

Vergaderjaar 2007–2008

30 995

Aanpak Wijken

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2008

Hierbij doe ik u de studie toekomen naar de oorzaken van teruggang in vroeg-naoorlogse wijken.¹ Deze studie is uitgevoerd naar aanleiding van toezeggingen door mij gedaan tijdens mijn kennismakingsoverleg met uw Kamer d.d. 29 maart 2007 (Kamerstuk 30 800 XI, nr. 99) en het algemeen overleg over de wijkaanpak van 26 april 2007 (Kamerstuk 30 995, nr. 4).

Nicis Institute heeft op mijn verzoek deze analyse begeleid. Centrale vraag in het onderzoek was wat de oorzaken zijn voor het afglijden van vroeg-naoorlogse wijken en wat gedaan kan worden om te voorkomen dat (andere) wijken in de toekomst afglijden. De vraagstelling was omvangrijk en complex. Daarom is gekozen voor een benadering waarbij langs verschillende invalshoeken naar de problematiek van de vroeg-naoorlogse wijken is gekeken. Voor belangrijke delen van de analyse heeft Nicis Institute externe deskundigen benaderd. Hierdoor is het gelukt om in relatief korte tijd een rijk, veelomvattend beeld te krijgen van de vroeg-naoorlogse wijken en de oorzaken achter het verval van een deel van deze wijken.

Grote differentiatie in de ontwikkeling van vroeg-naoorlogse wijken

Lang niet alle vroeg-naoorlogse wijken zijn probleemwijken. Veel vroeg-naoorlogse wijken beschikken over belangrijke kwaliteiten: ligging nabij het centrum, veel groen, voldoende parkeerruimte. Van de ruim duizend vroeg-naoorlogse wijken heeft een beperkt deel te maken gehad met achteruitgang. En hoewel het zwaartepunt van de problematiek ligt bij het woonmilieutype «stedelijk naoorlogs compact» geldt ook hier dat lang niet alle wijken in dit type met achteruitgang worden geconfronteerd. De analyse illustreert daarmee duidelijk de complexiteit en differentiatie van oorzaken van verval. Er worden vier cruciale verklarende factoren benoemd. In de eerste plaats is de verandering van de bevolkingssamenstelling in de loop der tijd van enorme betekenis gebleken. Veel van de onderzochte wijken werden geconfronteerd met uitstroom van de meer

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kapitaalkrachtige bewoners en instroom van lagere inkomensgroepen, migranten, kwetsbare groepen. Hiermee werd de oorspronkelijke ontwerpgedachte van deze wijken fors op proef gesteld. De kwaliteit van de woningvoorraad – onder invloed van de toenmalige hoge woningnood en schaarste aan financiële middelen en materialen vaak al wat gebrekkig en eenzijdig – kwam onder grote druk te staan toen in omliggende wijken en gemeenten nieuwbouw van relatief hoge kwaliteit werd gebouwd. Ten derde is sprake geweest van verwaarlozing van de van oorsprong vaak juist hoogwaardige openbare ruimte in deze wijken. Veel openbare ruimte is daardoor verschaald, in onbruik geraakt of onveilig geworden. Ten slotte wijst de studie erop dat – juist in een periode toen dit hard nodig was – de sociale infrastructuur (welzijnsorganisaties, scholen, jeugdwerk, medische zorg) onvoldoende in staat was om tijdig op signalen van verval in te spelen.

Elke wijk is geconfronteerd met een specifieke mix van deze vier factoren, waarbij het verval van een wijk ook veel te maken had met ontwikkelingen die zich buiten die wijk afspeelden. Factoren als economische groei of neergang in de regio, immigratie en de ontwikkeling van nieuwbouw op locaties in de nabijheid zijn medebepalend voor de positie van vroeg-naoorlogse wijken. Een wijk in de ene stad kan zich daarom volledig anders ontwikkelen dan een qua fysieke en sociale kenmerken volledig vergelijkbare wijk in een andere stad. Omdat ontwikkelingen voor elke wijk anders uitpakken is voor elke wijk dan ook een unieke, op maat gesneden aanpak nodig.

Lessen voor het beleid

Hieronder ga ik in op de voornaamste bevindingen en lessen uit de studie.

Een belangrijke oorzaak voor verval van vroeg-naoorlogse wijken is geweest dat kwetsbare groepen in het verleden (onbedoeld) in de steek zijn gelaten. Uit de studie komt naar voren dat juist toen de problemen onder invloed van de snel veranderende bevolkingsamenstelling in een aantal wijken fors toenamen, de sociale infrastructuur niet in staat bleek hier goed op in te spelen. Ook de sociale samenhang – die in enige mate zeker nodig blijkt te zijn om verval van buurten tegen te gaan – kwam onder druk. Er was sprake van grote versnippering in de aanpak van sociale problemen, een zwak ontwikkelde uitvoeringscultuur en huiver voor directe interventie in de privé-sfeer. Met het reguliere instrumentarium op de terreinen van welzijn, onderwijs, veiligheid, werk en huisvesting konden (delen van) deze kwetsbare groepen onvoldoende bereikt worden. Het is in het bijzonder rond deze problematiek dat dit kabinet bezig is met een omslag in de aanpak (wijkaanpak, waaronder een «achter- de voordeur»-aanpak; programma jeugd & gezin).

Verbetering van de woontechnische kwaliteit in vroeg-naoorlogse wijken blijft belangrijk, zeker als de vroeg-naoorlogse wijken gezien worden vanuit hun positie op de regionale woningmarkten. De studie concludeert dat herstructurering en differentiatie van de woningvoorraad – als onderdelen van een brede strategie gericht op het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid – de leefbaarheid van wijken duidelijk kan verbeteren en bijdraagt aan de positieverbetering van de wijken op de woningmarkt. Gemengde wijken bieden ook meer kans op contacten en prikkels die bijdragen aan participatie en mobiliteit van bewoners. De studie constateert dat de beleidsinzet er de afgelopen jaren in toenemende mate toe heeft geleid dat gedifferentieerd wordt gebouwd in vroeg-naoorlogse wijken. Deze lijn wil ik dan ook voortzetten. De noodzaak om de woningmarkten op regionale schaal te bezien, is een wezenlijk uitgangspunt bij de nieuw te maken verstedelijkingsafspraken. Overigens hecht ik ook veel

belang aan gedifferentieerd bouwen in de omliggende gemeenten van de grote steden (dus ook hier sociale woningbouw).

De studie stelt ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte terecht een recente omslag in de aanpak vast. Gemeenten zijn veel actiever en strikter geworden (opstellen en handhaven van leefregels, actieve aanpak van overlast, extra investeringen in de openbare ruimte). Het is zaak dat gemeenten, met steun van het Rijk, deze omslag goed weten vast te houden. Betrokkenheid van bewoners bij hun wijk blijkt van grote betekenis (meer buurtbinding, betere sociale controle, meer sociale contacten). Ik hecht hier veel waarde aan. In mijn brief naar aanleiding van het Algemeen Overleg over de wijkaanpak van 23 april heb ik aangegeven dat ik het als mijn rol zie om goede voorbeelden te verspreiden en samen met gemeenten te experimenteren om bewonersparticipatie steviger te verankeren. Zoals u weet zet ik extra financiële middelen in voor de ondersteuning van bewonersinitiatieven.

De conclusies en lessen uit de studie overziend, zie ik het onderzoek als een ondersteuning van de manier van werken in de wijkenaanpak: de samenhangende aanpak op de terreinen wonen, werken, leren en opgroeien, integratie en veiligheid, een grote betrokkenheid van bewoners, inspelend op de specifieke problemen van wijken, een actief en stringent beheer van de openbare ruimte (schoon, heel en veilig) en tijdige ondersteuning van wijken die dreigen af te glijden. De studie wijst er daarbij terecht op dat de oplossing van een aantal vraagstukken op een hoger schaalniveau gevonden moet worden. In het Actieplan Krachtwijken heb ik aangegeven dat de aanpak van bijvoorbeeld schooluitval en het tegengaan van werkloosheid ook op een hoger schaalniveau dan dat van de wijk moet worden ingestoken.

Zorgvuldige monitoring en kennisverspreiding

Ik trek uit de studie ook de conclusie dat het noodzakelijk blijft om de vinger goed aan de pols te houden, juist omdat de oorzaken van teruggang divers zijn en er geen eenvoudige «tipping points» beschikbaar zijn. Overigens geldt dit niet alleen voor de vroeg-naoorlogse wijken, maar ook voor de wijken die later zijn gebouwd. Enige tijd geleden werd bijvoorbeeld in de media de noodklok geluid over de zogeheten «bloemkoolwijken»; dat zouden de probleemwijken van de toekomst zijn. Recentelijk is dit beeld gelukkig bijgesteld. Tijdens een door de SEV georganiseerd symposium werd duidelijk dat de leefkwaliteit in deze wijken in het algemeen goed is, maar tegelijkertijd werd vastgesteld dat dit niet betekent dat er geen (regulier) onderhoud nodig is. De metafoor die door de SEV werd gebruikt was die van de tandarts: ook bij een gezond gebit is het nuttig een halfjaarlijkse controle toe te passen, zodat tijdig behandelen mogelijk is.

De Leefbaarometer, die momenteel in mijn opdracht wordt ontwikkeld, vormt een uitstekend instrument om de ontwikkeling van wijken te volgen. De Leefbaarometer is een instrument waarmee de (ontwikkeling van de) leefbaarheid op allerlei ruimtelijke niveaus landsdekkend in kaart wordt gebracht. Juist dat landsdekkende karakter maakt de Leefbaarometer bij uitstek geschikt voor het volgen van ontwikkelingen en het vroegtijdig signaleren van een verslechtering van leefbaarheid zodat vroegtijdig ingrijpen mogelijk is. Ook – en misschien wel vooral – in die wijken en buurten die (nog) niet tot de (gekende) probleemgebieden behoren. Dit instrument komt in het najaar beschikbaar voor algemeen gebruik.

Ik vind het belangrijk dat de studie bekend is bij de betrokken partijen (gemeenten, corporaties, maatschappelijke en bewonersorganisaties). In samenwerking met Nicis Institute zal ik daarom zorgdragen voor de actieve verspreiding van deze studie.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar