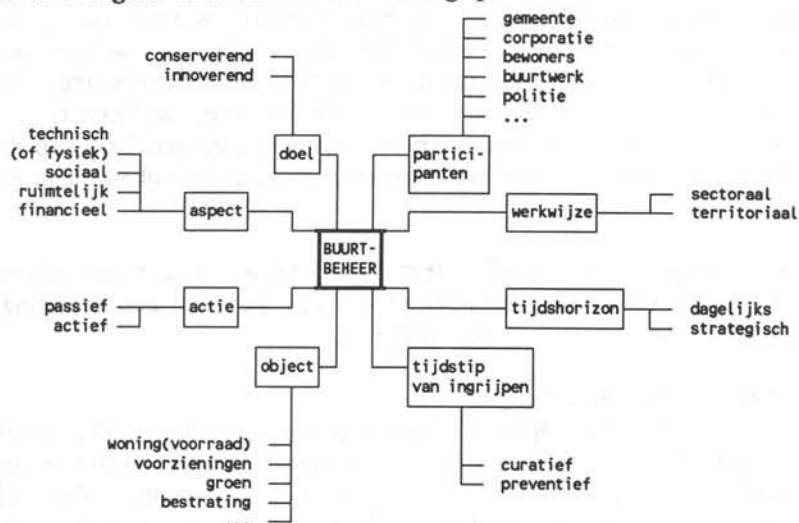
Er zijn in het nabije verleden tal van publikaties verschenen over het begrip beheer. Daaruit komen evenzovele definities naar voren. In de uitgave 'Het beheer van naoorlogse wijken' (Hoenderdos c.s., 1989) wordt beheer als volgt omschreven:

"Beheer is het geheel van activiteiten nodig voor de instandhouding en/of aanpassing van de kwaliteit van een gebied, in het licht van de functie waarvoor dit is, respectievelijk wordt bestemd."

Het is niet moeilijk om hier het begrip buurtbeheer in te voegen. Buurtbeheer betekent dan een onderscheid naar **schaalniveau van het beheer**, overeenkomstig de onder paragraaf 8.2 gemaakte reeks. Stadsbeheer bijvoorbeeld is hierin beheer op een hoger schaalniveau. Stadsbeheer omvat het hele stedelijke gebied en kan een paraplu vormen voor diverse buurtbeheerprojecten.

Naast dit onderscheid naar schaalniveau, dat op de omvang van het te beheren gebied duidt, zijn er echter nog diverse andere indelingen mogelijk. In het genoemde boek van Hoenderdos c.s. wordt een poging gedaan wegwijs te raken in het woud van soorten beheer. Deze soorten zijn in afbeelding 8.2 weergegeven, enigszins aangepast voor het begrip buurtbeheer. Ook buurtbeheer kan namelijk vanuit vele invalshoeken bekeken worden. Deze ordening is niet alleen uit theoretisch perspectief interessant, maar, zoals straks zal blijken, ook uit praktisch oogpunt.

Afbeelding 8.2 Invalshoeken van het begrip buurtbeheer



Bron: Elsinga en Wassenberg, 1990

Onderscheid naar object

In de volkshuisvesting, en met name bij verhuurders, komen we de term voorraadbeheer tegen. Hiermee wordt geduid op het beheer van de aanwezige voorraad woningen. Daarnaast hanteren de verhuurders vaak de term woningbeheer, ook hierbij gaat het om het beheer van de bestaande woningen.

Stedelijk beheer is een term die gebruikt wordt voor zowel het beheer van woningen als van de woonomgeving, de voorzieningen, het verkeer en het leefklimaat. De verantwoordelijkheid voor de objecten in een buurt is verdeeld over verschillende beherende instanties.

Onderscheid naar werkwijze

Deze verdeling heeft betrekking op de organisatie van beheer, en dan met name binnen het gemeentelijk apparaat. Van sectoraal beheer is sprake als het beheer beperkt blijft tot de diverse dienstonderdelen: plantsoendienst voor het groen, openbare werken voor de bestrating enz. Elke dienst heeft voor zich een plan om het beheer gestalte te geven, bijvoorbeeld een onderhoudsbegroting.

Daarnaast bestaat het begrip territoriaal beheer. Het beheer vindt per gebied plaats. Betrokken ambtenaren werken in de eerste plaats voor een bepaald gebied. Een goed voorbeeld zijn de ambtenaren in projectgroepen voor stadsvernieuwing.

Onderscheid naar aspect

Beheer kan ook naar aspect, naar de aard van de werkzaamheden, onderscheiden worden. Bij het fysiek of technisch beheer ligt de nadruk op het in konditie houden van materiële objecten. Hierbij moeten we denken aan onderhoud en verbetering van woningen, andere gebouwen, straten en groen.

Sociaal beheer heeft betrekking op het leefklimaat in een bepaald gebied. Bij het bevorderen van een goed leefklimaat kunnen we denken aan activiteiten als: het toewijzingsbeleid, waarmee de bevolkingssamenstelling kan worden beïnvloed; het bestrijden van criminaliteit, vandalisme en verloedering; het vergroten van de betrokkenheid van bewoners door bijvoorbeeld zelfbeheer.

Ruimtelijk-functioneel beheer is gericht op het vormgeven en inrichten van de openbare ruimte. Dit beheer hangt nauw samen met het ruimtelijke-orderingsbeleid.

Tenslotte kunnen we het financieel beheer onderscheiden. Financieel beheer richt zich op bijvoorbeeld kostenbewaking en het opstellen van een begroting, maar omvat ook het investerings- en subsidiebeleid.

Onderscheid naar tijdstip van ingrijpen

De bedoeling van preventief beheer is problemen te voorkómen. Dit houdt activiteiten in vóórdat er werkelijke problemen spelen. Hier staat tegenover het begrip curatief beheer, met als doel het oplossen van problemen. Curatief beheer hangt nauw samen met probleemgericht beheer. Een argument om beheer probleemgericht aan te pakken, is dat het gemakkelijker is mensen te

interesseren voor reeds bestaande problemen, dan voor problemen die er nu nog niet zijn.

Onderscheid naar tijdshorizon

Dit verwijst naar de termijn waarnaar gekeken wordt bij het ondernemen van actie. Bij dagelijks beheer gaat het om de voortdurende zorg voor kleine dingen die met de inzet van middelen de leefbaarheid van de directe woonomgeving ten goede komen. Strategisch beheer richt zich daarentegen op een langere tijdshorizon. Het bevat aspecten van een meer structurele betekenis voor een bepaald gebied.

Onderscheid naar actie

Passief beheer duidt op de vroegtijdige signalering van (toekomstige) problemen. Beheer betekent in dit geval 'de vinger aan de pols houden'. Hieronder valt bijvoorbeeld het reageren op klachten, maar ook het bijhouden van een signaleringssysteem.

Actief beheer richt zich op het opstellen en (laten) uitvoeren van programma's van maatregelen, nodig voor de instandhouding of aanpassing van een gebied.

Onderscheid naar doel

Indien een gebied voldoet aan de functie-eisen die aan het gebied gesteld zijn, is het vooral zaak de kwaliteit van het gebied in stand te houden. We spreken dan van conserverend of ook wel defensief beheer.

Wanneer een gebied wordt aangepast aan de wensen van de gebruikers is er sprake van innoverend of offensief beheer.

Onderscheid naar participanten

Bij het beheer van een buurt is een groot aantal partijen betrokken:

- de gebruikers van een wijk: de bewoners maar ook werknemers van bedrijven en kantoren in de buurt, winkeliers, leraren en onderwijzers van de school, de bioscoophouder, de sportschoolhouder, de kerk etc.;
- beheerders van het verhuurde en verpachte onroerend goed (woningen, winkels, kantoren enz.). Bij het beheer van huurwoningen kan een onderscheid gemaakt worden naar de sociale of non-profit huursector en de commerciële of profit huursector;
- eigenaren van onroerend goed kunnen in een aantal categorieën onderscheiden worden: de gebruikers zelf, sociale verhuurders, de gemeente, particuliere verhuurders, beleggers. Bewoner-eigenaren zijn eigenaar, beheerder en gebruiker tegelijk;
- gemeentelijke afdelingen of diensten kunnen bij tal van zaken betrokken zijn, zoals: de inrichting en het onderhoud en beheer van de woonomgeving (bijv. de zorg voor bestrating, verlichting, groen, straatmeubilair, nutsvoorzieningen en riolering); de reiniging van de woonomgeving; het bouwtoezicht; de woonruimteverdeling; nieuwbouw en verbetering van woningen;
- het sociaal maatschappelijk werk en het opbouwwerk: in een buurt kunnen

verschillende organisaties op dit gebied actief zijn. Tot hun taken behoort onder andere het organiseren van bewoners en het stimuleren van bewonersactiviteiten;

- de (wijk)politie, die onder andere als taak heeft om criminaliteit tegen te gaan.

Al de invalshoeken zoals hierboven verwoord en in de afbeelding belicht, sluiten elkaar niet uit. Ze zijn naast en door elkaar te gebruiken, waarbij per buurt het accent zal verschillen. Die verschillen hebben onder meer te maken met de soort buurt, de aanwezigheid en de aard van bestaande problemen, de omvang van de buurt, de betrokkenheid van bewoners en de activiteit van gemeente, corporatie enz.

8.5 Wanneer welk type buurtbeheer: de beheerstrategie

Het soort beheer, dat in een buurt nodig is, hangt af van de situatie ter plekke. Dat houdt in, dat een standaardoplossing niet voorhanden is. Dat zou ook al te eenvoudig zijn...

Een blauwdruk is dus niet te leveren. Dat blijkt ook uit het verhaal van Heeger over te nemen maatregelen. Net zoals de keuze van de maatregelen afhankelijk is van de plaatselijke omstandigheden, historie, belangen, etc, geldt dat ook voor het te voeren beheerbeleid.

De keuze uit de invalshoeken behoort tot het bepalen van de beheerstrategie. Zo kan het doel voorop gesteld worden: behoud van het bestaande of juist aanpassing nastreven. Ook kan het object centraal gesteld worden: woningvoorraadbeheer of meer stedenbouwkundig beheer. Welk aspect verdient de nadruk: het technische, of ook het sociale en het financiële? Wil de gemeente zich richten op het dagelijkse beheer, of juist de nadruk leggen op de langere termijn? Staat het tijdig signaleren van negatieve ontwikkelingen voorop, of juist het actief stimuleren van positieve?

Een voorbeeld. Stel een gemeente streeft naar meer functiemenging binnen een monotone woonwijk. Het doel is dan innoverend beheer (nieuwe bedrijven of voorzieningen), het beheer dient actief te zijn en niet passief en de tijdshorizon strategisch. Het gaat niet om louter dagelijks beheer. In de te kiezen beheerstrategie moeten deze elementen in elk geval terugkomen.

Nog een voorbeeld. Een bepaald woningcomplex krijgt in de stad een steeds slechtere naam. Het schijnt er vies en gevaarlijk te zijn. De woningen worden moeilijk verhuurd en er staan er een paar leeg. Het doel is weer een normale woonsituatie te creëren. De beheerstrategie dient in ieder geval te omvatten: een probleemgerichte benadering (curatief beheer), sociale aspecten (de bewoning, de criminaliteit). De tijdshorizon omvat het dagelijks beheer, voorlopig kan volstaan worden met een conserverend beheerdoel waarin actief beheer nodig is.

Buurtbeheer kent dus verschillende invalshoeken, van waaruit verschillende betrokkenen op een verschillende wijze actief kunnen zijn. Op deze plaats wil ik stilstaan bij de rol van bewoners.

8.6 Bewoners en buurtbeheer

Bewoners zijn het meest betrokken bij wat er in hun buurt omgaat. Een schone versus een vervuilde buurt, hele of vernielde bergruimtes en brievenbussen, een gevaarlijke of veilige omgeving, bewoners hebben er als onderwerp, lijdend voorwerp of zelfs meewerkend voorwerp mee te maken.

In de naoorlogse etagebouw woont dikwijls een bonte mengeling van typen huishoudens. Meestal gaat het tussen hen goed, maar soms ontstaan problemen. Problemen ontstaan des te eerder, indien leefstijlen niet alleen verschillen, maar ook botsen. Etagewoningen zijn door hun bouwwijze meer gevoelig voor problemen tussen bewoners dan bijvoorbeeld eengezinshuizen. Een bewoner in het midden van een flat heeft acht burens, in een rijtjeshuis heeft hij er maar twee.

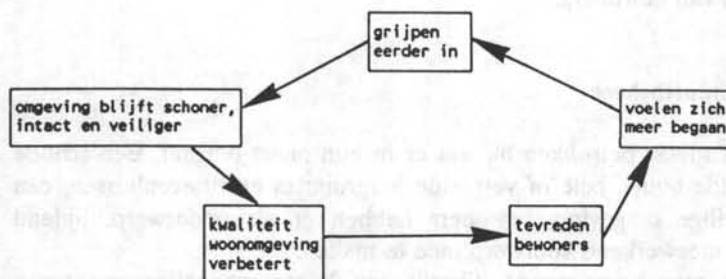
Een goed woonklimaat, waar mensen met plezier wonen, heeft tot gevolg dat bewoners zich meer betrokken voelen bij hun woonomgeving. Zij zullen zich eerder verantwoordelijk voelen voor hun woonomgeving en eerder ingrijpen als ze zien dat er iets gebeurt dat niet in de haak is. Actievelingen kunnen rekenen op ondersteuning uit de buurt; zij weten dat hun optreden wordt gewaardeerd. Het bestaan van tenminste een aantal 'leefregels', normen en waarden omtrent wat kan en wat niet kan in de buurt, vergroot het idee van veiligheid in een buurt en daardoor het woongenot.

In de afbeeldingen 8.3 en 8.4 is de relatie tussen factoren als betrokkenheid, tevredenheid met het wonen en sociale controle schematisch weergegeven. De hoofdlijn is in afbeelding 8.3 weergegeven: tevreden bewoners voelen zich meer begaan met wat er direct om hen heen gebeurt, grijpen eerder in als er iets niet in de haak is, zodat de omgeving schoner, intact en veiliger blijft, hetgeen de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving ten goede komt. Dit verhoogt wederom het woongenot en maakt aldus de cirkel rond.

Afbeelding 8.4 detailleert deze gedachtengang. De hoofdelementen uit de vorige afbeelding komen in de 'binnencirkel' terug, oftewel de 'betrokkenheidscyclus' terug, maar de lijn is meer genuanceerd. Deze cyclus laat in feite zien hoe maatregelen kunnen bijdragen aan een verbetering van zowel de fysieke als de sociale woonkwaliteit.

Als in de afbeelding de verticale pijltjes in omgekeerde richting gelezen worden, verandert de afbeelding in een vervalproces; er ontstaat dan een spiraal, waarin toenemende criminaliteit en onveiligheid het woongenot verzieken, waardoor steeds meer mensen verhuizen. Er ontstaat dan een buurt waar mensen onbekenden voor elkaar zijn en zich weinig verantwoordelijk voelen voor hun woonomgeving. En zo draait de spiraal door, overeenkomstig het sociaal verval in het bekende vervalmodel van Prak en Priemus.

Afbeelding 8.3 Sociale controle door bewoners in hun omgeving: de hoofdlijn



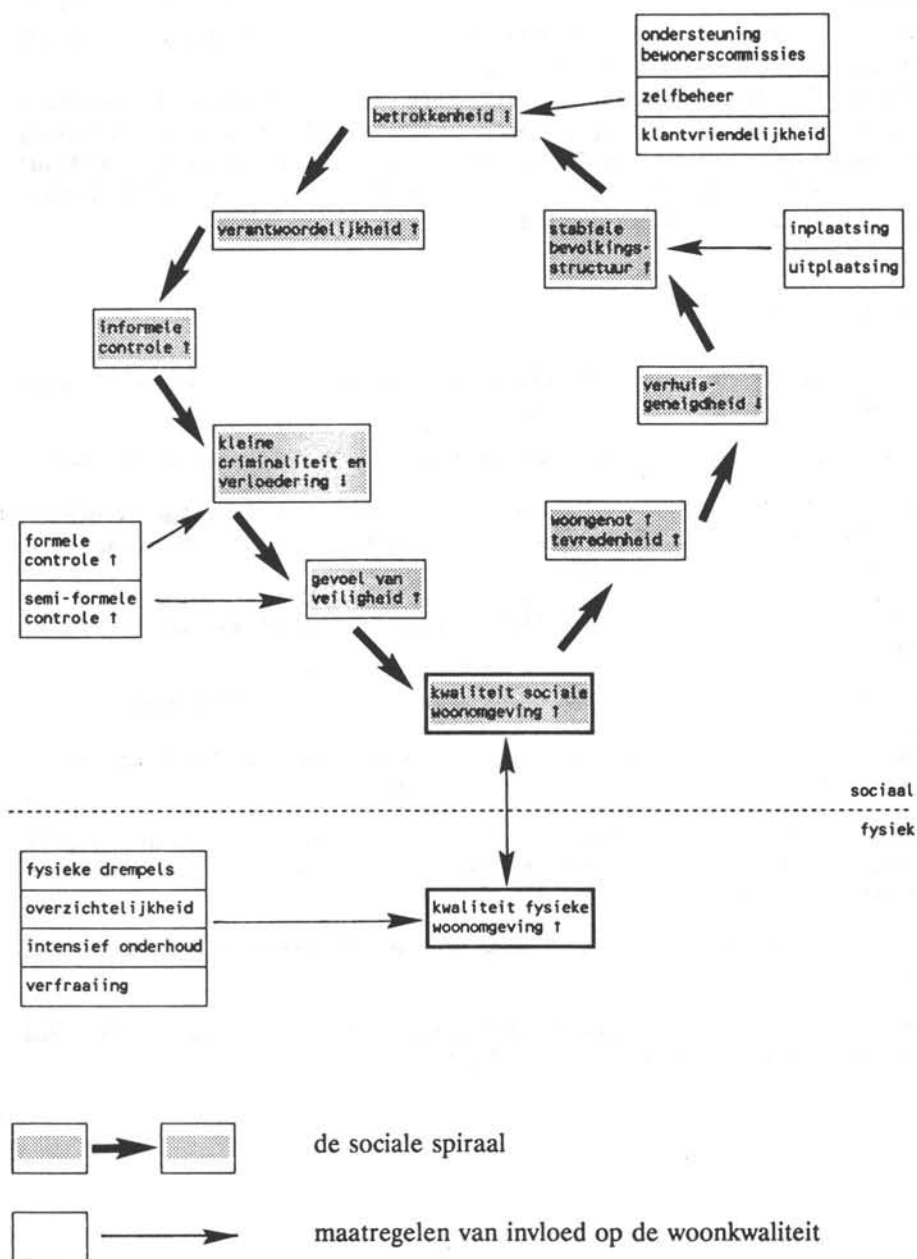
Bron: Elsinga en Wassenberg, 1991

Bovendien kan zich een andere ontwikkeling voordoen als een vervalproces optreedt (de pijlen in de afbeelding zijn dan omgekeerd). Als het woonklimaat afneemt in een buurt waar het eerst wel goed wonen was, kan er zich een tegenbeweging voordoen, waardoor de betrokkenheid juist toeneemt. In veel stadsvernieuwingsgebieden hebben we zo'n proces gezien. Ook in de Gilliswijk en Klaver 4 hebben bewoners zich verenigd om de problemen gezamenlijk te lijf te gaan, in de hoop de voortgaande spiraal te keren. Bij een dergelijk protest zijn snelle resultaten noodzakelijk, omdat anders de interesse van veel bewoners verflauwt.

8.7 Tot slot

Buurtbeheer wordt vanuit verschillende kanten naar voren geschoven als oplossing voor vele kwalen in probleemwijken. Buurtbeheer vormt het logisch vervolg als grootschalige ingrepen achter de rug zijn (stadsvernieuwing, flatrenovatie etc.). Of buurtbeheer moet er juist voor zorgen dat dergelijke grootschalige ingrepen niet nodig zijn; buurtbeheer moet de kwaliteit op peil houden en achterstanden voorkomen. Of buurtbeheer als vorm van sociale vernieuwing; buurtbeheer mag de sociale aspecten aanvullen, die met de - vooral technische - aanpak vergeten is. Of, tenslotte, buurtbeheer als vorm van preventie van criminaliteit.

Afbeelding 8.4 Invloed van maatregelen op de sociale en de fysieke woonomgeving



Bron: Elsinga en Wassenberg, 1991

Buurtbeheer is niet één middel, dat overal in te zetten is. Buurtbeheer is te bezien vanuit verschillende invalshoeken: naar object, naar betrokkene, naar doel, naar tijdshorizon, etc. Welke invalshoek benadrukt wordt, is afhankelijk van de situatie in een bepaalde buurt, de aanwezige problemen, de rol van de diverse betrokkenen etc. Dat verschilt per situatie.

Eén van de betrokken partijen bij buurtbeheer zijn de bewoners. Het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners is een middel om de kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren. Een prettiger woonomgeving levert op haar beurt meer tevreden bewoners op, die zich meer zullen inzetten voor hun leefomgeving, en zo een cyclus in gang zetten.

LITERATUUR

Dijk, J.F.J. van, 1990, **Brunssum-Noord: Bewoners weten van wanten**, Bijdrage aan congres Sociale vernieuwing in de volkshuisvesting, 19 september, Utrecht.

Elsinga, M., 1990, **Verloedering verleden tijd voor de Gilliswijk**, Delftse Universitaire Pers, Delft.

Elsinga, M., en F. Wassenberg, 1990, **Buurtbeheer moet, maar wat moet er dan met buurtbeheer?**, in: Priemus, H., H. van der Heijden (red.), **Randstad: toplokatie of probleemakkumulatiegebied**, Delftse Universitaire Pers, Delft, p. 147-160.

Elsinga, M., en F. Wassenberg, 1991, **Kleine criminaliteit en naoorlogse etagebouw**, Delftse Universitaire Pers, Delft.

Haeften, P. van, en P. van Os, 1988, **Buurtbeheer, veertien keer**, Jan van Arkel, Utrecht.

Hortulanus, R., en E. van Kempen (redactie), 1987, **Sociaal beheer van buurten; leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer**, VUGA: Den Haag.

Hoenderdos, T., G. Esser, H. Heeger, F. Wassenberg, F. van der Zon, R. Zwartenkot en D. Freeze, 1989, **Het beheer van naoorlogse woonwijken; uitdaging voor gemeenten, woningbeheerders en bewoners**, VNG-uitgeverij, Den Haag.

Werkgroep '2 Duizend, 1988, **Gevraagd: goede beheerder voor woning en wijk**, De Horstink, Amersfoort/Leuven.

Zon, F. van der, 1989, **De rehabilitatie van de Gilliswijk in Delft; een onderzoek naar het verval en herstel van een naoorlogse wijk**. De voormeting, Delftse Universitaire Pers, Delft.

PLAATSINGSBELEID ALS THERAPIE

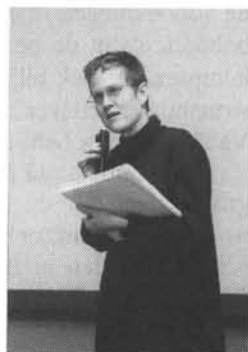
9.1 Inleiding

Aan het NCIV is de taak toebedeeld u nader te informeren over twee instrumenten bij de aanpak van de problemen in de naoorlogse wijken. In mijn bijdrage wil ik om te beginnen inzicht bieden in de mogelijkheden en beperkingen van een plaatsingsbeleid bij de aanpak van naoorlogse complexen. Ik ga in op de verschillende doelen die men met een plaatsingsbeleid kan beogen en geef een schets van hoe u bij de invulling te werk zou kunnen gaan. Een schets van een werkwijze, geen standaardrecept voor een gemiddeld probleemcomplex. Bij het ontwikkelen van een succesvol plaatsingsbeleid moet m.i. dan ook maatwerk het uitgangspunt zijn. De overwegingen daarbij worden in de loop van mijn bijdrage duidelijk.

9.2 Begripsbepaling

Het opvoeren van plaatsingsbeleid als therapie bij de aanpak van naoorlogse complexen veronderstelt een samenhang tussen de bevolkingssamenstelling, of beter gezegd kenmerken van bewoners, en de problemen die we in de naoorlogse gebieden aantreffen.

mw. drs. S. Visser
Volkshuisvestingsadviseur
NCIV Koepel van woningcorporaties, De Bilt



Hoe vinden we die relatie terug? Enkele voorbeelden:

- In de naoorlogse complexen is betrokkenheid van de bewoners bij elkaar, de woning en de buurt vaak ver te zoeken. Menig bewoner ruilt, als de kans zich zou voordoen, de woonplek liever vandaag dan morgen in voor een andere;
- In de naoorlogse probleemcomplexen vinden we vaak een concentratie van huishoudens met weinig perspectief: lage inkomens, hoge werkloosheid, veel psychische en gezondheidsklachten. Weinig perspectief in het algemeen, weerspiegeld in gebrek aan perspectief in het wonen;
- In de naoorlogse complexen vinden we vaak een concentratie van nieuwkomers op de woningmarkt: migrantenhuishoudens en starters bijvoorbeeld. Huishoudens met andere leefpatronen en woonculturen dan de oorspronkelijke bewonersgroep. De nieuwkomers worden symbool voor de achteruitgang van een wijk voor veel van de oudgedienden;
- In probleemcomplexen wordt de atmosfeer vaak bepaald door een kleine groep overlastveroorzakers; echter in een omgeving met weinig weerwoord en een minimaal corrigerend vermogen.

Deze voorbeelden verwijzen naar een mix van onderlinge irritaties en spanning, isolement en gebrek aan sociale samenhang in een type buurt dat juist een maximum aan probleemoplossend vermogen vraagt, wil de neerwaartse spiraal doorbroken kunnen worden. De samenstelling van de bevolking is slechts een onderdeel van een brede sociale problematiek, in een omgeving waar de bouwen woontechnische kwaliteit van de woning, de stedenbouwkundige structuur en het voorzieningenniveau volgens hedendaagse normen vaak nogal wat te wensen over laten.

Plaatsingsbeleid alleen lost dan ook weinig op. Plaatsingsbeleid heeft slechts dan kans op succes als het deel uitmaakt van een breder pakket van maatregelen waarmee het woon- en leefklimaat in een probleemcomplex aangepakt wordt. Dat pakket aan maatregelen moet voortkomen uit een samenhangende analyse van de problemen en een visie op de toekomst. De wens een complex te reserveren voor specifieke doelgroepen, ouderen om een populaire optie te noemen, of te streven naar meer pluriformiteit in de bevolkingssamenstelling, ook een veelgehoorde overweging, heeft alleen kans van slagen als bijvoorbeeld de voorzieningen in en om de woning en de woonomgeving afgestemd zijn op de behoeften van de beoogde doelgroep. Na een analyse van de problemen in een complex kan ook blijken dat ingrepen in de woonomgeving of stedenbouwkundige structuur effectiever zijn dan een gericht plaatsingsbeleid.

Vaak beginnen beheerders pas te denken aan beheermaatregelen zoals plaatsing als de mutatiegraad in een complex wel erg hoog is, gezinnen met kinderen op grote schaal uit de buurt vertrekken, er wel heel veel huishoudens met IHS wonen en woningzoekenden er vaak een woning weigeren. De zittende bewoners echter klaagden al in een veel eerder stadium dat de wijk 'zo achteruitgaat'. Klachten en signalen die niet serieus genoeg genomen kunnen worden. Ze wijzen niet uit wat het meest wenselijke maatregelenpakket is. Maar wel dat het tijd wordt eens na te gaan denken.

Wat verstaan we precies onder plaatsingsbeleid?

Bij plaatsingsbeleid gaat het om het inbouwen van een toets bij de woningtoewijzing. Die toets vindt plaats voorafgaand aan de definitieve toewijzing van een woning aan een woningzoekende en de centrale vraag is of deze bij elkaar passen.

Idealiter beschikken m.i. zowel de woningzoekende als de toewijzende instantie over de gelegenheid en informatie om zich deze vraag te stellen en er conclusies uit te trekken.

9.3 Randvoorwaarden

De mogelijkheden voor het voeren van een plaatsingsbeleid hebben hun grenzen. Deels komen die voort uit praktische overwegingen, zoals de opbouw van het plaatselijk woning- en woningzoekendenbestand. Een plaatsingsbeleid moet echter ook voldoen aan principes van een rechtvaardige en doelmatige woningtoewijzing. Wil plaatsingsbeleid uitgroeien tot volwaardig instrument bij de verbetering van woon- en leefomgeving dan moet het een draagvlak kunnen vinden bij de zittende en toekomstige bewoners, de beheerder en de lokale overheid. Een bonte verzameling van belangen. Algemene uitgangspunten moeten m.i. zijn:

- dat plaatsingsbeleid rekening houdt met urgentie en passendheid. Plaatsingsoverwegingen mogen urgentie niet gaan overvleugelen; concreter: er moet een alternatief voorhanden zijn binnen een redelijke termijn als afgezien wordt van plaatsing op een locatie A;
- dat woonwensen van woningzoekenden het vertrekpunt zijn van de procedure;
- dat bijsturen van woonwensen gerechtvaardigd is bij concrete aanwijzingen van overlast of een niet passende woonstijl (hier over zo meer);
- het beoogde doel, de procedure en de criteria geëxpliciteerd en openbaar zijn en er een klachtenmogelijkheid bestaat.

Met inachtneming van deze uitgangspunten is het mogelijk een plaatsingsbeleid te voeren dat rekening houdt met al die uiteenlopende belangen.

9.4 Doelen

Aan welke doelen kan een gericht plaatsingsbeleid bijdragen?

Bestrijden van overlast

Met plaatsingsbeleid kan gewerkt worden aan problemen van overlast door onderlinge conflicten, lawaai, intimidatie e.d. Bij concrete aanwijzingen van te verwachten overlast of andere problemen kan bij de plaatsing bijgestuurd worden door in goed overleg met de woningzoekende duidelijk te maken dat diens wensen en verwachtingen elders beter tot hun recht komen. Of door in geval van ernstige twijfel de woonwens op een bepaalde locatie niet te honore-

ren. Dit doel treedt op de voorgrond als besloten wordt om naast het plaatsingsbeleid weinig of geen ingrepen uit te voeren in de woningen of woonomgeving.

Voorkomen van verval

Met plaatsingsbeleid kan gewerkt worden aan het voorkomen van verval. Op basis van een beheerplan kan bij mutaties en nieuwe opleveringen actief gestuurd worden in de bewonerssamenstelling. Doel van het beheerplan kan zijn de kwaliteit van een complex te verbeteren en wel gericht op doelgroep x of y. Plaatsingsbeleid maakt dan deel uit van een breder pakket aan maatregelen.

Dienstverlening verbeteren

Plaatsingsbeleid lijkt een zaak van sterke en eenzijdige sturing door corporaties, in tegenstelling tot het principe van de klant is koning. De nog beperkte praktijk wijst uit dat het anders kan. Sterker nog: plaatsingsbeleid kan bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening:

- Door het bieden van goede informatie aan woningzoekenden;
- Door het aanbieden van een passende woning in een passende omgeving.

9.5 Ontwikkelen van plaatsingsbeleid

Wat zijn belangrijke ingrediënten in het ontwikkelen van een plaatsingsbeleid?

Een eerste stap kan zijn voor een probleembuurt, en eventueel andere deelgebieden van het woningbestand, na te gaan hoe de verschillende complexen of blokken functioneren. Daarbij is het belangrijk groepjes woningen als uitgangspunt te nemen die bewoners min of meer als eenheid en als directe woonomgeving ervaren; een portiek, galerij of kluster van woningen.

Voor deze eenheden kan men in kaart brengen:

- Wat de problemen en lichtpunten zijn;
- Welke problemen voortkomen uit de samenstelling van de bewoners;
- Wat de kenmerken zijn wat betreft woonstijl en omgangsvormen (hierover zo meer).

Uit verhuur- en beheergegevens, bewonerssamenstelling en kenmerken van woning en woonomgeving is een eerste beeld te destilleren. Daarnaast zijn verhuurfunctionarissen, in overleg met maatschappelijke instellingen, bewonersorganisaties, politie ed. vaak in staat in een kort tijdsbestek dat beeld te completeren. Vooral een wijksgewijze werkwijze van een afdeling verhuur/bewonerszaken kan eraan bijdragen dat een buurt door en door bekend is. Ook een bewonersenquête of interviews leveren veel informatie op.

Zo'n analyse geeft een beeld van de huidige problemen, de noodzaak van een plaatsingsbeleid en kan de basis zijn voor een visie op de gewenste ontwikkeling. Het bepalen van nieuwe doelgroepen, het in grote lijnen handhaven van de huidige situatie, kiezen voor meer pluriformiteit of homogeniteit op een bepaald

schaalniveau (wijk-buurt-portiek) zijn zaken die dan aan de orde zijn. Het beoogde doel van plaatsingsbeleid moet hier afgestemd worden op andere maatregelen in de woning, woonomgeving of voorzieningen.

Een valkuil is op basis van een globale inventarisatie rechtsstreeks conclusies te trekken ten aanzien van de noodzaak en inhoud van plaatsingscriteria.

- Zo kan een hoge mutatiegraad een aanwijzing zijn voor slecht functioneren van een complex. Maar het kan ook betekenen dat er veel starters en jongeren wonen, met bijgevolg een hoge doorstroming, maar geen grote problemen.
- Veel onderling contact of een homogeen samengesteld portiek kan wijzen op een goede sociale samenhang, maar kan ook tot conflicten leiden.
- Veel eenoudergezinnen kan leiden tot een opeenstapeling van sociale problematiek, maar kan ook probleemloos verlopen en zelfs de basis vormen van een uitwisseling van contacten en diensten.

Het is belangrijk er rekening mee te houden dat de beleving van bewoners niet altijd overeen hoeft te komen met een eerste indruk van de verhuurder.

Bij de invulling van plaatsingsbeleid wordt veelal gegrepen naar de criteria leeftijd, huishoudenssamenstelling en etniciteit.

Deze criteria zeggen echter maar tot op zekere hoogte en vaak indirect iets over het feitelijk woongedrag dat te verwachten is en de feitelijke woonwensen. De verschillen onderling kunnen groot zijn. Bij gerichte plaatsing van woningzoekenden moet voorkomen worden dat beslissingen gebaseerd worden op stereotypen. Enerzijds omdat het geen recht doet aan de woningzoekende. Anderzijds omdat het niet effectief is voor het bereiken van het doel van plaatsingsbeleid, nl. een passende bewoner.

Welke criteria dragen bij aan een passende toewijzing?

Huishoudensgrootte en inkomenshoogte zijn algemeen gebruikelijk en ook algemeen gewenst. Zij zeggen niets over woongedrag en woonwensen. Ik ga er dan ook nu niet verder op in. Maar hoe krijgt u inzicht in het te verwachten feitelijke woongedrag en de feitelijke woonwensen? Het begrip woonstijl kan een ingang zijn om u een beeld te vormen van zowel de zittende bewoners als de woningzoekenden. De ervaringen ermee zijn nog beperkt.

Verschillende woonstijlen kunnen onderscheiden worden aan de hand van criteria als:

- buurtgebondenheid
- voorkeur voor een buurt
- opvattingen over het wonen
- onderlinge contacten
- gewenste afspraken over wonen.

Tezamen geen complete lijst van de factoren die de woonstijl bepalen, maar wel aspecten die redelijk te bespreken en te objectiveren zijn. Leeftijd, huishoudenssamenstelling en etniciteit zijn van belang tot zover ze iets zeggen over de genoemde criteria. (Het ligt natuurlijk anders als besloten wordt om een

komplex af te stemmen op de woonwensen van bijvoorbeeld een bepaalde leeftijdsgroep.) In Den Haag is bij onderzoek in de wijk Bouwlust gebleken dat die drie variabelen niet samenvallen met een bepaald type woonstijl. Hooguit is er sprake van lichte trends.

In de naoorlogse probleemcomplexen nemen het gedrag en de wensen van de bewoners ten aanzien van de directe woonomgeving een belangrijke plaats in: de ongeschreven regels en afspraken over het wonen en de houding ten opzichte van het gebruik van de openbare en semi-openbare ruimtes zijn van grote invloed op de tevredenheid of ontevredenheid met de woonplek.

Aan de hand van een doordacht inschrijfformulier of een intake-gesprek kan de toewijzende instantie zich een beeld vormen van het te verwachten woongedrag en de woonwensen van een woningzoekende.

Op basis van het ontwikkelde inzicht in de kenmerken van een buurt en de visie op de toekomst kan de woningzoekende op zijn beurt geïnformeerd worden en zo beoordelen of een woonomgeving voor hem of haar geschikt is. Dat kan in een gesprek, maar ook door een heldere karakterisering van de aangeboden woonplek op papier, afhankelijk ook van het toewijzingssysteem dat wordt gebruikt.

Voorwaarde voor het slagen van de beoogde beleidsdoelstellingen is dat de communicatie in de plaatsingsprocedure goed verloopt. De concretisering en interpretatie van de plaatsings-doelstellingen door verschillende verhuurmedewerkers moet sporen. Gesprekken en omschrijvingen moeten zowel woningzoekende als toewijzer de juiste informatie bieden.

Ervaringen van enkele corporaties leren dat het dan in de meeste gevallen lukt om in goed overleg tussen toewijzer en woningzoekende tot een plaatsing te komen, op basis van de woonwens van de woningzoekende.

9.6 Tenslotte

Ik heb u enkele elementen van een werkwijze geschetst voor het ontwikkelen van een geëxpliciteerd en samenhangend plaatsingsbeleid, die u hopelijk handvatten biedt in uw eigen praktijk. De werkwijze leent zich voor een regelmatige evaluatie en bijsturing. Het ontwikkelen van een plaatsingsbeleid voor naoorlogse probleemcomplexen is geen gemakkelijke opgave en moet maatwerk zijn. Afgestemd op een integrale aanpak van het leefklimaat en afgestemd op het feitelijke woongedrag en de feitelijke woonwensen ter plaatse. Het geven van standaardoplossingen en recepten ten aanzien van de plaatsing van woningzoekenden in naoorlogse complexen is vooralsnog niet realiseerbaar. Graag nodig ik u uit over een poosje op basis van de inzichten en ervaringen van dat moment de balans opnieuw op te maken.

9.7 Vraag

Tijdens de discussie aan het eind van de studiedag, werd de vraag gesteld waar je in de praktijk heen moet met de huishoudens die je besluit niet te plaatsen met het oog op overlast?

Reactie:

Als eerste is het belangrijk op te merken dat het in naoorlogse probleemcomplexen vaak slechts om een kleine groep 'echte' overlastveroorzakers gaat, met een grote negatieve uitstraling naar de omgeving. Ik wil drie punten benadrukken:

- Idee achter de beschreven werkwijze is via toewijzing op woonstijl -evt. in combinatie met andere beheermaatregelen- meer tevredenheid en meer betrokkenheid bij de woonplek te bewerkstelligen. Dit moet bijdragen aan een woonomgeving met minder irritaties, meer sociale samenhang en een hopelijk groter corrigerend vermogen ten aanzien van overlast.
- De groep woningzoekenden, die in het kader van gericht plaatsingsbeleid, elders een woning krijgt toegewezen, komt, via toewijzing op basis van inzicht in woonstijl en woonwensen, terecht op een plek die beter past. Dat kan overlastklachten schelen. Woongedrag dat in de ene situatie tot problemen leidt, hoeft dat immers in een andere omgeving helemaal niet te doen.
- Juridisch gezien kan alleen afgezien worden van toewijzing of kunnen er nadere voorwaarden worden gesteld als er sprake is geweest van aantoonbaar wangedrag in het verleden, resulterend in bijv. een uitzetting, een juridische uitspraak. Als sluitstuk van een plaatsingsbeleid kan een Draaiboek Woonoverlast opgesteld worden, door bijv. corporaties, gemeente, politie, instellingen. Daarin kan vastgelegd worden welke werkwijze gevolgd wordt bij concrete overlastsituaties. Voor die huishoudens waarbij een procedure tot uitzetting leidt moeten gemeente en corporaties afspreken wanneer welke 'herkansing' door wie geboden wordt.

DE INZET VAN HUISMEESTERS IN PROBLEEMKOMPLEXEN

10.1 Inleiding

Mijn inbreng is voornamelijk gebaseerd op praktijkervaringen met verschillende typen huismeesters. Ik plaats dat in een wat algemenere context door te verwijzen naar recente onderzoeksgegevens over huismeesters in het soort complexen waar we het hier vandaag over hebben.

De inleidingen van Saskia Visser over gerichte inplaatsing en Frank Wassenberg over buurtbeheer hebben duidelijke raakvlakken met wat ik hier zal inbrengen. Ik benadruk nu alvast dat het inzetten van huismeesters niet los gekoppeld kan worden van andere maatregelen uit een meer omvattend "plan van aanpak" voor een complex. Om de negatieve ontwikkelingen "ten goede" te doen keren is er meer nodig dan alleen een huismeester, maar moet ook gedacht worden aan technische maatregelen zoals beperking toegankelijkheid voor buitenstaanders en sociaal gerichte acties zoals inplaatsing bijvoorbeeld en ook het intensiveren van het contact met de bewoners. Ook het instellen van een flat- of bewonerscommissie verdient daarbij alle aandacht. Dit gebaseerd op de gedachte dat het heel belangrijk is om juist de goedwillende bewoners te mobiliseren.



B.G. van Duin
Woningbouwvereniging De Voorzorg, Alkmaar

Ik begin mijn verhaal met, wellicht voor de meesten onder u, een opfrisser van het geheugen. De huismeesterssubsidie. Daarvan hebben ook wij bij De Voorzorg kunnen profiteren. Vervolgens behandel ik de met deze huismeesters bereikte resultaten. Daarover is een paar maanden geleden een evaluatierapport verschenen. Tenslotte geef ik een schets van de huismeesterpraktijk bij ons in Alkmaar. Sinds 1985 hebben wij bij De Voorzorg de nodige ervaringen opgedaan met de verschillende typen huismeesters. Ervaringen die het waard zijn om bij gelegenheid van deze studiedag van u over te dragen. Wij hebben verschillende typen huismeesters in dienst. Zij werken zowel op complexniveau (zoals de huismeesters uit het evaluatie-onderzoek), als op buurtniveau (en dus voor meer complexen). Ik zal zo nu en dan onze ervaringen met die van het onderzoek vergelijken. Ik sluit af met een paar tips.

10.2 De huismeesterssubsidie

Eerst de subsidieregeling. Deze regeling is voortgekomen uit het werk van de commissie Roethof. Die heeft zich halverwege de jaren tachtig gebogen over de verontrustende groei van de vooral door jongeren gepleegde vormen van kleine criminaliteit. Ook in de woonomgeving. In 1986 deed deze commissie in haar eindrapport de aanbeveling om het aanstellen van huismeesters in problematische wooncomplexen te bevorderen. Een aanbeveling, die door de regering is overgenomen. De uitwerking ervan tot een concrete subsidieregeling vond plaats in nauwe samenwerking met NCIV en NWR. Per 1 januari 1988 trad deze eenmalige stimuleringsregeling "Huismeesters voor sociale verhuurders" in werking. Voor de subsidie tekenden maar liefst drie ministeries: Justitie, Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting. Het voor de subsidie beschikbare budget bedroeg zeven miljoen gulden.

In de loop van 1988 kwamen er bij Justitie zo'n 220 subsidie-aanvragen binnen. Hoewel niet alle aanvragen voldeden aan de gestelde criteria, kon uiteindelijk toch de aanstelling van ruim 150 huismeesters worden gesubsidieerd. De subsidie werd, als alles volgens de regels verliep, verstrekt gedurende drie jaar. Het betrof een per jaar aflopende bijdrage in de bruto loonkosten inclusief de werkgeverslasten. Het eerste jaar was dat 50%, het tweede jaar 30% en het laatste jaar 20%. De verwachting daarbij was dat mede vanwege positieve ervaringen in de loop van de tijd de bewoners hun aandeel in de financiering zouden gaan leveren. In de praktijk gaat dit niet makkelijk. Ik kom hier op terug.

De subsidie werd dus nadrukkelijk gezien als een investering in toekomstig verwachte positieve ontwikkelingen in de betreffende complexen. Ontwikkelingen die spoorden met de verwachting dat deze huismeesters mede de criminaliteits-, overlast- en verhuurbaarheidsproblemen in die complexen zouden verminderen. Ik zeg hier nadrukkelijk "mede". Het was nl. van meet af aan duidelijk dat de inzet van uitsluitend de huismeester in dit soort complexen onvoldoende zou zijn om soms niet geringe problemen ten goede te doen keren.

10.3 Evaluatie-onderzoek

Of de aanvankelijke verwachtingen overeenkomen met de ontwikkelingen in de praktijk is inmiddels uitgebreid onderzocht in een evaluatie-onderzoek. Dit onderzoek is verricht in 28 wooncomplexen waar 30 van de 153 gesubsidieerde huismeesters waren aangesteld.

De geselecteerde complexen vormen, verspreid door het land, een aardige doorsnee van wat er in Nederland zoal voorkomt aan naoorlogse bouw. Het zijn gestapelde woonvormen, hoogbouw en middelhoogbouw, zowel van het galerijtype of met andere ontsluitingstypen. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt in soorten complexen. Daarbij speelden ook de bewonerskenmerken een rol. Verder is gekeken naar het aantal woningen waarvoor de huismeester is aangesteld: de huismeesterdichtheid.

Gegevens over ontwikkelingen in de complexen gedurende het eerste jaar van de aanstelling zijn verzameld bij de verhuurders, de huismeesters, de bewoners en de politie. Met name is gelet op de ontwikkelingen in criminaliteit, overlast en verhuurbaarheid in de complexen. Veel informatie leverden twee bewoners-enquêtes op. Die enquêtes zijn gehouden voordat de huismeesters in het complex werkte en op het moment dat hij of zij er ongeveer een jaar had gewerkt. Aan de beide enquêtes hebben telkens bijna 3.000 bewoners meegedaan.

Het onderzoek is verricht in goede samenwerking tussen NWR, NCIV en het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. In juni j.l. is het eindrapport uitgebracht. Het is onmogelijk om al te gedetailleerd in te gaan op de onderzoeksresultaten. Ik wil u daarom verwijzen naar het rapport zelf. Dat is nog voorhanden en kan besteld worden bij de informatie-afdelingen van NCIV en NWR of bij het Ministerie van Justitie (bij het WODC).

Ik behandel hier wat algemene gegevens uit de evaluatie.

Als je naar het takenpakket kijkt, blijken er in de complexen globaal drie typen huismeesters te werken. Je hebt "toezichthoudende huismeesters", "schoonmakende huismeesters" en de "manusjes van alles". "Manusjes van alles" verdelen hun tijd evenredig over alle mogelijke technische, sociale en schoonmaakwerkzaamheden in en rondom het complex. Op basis van hun tijdsbesteding hebben de onderzoekers vastgesteld dat de meeste huismeesters na verloop van tijd steeds meer "Manusjes van alles" worden. Of ze het ook echt worden hangt onder andere samen met de huismeesterdichtheid: toezichthouders werken vooral in grotere complexen, schoonmakende huismeesters in de kleine complexen, de meeste "manusjes van alles" werken in middelgrote complexen (van tussen 150 en 400 woningen).

Het effect van het inzetten van huismeesters in de complexen blijkt over het algemeen positief. In de meeste complexen zijn duidelijke verbeteringen opgetreden. Vandalisme en vervuiling zijn er afgenomen. Overlastproblemen zijn merkbaar teruggedrongen. Ook zijn diefstallen uit, en inbraak in de semi-

openbare ruimten (postbussen in entrees, bergruimten, liften enz.) verminderd. De sterkste afname van de delicten is er in die complexen waar een hoge huismeesterdichtheid wordt gecombineerd met een verminderde toegankelijkheid ervan. De inzet van de huismeester qua takenpakket en aantal woningen, maar ook gerichte, technische maatregelen blijken bepalend voor een succesvolle bestrijding van de criminaliteit. Dit levert winst op voor de leefbaarheid in een complex. De onveiligheidsgevoelens van de bewoners zullen er bijvoorbeeld door afnemen.

Gezien deze ontwikkelingen zal het geen verwondering wekken dat in de meeste complexen ook een duidelijke toename van de waardering voor onder andere orde en netheid en veiligheid bij de bewoners optrad. Bijna alle bewoners vinden het daarom wenselijk of noodzakelijk dat de huismeester voor het complex blijft werken. Het blijft jammer dat ze er weinig geld voor over hebben. De financiering van de huismeester blijft daardoor voor verschillende verhuurders een moeilijk probleem.

De gunstigste effecten op de woonwaardering traden op in die complexen waar al sprake was van een redelijke waardering voordat de huismeester er kwam werken. De huismeester en de andere maatregelen hebben daar een nog redelijk goede woonsituatie verbeterd. De inzet van de huismeester was daarmee vooral preventief. Deze bevinding onderstreept mijn stelling dat je in complexen tijdig met gerichte maatregelen moet ingrijpen, ook waar het de relatief "dure" inzet van een huismeester betreft. Tijdig ingrijpen voorkomt dan de veel hogere kosten die je moet maken in een meer verloederde situatie.

Het onderzoek toont aan dat de grootste successen met de inzet van de huismeester worden geboekt in het direct zichtbare en tastbare. Dat is een waarde op zich waardoor je kunt stellen dat de subsidie zijn doel bereikt heeft. Het direct zichtbare en tastbare is ook van groot belang voor de leefbaarheid in het complex. Daarnaast moeten we incasseren dat de echte probleemcomplexen het na inzet van de huismeester niet meteen beter doen op de lokale woningmarkt. De verhuurbaarheid van de complexen is met andere woorden, op enkele uitzonderingen na, nog niet duidelijk verbeterd. Als we kijken naar de ontwikkelingen rond leegstand en mutatie graad dan blijkt er gedurende het onderzoeksjaar nauwelijks tot geen waarneembare invloed van de huismeester. Toch zijn er ook op dit vlak pluspunten! Bijvoorbeeld omdat de "normale", dus niet op de leefbaarheid betrekking hebbende, verhuismotieven weer in betekenis toenemen. Verder zijn er volgens een aantal verhuurders ook verbeteringen rond het imago van het complex. Dat heeft bij sommige complexen zelfs al geleid tot een grotere acceptatiebereidheid van een woning in het complex onder woningzoekenden.

Al met al overtreffen de baten mijns inziens de kosten van de huismeester. Ik kan mij daarom vinden in de belangrijkste aanbeveling van het rapport om daar waar nodig nieuwe huismeesters aan te stellen.

10.4 De huismeesterpraktijk in Alkmaar

Over nu naar het praktijkgedeelte van mijn verhaal:

Ik heb eerder al aangegeven dat De Voorzorg ervaring heeft met huismeesters vanaf 1985. Dit is echter niet geheel juist. Al vanaf 1974 functioneert bij de vereniging in een flat van 130 woningen een huismeesterachtige afbeelding.

De enige taak die deze persoon heeft, is toezicht houden op de werkzaamheden die in opdracht van de woningbouwvereniging door derden worden uitgevoerd. Echter doordat voor de uitvoering van dit werk altijd een persoon is aangetrokken die in de flat woont en die ook niet meer aan het normale arbeidsproces deelneemt is er een situatie ontstaan die op de leefbaarheid grote invloed heeft gehad. U moet zich daarbij voorstellen een corridorflat, waarbij de huismeester bij de ingang woont. De bewoners van de flat bestaan uit alleenstaanden en ouderen.

Wat dan al heel gauw gebeurt, is dat de postbode zijn pakjes voor de bewoners die niet thuis zijn bij de huismeester probeert af te geven. Zo ontstaan de sociale contacten en volgt er een verdere uitbouw naar een vertrouwensband die anders is dan die van een gewone huismeester. Veel meer neigt het naar een positie van een goede buur.

Als verhuurder is het in een dergelijke situatie overigens heel belangrijk om steeds aan je bewoners aan te geven wat de feitelijke verantwoordelijkheden van de vereniging en de huismeester zijn.

Het aanstellen van een dergelijk type huismeester is geheel afhankelijk van het type flat, een corridorflat dus, en van de samenstelling van de bewoners, namelijk ouderen en alleenstaanden.

U kunt zich voorstellen dat wij elk jaar weer met een zeker genoegen aan de bewoners een kerstboom beschikbaar stellen. Deze zorgen dan zelf voor het optuigen van de boom en draaien middels een bandrecorder die door een van hun beschikbaar wordt gesteld kerstmuziek in de hal. Een hal die overigens overdag niet is afgesloten.

Het zal u duidelijk zijn dat we hier niet praten over een probleemcomplex maar over een complex dat prima functioneert. Toch heeft het complex alle bouwkundige mogelijkheden om een probleemcomplex te worden. Doordat hier echter vanaf het begin het plaatsingsbeleid alle aandacht heeft gekregen, is dat voorkomen.

Zoals gezegd hebben wij vanaf 1985 ervaring met full-time huismeesters. In het begin van de jaren tachtig heeft onze vereniging een complex van 207 een-, twee- en driekamerwoningen gerealiseerd. Dit complex was met name bedoeld voor jongeren. U kent waarschijnlijk nog wel de kreet van "Van Dam eenheden". Ook De Voorzorg is een vereniging die, niet ongevoelig voor de mode, meende dat zij door de bouw van dit complex een bijdrage zou leveren aan de oplossing van dit probleem.

De betreffende woningen zijn in 1981 in de verhuur gekomen en zijn door hun bouw feitelijk alleen geschikt voor de jongeren. Al snel moesten we vaststellen

dat de geplande schoonmaakcyclus absoluut onvoldoende was om het complex een redelijk aanzien te laten houden. Pogingen om een aantal bewoners te interesseren voor een bewonerscomité faalden. Hierbij speelden een rol de grote verhuisgeneigdheid en de leeftijd. Eigenlijk hadden we dit vooraf zelf ook beter moeten inschatten, want we weten dat dit een kenmerk is van de jongerenhuisvesting. We hebben de bewoners diverse keren schriftelijk op de problemen gewezen en daarbij aangegeven dat als het gedrag niet zou veranderen wij dan de servicekosten zouden moeten verdubbelen. Dit had helaas geen succes. Deze kosten zijn toen inderdaad door ons verdubbeld. Vanaf dat moment kwam het schoonmaakbedrijf in plaats van een keer in de twee weken een keer in de week. Opvallend daarbij was dat over de verdubbeling van de servicekosten niet één reactie werd ontvangen.

Al snel werd echter duidelijk dat het meerdere keren schoonmaken niet tot de oplossing van het probleem leidde. Medio 1984 werden de bewoners weer een aantal keren schriftelijk over de problematiek benaderd en werd weer het wapen gebruikt van de verhoging van de servicekosten. Dit onder het motto als jullie als bewoners de zaak niet netjes houden, dan zullen wij het doen. Maar dan voor jullie rekening. Uiteindelijk werden de servicekosten weer met 50% verhoogd, werd het schoonmaakbedrijf naar huis gestuurd en werd een schoonmaker, ofwel huismeester in dienst genomen. Ook nu weer geen enkel protest van de bewoners. Wellicht dachten ze: "de huursubsidie is er goed voor". De betrokken huismeester, waarvan het de bedoeling was dat hij alleen voor het schoonmaken zou worden ingezet, wordt bijna volledig door de huurders betaald.

Zoals u hoorde was het de bedoeling dat hij alleen voor het schoonmaken zou worden ingezet. In de praktijk bleek dat echter niet zo te werken. Want bijvoorbeeld door bij een huurder aan te bellen met het vriendelijke verzoek om de vuilniszak niet eerder buiten te zetten dan is toegestaan, ontstaan contacten. Door zulke contacten wordt langzaam maar zeker duidelijk wie de personen zijn die het woongenot in een dergelijk complex verzieken.

Woongenot wordt echt niet alleen verzeikt door vervuiling, maar ook door geluidsoverlast, drugs- en drankgebruik, het repareren van auto's. Deze vormen van overlast kunnen wellicht gerangschikt worden onder a-sociaal woongedrag. Daar gaan vaak heel andere problemen onder verborgen, bijvoorbeeld van grote psychische nood en eenzaamheid. Omdat de huismeester in zijn werk met deze problemen wordt geconfronteerd, leidt dit onomkeerbaar óf tot aanpassing van het functioneren van de betrokkene óf tot het zoeken naar ander werk. Ik zeg het wellicht een beetje hard, maar een huismeester die geen sociale vaardigheden heeft, redt het niet en zal als hij zich strikt beperkt tot schoonmaakwerkzaamheden geen bijdrage leveren aan het oplossen van problemen in een probleemcomplex.

Het simpele aanstellen van een schoonmaker leidde er dus toe dat er contacten moesten worden gelegd met de wijkagent. Het heeft geen zin te dreigen dat een huurder een bekeuring krijgt als hij zijn vuilniszak te vroeg buiten zet, als de betrokken agent dat vervolgens toch niet doet. Gelukkig weet een huismeester vaak iets van personen die dealen. Of heeft hij iemand met spullen zien sjouwen

waarvan de herkomst hem verdacht voorkomt. Belangrijk was ook dat er een goede verstandhouding werd gecreëerd met de afdeling reiniging. Er moet regelmatig grof vuil worden opgehaald dat "van niemand is" en dat op het verkeerde tijdstip buiten staat. Als "tegenprestatie" zorgt de huismeester dan weer dat het zwerfvuil uit de plantsoenen en van de straat verwijderd wordt. Op deze manier is de betrokken huismeester een verlengstuk geworden van de openbare orde en dat functioneert in het complex prima.

Daarmee is niet gezegd dat het complex nu geen probleemcomplex meer is. Het probleem is echter hanteerbaar en de leefbaarheid staat voor een jongerencomplex op een dusdanig niveau dat wij het acceptabel vinden. Er zal echter niet gauw een situatie ontstaan dat we geld beschikbaar stellen voor een kerstboom, want als we toch een fikkie krijgen willen we het liever zelf aansteken.

De volgende huismeester hebben we aangesteld in 1988 net voordat de nieuwe subsidieregeling bekend werd. In Heerhugowaard exploiteert de vereniging een viertal complexen waar jongeren wonen. Het gaat hier om complexen van respectievelijk 19, 22, 50 en 25 woningen. Ook in deze complexen werd het schoonmaakwerk gedaan door een schoonmaakbedrijf.

Hoewel de complexen in dit geval kleiner waren dan in het vorige omschreven project, ontstonden toch problemen die vergelijkbaar waren. Echter, in mindere mate. De inzet van een full-time huismeester was op dit aantal woningen dus niet haalbaar. Leuke bijkomstigheid was toen dat de vereniging in de buurt van deze H.A.T. eenheden ook 229 eengezinswoningen in haar bezit heeft, waarvan de verhuurbaarheid moeilijk ligt gezien de huurprijs. Daar dreigde door een verkeerd toewijzingsbeleid een Bijlmereffect te ontstaan. Namelijk dat teveel personen woonden in woningen waar ze eigenlijk niet pasten. Gevolg van dat toewijzingsbeleid was dat de personen, die we graag wilden houden als huurder, vertrokken of daarvoor plannen maakten.

Om dit tijt te keren hebben we afspraken gemaakt met de gemeente over de woningtoewijzing. Daarnaast hebben we geprobeerd om de bewoners te organiseren in een bewonerscommissie. De gouden greep was echter ook hier het aanstellen van een huismeester/annex buurtbeheerder. Deze persoon kreeg als taak het schoonmaakwerk van de betreffende vier flatjes, maar tevens het "buurtbeheer" voor de betreffende 229 woningen.

Als meest essentiële onderdeel van zijn takenpakket hebben we vastgelegd dat hij alle dagen door zijn hele wijk een ronde maakt en het zwerfvuil verwijderd. Toen dat enigszins op orde was, is dat uitgebreid met de controle op het te vroeg buiten zetten van vuilniszakken. De bewoners aanspreken op het normaal bijhouden van de tuin werd de volgende taak.

Bijkomend voordeel van de betrokken persoon was dat hij zelf in de nabijheid van de betreffende complexen woont en actief is in het buurtleven. Daardoor kwam van het een het ander en zijn bewoners zelf actief geworden. Bijvoorbeeld door het organiseren van een schoonmaakdag in de gehele wijk. Door met de gemeente te overleggen over het zelf onderhouden van speelterreintjes. Door het

zelf maken van speeltuigen waarvoor de materialen door de woningbouwvereniging beschikbaar werden gesteld. Hierdoor ontstaat meer en meer het gevoel dat het "hun" speeltuigen zijn en dus ook hun wijk is.

De laatste huismeester die we in dienst hebben genomen, is aangesteld met behulp van de subsidieregeling die ik al eerder heb besproken. Per 1 januari 1989 nam de vereniging van de gemeente Alkmaar een zogenaamde probleemflat in eigendom over. Omdat de gemeente ook al had onderkend dat het hier om een probleemflat ging, was voor deze flat tegelijkertijd met twee gelijksoortige flats een subsidie op het aanstellen van een huismeester gevraagd en toegekend. Echter, de betreffende huismeesters waren nog niet aangesteld. Het eerste wat wij hier hebben gedaan was een advertentie plaatsen waarbij de baan van huismeester werd aangeboden. Op deze advertentie ontvingen wij zegge en schrijve 7 sollicitaties. Van de personen die wij uitnodigden voor een gesprek, gaf het grootste deel daarna zelf al aan dat zij de baan toch niet zo aantrekkelijk achtten en derhalve hun sollicitatie introkken. Gelukkig voor ons bleef die ene goede persoon die wij zochten, uiteindelijk toch over. Hij was bereid om de liften waarin steeds werd geürineerd, schoon te maken. Hij was bereid om de hondepoep in de hal op te ruimen. Hij was bereid etc. etc. U mag alle werkjes invullen die niet aantrekkelijk zijn.

Tegelijkertijd werden de bewoners uitgenodigd voor overleg in verband met de overname van de flat. Deze kwamen, voor zover ze kwamen, met de verwachting dat de vereniging nu wel gauw groot onderhoud zou gaan plegen. Ze wilden wel eens weten om welke verbeteringen het allemaal zou gaan.

De personen die aanwezig waren, hebben we duidelijk gemaakt dat de vereniging niet bereid was om met veel geld de flat een ander aanzien te geven. De wijze waarop de flat bewoond werd, gaf daartoe geen enkele aanleiding. Ons uitgangspunt was dat wat in 20 jaar was afgebroken niet in 1 jaar weer kon worden opgebouwd. Daarbij gaven we duidelijk aan dat het ons inziens om de leefbaarheid in de flat ging. Aangegeven werd dat er per 1 maart een huismeester in dienst zou komen die full-time in de flat aanwezig zou zijn. De kosten hiervan zouden na aftrek van subsidie aan de bewoners in rekening worden gebracht. Met de gemeente werden vervolgens afspraken gemaakt over de woningtoewijzing.

Direct na het in dienst treden van de huismeester hebben we de flat en de omgeving een grote schoonmaakbeurt gegeven. Dit werd gevolgd door het instellen van een bewonerscommissie. Met deze commissie werd een verbeteringsprogramma van beperkte ingrepen afgesproken. Uitvoering van dat programma zou stap voor stap plaatsvinden. IJkpunten voor de uitvoering waren de vervuilingen en de vernielingen in de flat. Inmiddels is er eenmaal per 3 maanden een overleg over de gang van zaken. Daarbij is steeds de huismeester aanwezig. De flat is nu weer een redelijk aantrekkelijk complex om te wonen. Dit wordt wellicht het best geïllustreerd door het feit dat de bewonerscommissie heeft besloten de flat een naam te geven. Dat is geworden "De Vooruitgang".

En die vooruitgang, daar gaat het ons allemaal om. Naar ervaring van onze vereniging is dat te creëren door het aanstellen van huismeesters. Daarbij moeten de eigenaren van de woningen niet bang zijn om enig financieel risico te lopen. Verder mogen we van huismeesters geen wonderen verwachten, hoewel ze zich vaak ontwikkelen als "manus van alles" en van alle markten thuis zijn.

Het is belangrijk dat de huismeester zich ontwikkelt tot een vakman, die de problemen in het complex aankan. Daarvoor moeten er primair goede arbeidsomstandigheden zijn. De meest belangrijke daarbij is dat hij erkenning krijgt voor zijn werk, erkenning van zijn werkgever die hem moet steunen door dik en dun. Maar ook erkenning van de wijkagent en openbare werken voor wie hij vaak als een verlengstuk fungeert. En is het daarbij ook niet zo dat hij zijn werk verricht op de grens van wat openbaar en privé is? Daarom wil ik besluiten met een variant op het gezegde "beter een goede buur dan een verre vriend". Namelijk dat voor veel bewoners geldt "beter een goede huismeester dan een verre vriend". Om dat ideaal te bereiken hebben wij, corporaties, een taak in het begeleiden en steunen van deze, voor sommige complexen onvervangbare, functionaris!



KRITISCHE KANTTEKENINGEN VANUIT DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

11.1 De inleiding

Deze zomer heeft de raadscommissie Volkshuisvesting ruim baan gegeven aan de ontwikkeling van een investeringsstrategie voor de grootste naoorlogse wijk van Den Haag. Zij deed dat aan de hand van een Prospectus, waarin door een werkgroep van gemeente en particulier initiatief de mogelijkheden waren geschetst voor een gezond investeringsklimaat. In die Prospectus worden voorstellen aangedragen om de woningmarkt in het gebied te differentiëren, de verantwoordelijkheid van de ontwikkeling van het gebied over te dragen aan een publiek privaat samenwerkingsverband en een investeringsstrategie, waarbij het gebied zelf de extra opbrengsten genereert, die noodzakelijk zijn voor een ontwikkelingsproces.

Dat besluit kwam niet uit de lucht vallen, maar is in feite de consequentie van het al eerder ingezette beleid. In deze inleiding zal ik dan ook eerst ingaan op de achtergronden van de gemeentelijke volkshuisvestingspolitiek om vervolgens een aantal contouren te schetsen van de beoogde investeringsstrategie.

In de paragraaf van de Prospectus, die handelt over publiek private samenwerking staat de volgende oproep aan private partijen: "van hand ophouden naar handen uit de mouwen".

W.G.M. Giezeman
Gemeente Den Haag



Deze slogan is van Gert Middelkoop en het is een kernachtige manier om aan te geven, dat het hoog tijd wordt dat volkshuisvesters hun gefixeerdheid op subsidies en regelgeving moeten inruilen voor een daadkrachtig nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Meer dan vijf jaar Heerma maakt de geesten daarvoor rijp.

De volkshuisvestingswereld staat bol van de artikelen, symposia en experimenten rond "privatisering". De teneur daarvan is te veel "laten we er maar het beste van maken". Eigenlijk zouden we liever op de oude voet doorgaan, maar ja de bezuinigingen dwingen ons om op eigen benen te staan.

Dat is niet eenvoudig. De volkshuisvestingssector, die zo lang tamelijk ongeschonden als algemene voorziening heeft kunnen uitdijen, maakt sterk de indruk van een neefje, wiens suikeroom een dreigend faillissement probeert af te wenden. Verweesd, verward en soms een beetje in paniek zijn corporaties bezig hun nieuwe positie ten opzichte van de overheid en vooral ten opzichte van de lokale overheid in beeld te krijgen.

Op steeds bruuskere manier wijzen gemeenten corporaties op hun eigen verantwoordelijkheid en op hun, in de woningwet gegeven verantwoordelijkheid om initiatiefrijk de zorg voor de huisvesting van de laagstbetaalden te organiseren. De ontwikkelingen in de verhouding corporatie/gemeente gaan snel. In hoog tempo worden stadsvernieuwingorganisaties en diensten Volkshuisvesting afgeslankt. De exclusieve relatie van de gemeente met de corporaties wordt vrijwel overal vervangen door een veel losser partnership. Commerciële marktpartijen worden op een gelijke manier behandeld.

Sommigen doen deze trend als modisch af. De commerciële marktpartijen pikken wat krenten uit de pap, zullen onbetrouwbaar blijken en uiteindelijk zullen de echte volkshuisvesters zegevieren. Ik ben bang dat het zo niet zal gaan. Een belangrijk deel van de volkswoningbouw zal inderdaad geprivatiseerd worden in een vorm, die veel verder gaat als het pikken van krenten uit de pap. We zitten in een proces, waarin het overgrote deel van de huurders van woningwetwoningen gewoon een economisch kostendekkende huur zullen moeten betalen en een daarbij behorende kwaliteit kunnen eisen. Volkshuisvesting als algemene, door de overheid gesubsidieerde voorziening zal verdwijnen. Op een nog veel rigoreuzere manier dan velen denken.

Mij is gevraagd om vanuit de Haagse situatie iets over naoorlogse wijken, gemeentepolitiek en de invulling van het Besluit Woninggebonden Subsidies te vertellen. Allereerst iets over de ontwikkelingen vanuit het optiek van de gemeente.

11.2 Den Haag

In mei 1989 viel het college in Den Haag. Iedereen kent de aanleiding: de bouw van het nieuwe stadhuis aan het Spui. Met de val van dat college verdween het

eerste en enige, linkse college in Den Haag. De politieke maakbaarheid van Den Haag had zijn grenzen bereikt. Een nieuw college maakte zich op voor een grondige en pijnlijke evaluatie van de jaren tachtig. De eerste stappen werden gezet naar een andere koers.

Dat is niet eenvoudig in een stad, die jarenlang verwend is met een overheid, die tot in de kleinste details de zorgen van de burger probeert over te nemen. In ons vakgebied werden twee beleidsstukken naar buiten gebracht, die een keerpunt in de gemeentelijke politiek zouden markeren. Voor de stadsvernieuwing verscheen de nota Richtinggeven aan vernieuwing, voor de volkshuisvesting de Raamnota.

Wat is nu de onderliggende gedachte bij dit keerpunt. Evaluatie van het beleid uit de tachtiger jaren leverde twee belangrijke inzichten op. Ten eerste, zowel stadsvernieuwing als volkshuisvesting bleken zich als een niet te stuiten olievlek over de stad uit te breiden. Na de kernstadsvernieuwing kwamen de tweede ringswijken, de gordel twintig/veertig, de vroeg naoorlogse sociale woningbouw. Meer dan de helft van de stad dreigde onder curatele van het stadsbestuur te komen. Niet alleen in beleidsmatige zin, maar juist in uitvoerende zin. Een als maar uitbreidende ambtelijke staf moest worden ingezet om de maakbaarheid te realiseren.

Ten tweede vond de uitbreiding niet alleen territoriaal plaats maar ook sectoraal. Stedebouw en volkshuisvesting werd aangevuld met uiterst verregaande arrangementen in de sfeer van het commerciële bedrijfsleven, het welzijnswerk, het stadsbeheer, de kunsten etc.

Die uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de lokale overheid werd bijna ondraaglijk en niet alleen in de financiële zin van het woord. Het bleek onmogelijk om vanuit de gemeente een halve stadssamenleving te organiseren. Wat erger was, geen burger nam nog zijn eigen verantwoordelijkheid. Iedereen ging zitten wachten tot de gemeente een initiatief nam. Ook particuliere organisaties en het bedrijfsleven.

Het feitelijk opgeven van het concept van de maakbare samenleving is een pijnlijk proces. Allereerst voor de overheden zelf. Een traditie van jaren moet worden doorbroken, zeer veel neuzen moeten de andere kant op. Om te beginnen van gemeenteraad en ambtenarij, direct daarna bij de organisaties van particulier initiatief, het bedrijfsleven en de burgers.

In de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing is het einde van de maakbaarheid ingezet met de twee reeds genoemde nota's. Bij de Raamnota werd voorzichtig het beleid ingezet van een gedifferentieerde huur- en subsidiepolitiek. Vanuit de opvatting dat de meeste wijken best voor zichzelf konden zorgen en andere wijken niet, werd gekozen voor een beleid waarbij overheidsgelden vooral worden ingezet op die plekken waar het echt nodig is, namelijk in de stadsvernieuwing. In de nota Richtinggeven aan vernieuwing werden naar twee kanten toe de activiteiten in de stadsvernieuwing beperkt. Allereerst werd voor een duidelijke hiërarchie in wijken gekozen. De activiteiten werden voornamelijk geconcentreerd in de kern-stadsvernieuwingsgebieden, Schilderswijk en Transvaal. Daarnaast vond een verschuiving plaats van sloop/nieuwbouw en renovatie in de sociale sector naar instandhouding, PWV en bouwen in de markt.

Deze twee nota's waren de opmaat voor de Haagse invulling van het BWS. Daarin is heel simpel gekozen voor de lijn waarin kopkosten vrijwel uitsluitend naar woningen in de stadsvernieuwing gaan. De argumentatie is al even simpel. De mensen die het hardst steun van de overheid nodig hebben zijn geconcentreerd in stadsvernieuwingsgebieden. Bovendien moet de stadsvernieuwing afge maakt worden. De gaten die in de tachtiger jaren geslagen zijn moeten worden gevuld.

Met deze invulling van het BWS is de volkshuisvesting als algemene voorziening wat betreft nieuwbouw en renovatie ten grave gedragen. De trend is onomkeerbaar gezet, dat de lokale overheid uitdrukkelijk wel wil zorgen voor de echte probleemgebieden, de rest van de stad moet zichzelf redden. De keerzijde van die medaille is dan wel dat de overheid haar maakbaarheidspretenties in de rest van de stad definitief moet opgeven en werkelijk ruimte moet laten en uitdagingen moet creëren voor de burgers, het particulier initiatief en het bedrijfsleven om invulling te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Dat is wennen voor alle partijen. De gemeentelijke overheid moet een betrouwbare partner worden, zonder allerlei verborgen agenda's. De corporaties moeten ophouden met leunen en zelf initiatiefrijk en soms risicovol aan de slag gaan. Ook het bedrijfsleven kan niet meer leunen, althans niet op de overheid en zal dus de nodige inventiviteit en betrokkenheid moeten ontwikkelen om aan de bak te blijven.

Nog een ding voor ik begin over onze aanpak van de naoorlogse wijken. Het woord bezuinigen is tot nu toe in mijn betoog nog niet gevallen. Dat is niet per ongeluk. Bezuinigingen, als argument voor het gewijzigde beleid is goedkoop, makkelijk en wekt de indruk niet van de fouten uit het verleden te willen leren, vooral niet van de uiterst funeste overheidsafhankelijkheid, die het eigen initiatief bij velen heeft gedood en leidt tot een verontrustende hoeveelheid subsidie-yunks. De operatie, waar we in mijn ogen voor staan is om hele delen van het maatschappelijk bestel weer terug te geven aan de samenleving. Als de samenleving dat niet oppakt is dat jammer voor de samenleving. De overheid ook de lokale overheid trekt zich terug op haar kerntaken en daar is ze oorspronkelijk ook voor bedoeld.

In de volkshuisvesting krijgen corporaties en consumenten hun vrijheid en hun verantwoordelijkheid terug. Die uitdaging kunnen ze niet ontlopen.

11.3 De aanpak van de naoorlogse wijken

Het gebied, waar het nieuwe beleid vorm zal krijgen, zijn de naoorlogse wijken. Daar bevindt zich de test case van het nieuwe beleid. Als het onmogelijk blijkt om dit soort stedelijke gebieden zelfvoorzienend te maken, is de stad integraal in heel grote problemen. In Den Haag bevindt de naoorlogse sociale voorraad zich geconcentreerd in het stadsdeel Den Haag Zuidwest. Een gebied van drie bij vijf kilometer, in een beweging ontworpen door Dudok en in tijdsspanne van ruim tien gebouwd. 30.000 woningen, waarvan 80% sociale woningbouw met een

gemiddelde huur van f 340,00 per maand. De bouwwijze is portiek-etage flats in veel groen. Het is een grote wijk, maar niet essentieel anders dan andere vroeg naoorlogse wijken.

Het Haagse probleem met deze voorraad is overzichtelijk. Voor de laat naoorlogse voorraad was geen plek meer binnen de stad. De vroeg naoorlogse voorraad heeft een heel eigen karakteristiek. In hun eenvoud en helderheid, in hun stedenbouw en groen zijn het wijken, die alom opnieuw waardering verwerven. Ik sluit zelfs niet uit dat ze weer in de mode komen. De cultuur van de vijftiger jaren en de wederopbouw heeft ontegenzeggelijk zijn aantrekkelijke, nostalgische kanten.

Dat verklaart ook, waarom het voor mij onmogelijk is om met buitenstaanders door dit soort wijken te gaan zonder dat ze mij steeds weer de moeilijke vraag voorleggen : "wat er nu eigenlijk mis is?". Beleggers, aannemers en ontwikkelaars schatten de marktmogelijkheden buitengewoon gunstig in. Architecten en kunstenaars spreken van bijzondere schoonheid en zelf op een zonnige dag denk ik ook: "waar maak ik me zorgen over?".

Over de stedenbouw en het daaraan gekoppelde imago in ieder geval niet. Over de bouwtechnische en woontechnische problemen dan misschien? Nee, daarover ook niet. De technische problemen in deze woningbouw is een wonderlijke definiëring van het marktprobleem. Ik kom daar straks nog op terug.

De bevolkingssamenstelling en de veranderingen daarin acht ik ook niet problematisch. Er is weliswaar een grote en groeiende groep ouderen, die veel zorg vraagt, maar het blijft in mijn ogen toch een normaal cyclisch proces, dat elke woonwijk een keer per vijfentwintig jaar doormaakt. Een proces dat eerder nieuwe uitdagingen en mogelijkheden schept, dan de voorbode is van verval.

Welke problemen heeft zo'n grote vroeg naoorlogse wijk dan wel? Een economisch probleem en bestuurlijk probleem.

Het economisch probleem is het economisch probleem dat de volkshuisvesting sinds de oorlog met zich meesleept: de politieke huurprijsbeheersing. Tertiaire inkomensvorming door middel van huurprijsbeheersing loopt via twee lijnen enerzijds langs subsidies en anderszijds gederfde inkomsten van verhuurders. Onder andere Van Fulpen heeft indertijd bij het sociaal cultureel planbureau al aangetoond welke desastreuze effecten dat heeft op de kwaliteit van de woningen. Vanaf Udink worden er steeds weer pogingen ondernomen om de huren een economische basis te geven en het gat tussen de oudbouw en de nieuwbouw te dempen.

In Den Haag Zuidwest ligt het gemiddeld huurniveau op f 340,- per maand. Het is onmogelijk om op bedrijfsmatig verantwoorde manier voor zo'n huur woningen te exploiteren. Dat is jaren lang aangetoond bij grootonderhouds- en verbeteringrepen. Onrendabel, dus niet uit de exploitatie terug te halen, werd in Den Haag Zuidwest per woning f 30,000,- geïnvesteerd. Het is dus niet verwonderlijk dat de Haagse corporaties aan het eind van de tachtiger jaren zich wat al te daadwerkelijk gingen afvragen of ze dat geld niet beter ergens anders in konden investeren. Deze wijken zijn alleen kwalitatief op peil te houden, wanneer de

woonlasten dramatisch stijgen. De exploitatie en het beheer van de onverbeterde woningen is nog mogelijk bij de gratie van de historische boekwaarde, die in de volkshuisvesting gehanteerd wordt. Deze boekwaarde is uiterst laag en schommelt in Zuidwest Den Haag tussen de vijf en de vijftienduizend gulden.

Het tweede vraagstuk, dat zich voordoet is het bestuurlijke vraagstuk. In zekere zin zou men kunnen zeggen dat de bestuurlijke organisatie van de volkshuisvesting in zijn hele aard en organisatie is afgestemd op de overheid. Wanneer economische ordeijkheid een van de nieuwe doelstellingen wordt, is dat een belemmering. Voor alle partijen. Bewonersorganisaties moeten zich omvormen van politieke organisaties naar organisaties, die gericht zijn op consumentenbelangen. Met de verenigingsstructuur hebben gedemocratiseerde corporaties een bestuurlijke tijdbom ingebouwd, wanneer zij marktgericht wensen te opereren. Ik zie nog geen ledenraad in harmonie een besluit nemen in het kader van de huursombenadering. Ook de gemeentepolitiek zelf is nog maar nauwelijks gewend aan een nieuwe toekomst van minder overheidsingrijpen. Wat moet een gemeenteraad met ingewikkelde en onoverzichtelijke ruzies tussen bewoners en corporatie, wanneer het de sloop van een complex in de naoorlogse voorraad betreft.

Het eind van het liedje is maar al te vaak, dat iedereen vindt dat zij het verkeerde besluit hebben genomen en ongegeneerd de rekening daarvoor, de financiële wel te verstaan, presenteren.

Het bestuurlijke vraagstuk van beleggers, aannemers, ontwikkelaars en financiers, kortom de commercieel private partijen is dat zij hun tamelijke comfortabele rol aan het eind van het bestuurlijke proces moeten opgeven en niet meer kunnen volstaan met slim onderhandelen vlak voor de indieningsdatum. Willen zij nog een markt behouden dan zullen ze naar voren moeten, initiatief nemen dus. Dat vraagt nogal wat, zowel van henzelf als wat betreft het vertrouwen dat ze van andere partijen moeten verdienen en krijgen. Daar zitten nogal wat cultuurverschillen om het eens eufemistisch uit te drukken.

Ook in de coördinerende bestuurlijke praktijk komen steeds meer fricties aan het licht. De projectgroepen, dat uiterst doeltreffende coördinatiemiddel uit de tachtiger jaren, blijken uitsluitend te functioneren, wanneer de overheid voor voldoende financiële brandstof zorgt. In de naoorlogse wijken dreigt het een complete flop te worden. Geld voor plannenmakerij is er wel maar de uitvoering blijft steken in kleine goed bedoelde experimenten.

Daarnaast doet zich steeds meer de noodzakelijkheid voor van regionale bestuurlijke kaders. Woningmarkten zijn niet gebonden aan een gemeente. Zeker niet wanneer de centrumgemeente in een regio al meer dan vijftientig jaar geen substantiële bouwcapaciteit heeft. Zoals u weet is dat in Den Haag het geval. Op dat vlak doen zich trouwens hoopvolle ontwikkelingen voor.

De bestuurlijke coördinatie binnen sectoren bevindt zich in een crisis. Bewoners hebben geen effectieve stedelijke kaders, corporaties zijn nog steeds niet in staat om van hun federatie een regulerende branche-organisatie te maken en de commercieel private partijen kennen wel tijdelijke samenwerking bij afzonderlij-

ke projecten, maar langdurige verbintenissen zijn zeldzaam.

De vraagstukken van de naoorlogse voorraad en daarmee van de volkshuisvesting zijn dus van economische en bestuurlijke aard. Dat vraagt om een volstrekt andere manier van denken en vooral van doen.

De over een reeks van jaren ingeslepen manier van denken, houding en gedrag ten opzichte van elkaar moet grondig aangepast op de nieuwe omstandigheden. Bij het werken aan de investeringsstrategie in Den Haag Zuidwest merk ik dagelijks hoe diep dat zit en hoe vergaand de veranderingen zijn. Velen beseffen wel welke kant het opgaat en op een aantal plaatsen ontstaan nieuwe relatie-netwerken, steeds vaker gevolgd door door daadwerkelijke publiek private samenwerkingsvormen.

Zo wordt op dit moment een particulier winkelcentrum en de aangrenzende sociale woningbouw gesloopt en herontwikkeld door een combinatie van een corporatie, een aannemer en een ontwikkelaar. De gemeente draagt nog wel stevig bij, maar de financiële risico's worden door de partijen gedragen. Op andere lokaties vinden vergelijkbare initiatieven plaats. Schoorvoetend, zoekend, aftastend en vooral met een steeds grotere openheid van alle partijen worden nieuwe wegen gevonden in de volkshuisvesting en de woningmarkt.

Het besef groeit dat geen enkele partij het op zijn eentje kan. In dit soort PPS-achtige projecten ontstaat een nieuwe vorm van collectief opdrachtgeverschap. Collectief vanaf de start en verantwoordelijk tot het eind. Ook al omdat er in dit soort wijken en naar mijn mening zou dat overal moeten gelden, projecten geen incidenten meer kunnen zijn. Projecten worden in toenemende mate onderdeel van een beheerfilosofie. In dit soort gebieden, waar alles zo met elkaar samenhangt, is dat onontkoombaar. Doelstellingen van beheer en doelstellingen van incidentele projecten dienen logisch met elkaar verbonden te zijn.

Of om het beeldend te zeggen in één straat kan niet de ene corporatie een complex tot degradatiewoningen bestempelen en andere corporatie een koopwoningencomplex realiseren samen met een ontwikkelaar. Projecten dienen dus logisch voort te vloeien uit gezamenlijke afspraken over beheer en kunnen dus nooit op zichzelf staan.

11.4 De partijen

Hoe verhouden de partijen zich tot elkaar in een nieuwe situatie van een teruggetreden overheid, meer economische marktwerking en een brede visie op beheer.

Allereerst de bewoners. Die bestaan niet meer. Het begrip bewoner is een politiek begrip. Het is synoniem geworden voor burgers, die met elk probleem naar de gemeentelijke overheid lopen, ook en misschien wel bij uitstek op het gebied van de volkshuisvesting. Bewonerscommissies eisen van de gemeenteraad dat de corporatie afziet van de renovatie of sloop van hun complex. In toene-

mende mate een zinloze eis omdat de gemeente niet meer kan en wil ingaan op dat verlangen.

De bewoners moeten zich wenden tot de huisbaas en dan heten ze geen bewoners meer maar woonconsument. Huurder ik vind zelf een correctere naam, omdat het op een degelijke manier de eigendomsverhoudingen verwoordt. Het belang van de huurders is om hun stijgende woonlasten om te zetten in meer kwaliteit.

Naast de huurders zullen zich een ander soort bewoners voordoen, namelijk de kopers van tweedehands woningwetbezit.

De corporaties bevinden zich in een proces van verzelfstandiging. Dat geeft hen de mogelijkheid om naar eigen inzicht met die partijen relaties aan te gaan, die een bijdrage kunnen leveren aan hun doelstelling en aan hun continuïteit. In de Haagse situatie heeft het merendeel van de corporaties voldoende eigen vermogen om die rol ook vanuit een financiële zelfstandigheid waar te kunnen maken. Zij hebben een vrije keus om de beste tradities van de volkshuisvesting te kunnen doorzetten.

Dat is anders voor corporaties met te weinig vermogen en een niet al te best bezit. Die zijn er ook. Het Gemeentelijk Woningbedrijf zit in deze categorie. Zij staan met hun rug tegen muur. Een ontwikkelaar vergeleek ze laatst met een derde wereldland, dat alleen maar cacao in de aanbieding heeft. Het vraagstuk van deze woningbedrijven mag niet onderschat worden. Niemand gooit de reddingsboei zonder zeer stringente eisen te stellen. In de gevallen waarin een gemeenteraad, collega corporaties of het waarborgfonds een hulpactie opzetten is enige volkshuisvestelijkheid nog wel gewaarborgd, maar ik sluit niet uit dat anderen, aannemers, ontwikkelaars of beleggers zich aan zullen dienen als redders in de nood.

De aannemers en projectontwikkelaars hebben hun heel eigen redenen bij zo'n reddingsoperatie. De komende jaren zakt de productie dramatisch in, zeker in de Haagse regio waar weinig bouwgrond op de korte en middelange termijn beschikbaar komt. Wie dus aan het werk wil blijven, zal zich in de bestaande voorraad moeten begeven. Dat vraagt nogal een andere houding en een ander gedrag. Het vraagt om een veel diepgaandere betrokkenheid bij ontwikkelingsprocessen en bedrijfsstrategie die zich over een aanzienlijk langere tijdsperiode uitstrekt als althans gebruikelijk is. Het beheervraagstuk komt ook voor hen in beeld. Beleggers en financiers zijn een vraagstuk apart. Hun beleid is uitermate conservatief en gemakzuchtig. Ook zij zijn verwend met een volkshuisvestingsbeleid, waarbij ze via tussenstations als het rijk, de Bank Nederlandse Gemeenten of het waarborgfonds volstrekt risicoloos hun geld konden beleggen in de nederlandse volkshuisvesting.

Toch laat bijvoorbeeld het ABP regelmatig in de krant schrijven dat ze geen raad weten met het beleggen van de veertien miljard die ze jaarlijks weg moeten zetten. Het is mijn vaste overtuiging, dat ze terug zullen keren in de woningmarkt, zekere in een woningmarkt met stijgende woonlasten en een risicoloos rendement.

Tenslotte de rol van de politiek en daarachter de rol van het gemeentelijk apparaat. De politieke besluitvorming met betrekking tot de naoorlogse wijken vindt vooral plaats in de raadscommissie volkshuisvesting. Een commissie die steeds pijnlijker te maken heeft met de smalle marges van de volkshuisvesting. In Den Haag mag zij ook nog als scheidsrechter optreden bij conflictsituaties over ingrepen in de naoorlogse voorraad. Dat heeft een hele serie tamelijk ingewikkelde discussies over sloopvoorstellen van corporaties opgeleverd. Pas echt pikant wordt het, wanneer besloten moet worden over sloop van een complex van het Gemeentelijk Woningbedrijf. Met zoveel verschillende petten op en met zo weinig financiële armslag is besluiten nemen niet meer echt leuk. De neiging, die langzaam aan het groeien is, is die van een veel afstandelijker bestuur, een besturen op hoofdlijnen. Ook dat zal niet eenvoudig zijn. De politieke besluitvorming in de volkshuisvesting heeft een lange traditie van gedetailleerdheid. Toch is een consequente politiek op hoofdlijnen een absolute voorwaarde voor welk investeringsklimaat dan ook.

De gemeentelijke diensten krijgen een kans om de mogelijkheden, die geschapen zijn bij de laatste gemeentelijke reorganisatie waar te maken. Met vastgestelde budgetten en meer bestuurlijke ruimte kunnen zij nu slagvaardiger opereren en het juiste tegenspel bieden aan particuliere partijen in de stad. Met enige gretigheid wordt de investeringsstrategie in Den Haag Zuidwest aangegrepen om zich te profileren. De betrokken diensten onderkennen daarbij snel dat een gezamenlijk gecoördineerd beleid leidt tot meer invloed en daadkracht.

Er zijn dus nogal wat partijen betrokken bij het tot stand komen van een investeringsstrategie. Geen enkele partij kan het alleen. De gemeente heeft een aantal jaren als trekpaard gediend, maar ook daarvan moet worden gezegd, dat een samenhangend uitvoeringsplan nauwelijks van de grond is gekomen. De investeringsstrategie probeert een antwoord te zijn op dat vraagstuk. Het idee is vrij simpel: "zorg voor een proces, waarin elke partij zijn eigen materiële belang herkent". In zo'n proces zullen partijen zelf verantwoordelijk willen zijn. Niet een verantwoordelijkheid ten opzichte van de gemeente maar ten opzichte van elkaar. Immers als een partij uit de boot valt of zich niet aan de afspraken houdt, schaadt dat direct de belangen van alle andere partijen. Het is ambitieus, maar ik zie werkelijk geen andere weg.

Juist in de naoorlogse wijken liggen de mogelijkheden voor zo'n aanpak. De situatie, wat betreft eigendom zowel van de grond als van de opstallen is, bijvoorbeeld in vergelijking met de stadsvernieuwing van een verbluffende eenvoud. De grond is van de gemeente en de opstallen zijn van de corporaties en het Gemeentelijk Woningbedrijf. De stedenbouwkundige structuur biedt tal van mogelijkheden en de financiële middelen zijn in het gebied zelf aanwezig.

De middelen worden gevonden op drie plaatsen: in de woonlasten, in de boekwaarde van de woningen en in de potentiële marktwaarde van de grond. Deze drie staan niet los van elkaar. De woningen doen op dit ogenblik f 340,00 huur per maand. Naast de jaarlijkse huurverhoging van 5,5% (voor Den Haag Zuidwest 23,5 miljoen) is er in veel complexen ruimte voor huurharmonisatie en verhogen van de huur ineens bij mutatie.

De lage boekwaarden in het onverbeterde bezit laten veel investeringsruimte voor hoogwaardige ingrepen waarbij verkoop en sloop uitdrukkelijk zijn inbegrepen. De boekwaarden van het onverbeterde bezit variëren op dit ogenblik tussen de zeven en de twintigduizend gulden. Wat zou het toch mooi zijn als er een tweedehandsmarkt voor woningwetwoningen zou bestaan.

En ten slotte is er de marktwaarde van de grond. De huidige prijs van de grond is die van naoorlogse woningwetbouw. Voor veel complexen moet in de negentiger jaren een nieuw erfpachtcontract gesloten worden. Dat zal ongetwijfeld leiden tot hogere erfpachtcanons. Bovendien zal in toekomst door verdichting of sloop grond opnieuw beschikbaar komen voor andere, duurdere sectoren van de woningmarkt met navenante grondprijzen.

De middelen om de kwaliteit in deze naoorlogse voorraad op peil te houden zijn dus ruimschoots voor handen en ze zullen hoe dan ook door partijen gegeneerd worden. De gemeentelijke optie voor deze middelen is dat ze opnieuw geïnvesteerd moeten worden in het gebied dat ze opbrengt. Het kan dus niet zo zijn dat eerst alle subsidies worden afgeschaft en vervolgens extra middelen uit huur en verkoop verdwijnen in de ABR, in de winsten van commercieel private partijen of in de tekorten van de gemeente.

Het herinvesteren van middelen vraagt twee zaken: een gezamenlijke visie van alle partijen op de toekomst van het gebied en een systeem van verevening van kosten en opbrengsten. De gezamenlijke visie moet worden ondergebracht in een publiek private samenwerking. Daar moeten partijen het met elkaars eens worden, voldoende vertrouwen in elkaar ontwikkelen en tot concrete en afdwingbare afspraken komen.

De verevening op het niveau van het stadsdeel Den Haag Zuidwest zal plaats vinden bij de heruitgifte van grond. De gezamenlijke visie op stadsdeelniveau zal dus zijn uitwerking krijgen in een grondbeleid. Binnen visie en grondbeleid ontstaan nieuwe mogelijkheden voor allerlei samenwerkingsvormen om tot een nieuw beheer te komen in de brede zin van het woord rond woningen, rond winkelcentra, rond voorzieningen en rond de openbare ruimte. In het beleid een gezamenlijke en tamelijke strenge afstemming. In de uitvoering optimale ruimte voor partijen.

Het plan is ambitieus, maar als de voortekenen niet bedriegen sluiten partijen in december een intentieverklaring en zal de eerste stap gezet zijn naar een nieuwe bestuurlijke vorm om de de woningmarkt op een verantwoorde manier te laten functioneren in het vroeg naoorlogse stadsdeel Den Haag Zuidwest.

De op de volgende pagina's vermelde uitgaven van de Delftse Universitaire Pers zijn verkrijgbaar via de erkende boekhandel of rechtstreeks te bestellen bij:

Delftse Universitaire Pers
Stevinweg 1
2628 CN Delft
telefoon: (015) 783254

The following information is for the use of the recipient only. It is not to be distributed to the public.

Official Communication Only

Security

Classified

Reference: 100-100000

REEDS VERSCHENEN UITGAVEN IN DEZE SERIE

1. A. Boersma, **De markt voor de naoorlogse etagebouw in beeld**, 1990
2. M. Spaans, **Naar een signaleringssysteem voor de naoorlogse woningvoorraad**, 1990
3. A.L.M. Hoenderdos en A.W.C. Metselaar, **Buurtbeheer-informatiesysteem in de gemeente Almelo**, 1990
4. F. Wassenberg, **De bewoners over de toekomst van de Bijlmermeer**, 1990
5. M. Coenen, G. Lentz en N.L. Prak, **De kop is eraf: evaluatie van de aftopping van een flat in Middelburg**, 1990
6. Drs. R. Zwartenkot, ir. A. Graafland en prof. dr. ir. H. Priemus, **Vast-goed-informatie ten behoeve van het lokaal woningvoorraadbeleid; knelpunten en perspectieven**, 1991
7. F. van der Zon, **Woonbehoefte-onderzoek in de Gemeente Voorburg**, 1991
8. H. Heeger en I.S. Smid (redactie), **Verval en herstel van naoorlogse woningcomplexen**, 1992
9. J.M. Kersloot, **Woonwaardering en woonbehoefte in Gorinchem**, 1992

19600845

Hoewel het in het algemeen prima wonen is in de naoorlogse woningvoorraad, zijn er in elke gemeente wel een of meer complexen of buurten aan te wijzen, waar zich problemen voordoen. De problemen zijn geheel verschillend van aard en omvang. Om deze problemen te kunnen bestrijden of te voorkomen is een goede kennis noodzakelijk van het ontstaan van de problemen. Ook de maatregelen die genomen worden, zijn zeer divers, variërend van een gesprek met een bewoner die overlast veroorzaakt, tot een zeer ingrijpende, kostbare aanpak.

In het kader van het onderzoeksprogramma Stedelijke Netwerken heeft het OTB in oktober 1991 een studiedag georganiseerd, gewijd aan het verval en herstel van naoorlogse woningcomplexen. Bijdragen zijn geleverd door deskundigen, afkomstig van universiteiten, gemeenten, woningcorporaties, koepels van woningcorporaties en het ministerie van Justitie. De studiedag mocht zich verheugen in een groot aantal deelnemers, waarmee de actualiteit van dit thema nog eens nadrukkelijk is onderstreept.

In dit boekje zijn de bijdragen van de sprekers gebundeld. Aan de orde komen onder meer verklaringen voor het verval, criminaliteit en criminaliteitspreventie, signaleringssystemen om het verval tijdig te kunnen herkennen, en een aantal mogelijke maatregelen om het verval te bestrijden zoals buurtbeheer, huismeesters en gericht toewijzingsbeleid.



ONDERZOEKINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT