

## Burger en kwaliteit woon- en leefomgeving

**Burger moet de kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving zelf dragen. Herstructurering van bovenaf diskwalificeert zittende bewoners. Binnenlands Bestuur, 1998 nummer 33, 14-8-1998.**

Steeds vaker barsten conflicten los over sloop- en nieuwbouwplannen in oudere stadswijken. Op nog vrij kleine schaal gebeurde dat vorig jaar in de Sint-Josephstraat in de Sittardse wijk Stadbroek en de Metaalbuurt in Apeldoorn. Inmiddels is er ook grote ophef in Den Haag over de toekomst van Duindorp, in Leeuwarden over Bilgaard, in IJmuiden over Zeewijk en in Groningen over de wijken Vinkhuizen en Paddepoel. Het gaat nu al om duizenden woningen, en nog zijn het slechts voorboden van conflicten die zich in alle heftigheid ook elders in Nederland zullen gaan voordoen. Het patroon is steeds hetzelfde. De eigenaar-verhuurder, soms gesteund door de gemeente, wil goedkope, oudere huurwoningen slopen om er duurdere huur- en koopwoningen voor terug te bouwen. De huidige bewoners, veelal met een laag inkomen, zijn vóór verbetering van hun buurt maar verzetten zich tegen een verbetering door middel van sloop. De afzonderlijke conflicten, zo betoogt Tweede Kamerlid Adri Duivesteijn (PvdA), worden nog zelden met elkaar in verband gebracht, maar ze passen volgens hem in één en hetzelfde patroon, dat 'herstructurering' heet.

Herstructurering is in volkshuisvestingskringen inmiddels een begrip geworden. Er wordt een bepaalde vorm van modernisering van verouderde woonwijken mee bedoeld. Het gaat vaak om wijken die op het oog nog in een redelijke staat zijn, maar kwalitatief als gedateerd worden beschouwd. De woningen zijn of te klein Óf ruim maar 'beheertechnisch' minder aantrekkelijk.

Maar bij herstructurering gaat het ook om een idee over de gewenste bevolkingssamenstelling van een wijk. Het is tegenwoordig geen taboe meer om een wijk met een 'eenzijdige bevolkingssamenstelling' te definiëren als een 'probleem', vooral als 'eenzijdigheid' samenvalt met lagere inkomens.

Volgens de herstructureringsfilosofie is eenzijdigheid in combinatie met lagere inkomens slecht voor de toekomst van een wijk. En dus moet zo'n eenzijdige wijk worden vervangen door een andere, gedifferentieerde wijk waarin het ook voor midden- en misschien zelfs hogere inkomensgroepen aantrekkelijk is zich er te vestigen. Een hoofdingrediënt van het recept luidt dan: sloop grote aantallen oude sociale huurwoningen, en vervang ze door duurdere huur- en koopwoningen.

Deze herstructurering is, landelijk gezien, een gigantische operatie. In omvang is ze vergelijkbaar met de stadsvernieuwing. Maar de aanpak is drastisch anders. De stadsvernieuwingsfilosofie ging uit van de bewoners die in een wijk wonen. Het streven naar betaalbaar 'bouwen voor de buurt' en de bijbehorende garantie dat de bewoners konden terugkeren in hun wijk, waren hiervan een rechtstreeks gevolg. Dat maakte het mogelijk om gezamenlijk, met bewoners, gemeente en verhuurders, te werken aan een toekomstplan voor de wijk.

De herstructurering, daarentegen, gaat sterk uit van een blik van bovenaf. Het is een top down-aanpak. De gemeente en de verhuurder hebben een idee over de toekomst van de wijk. De bewoners echter voelen zich in dat toekomstbeeld, anders dan bij de stadsvernieuwing, niet veilig. Zeker degenen met een laag inkomen voelen zich bedreigd. Vaak komen hun woningen het eerst in aanmerking om te worden gesloopt, terwijl zij tegelijkertijd de minste kans hebben om in de nieuwbouw terecht te komen. De koopwoningen zullen immers te duur zijn en de

'kwaliteitskorting' bij de huursubsidie maakt ook de nieuwe huurwoningen voor hen aanzienlijk duurder. Deze bewoners verhuizen naar een (technisch betere) woning uit de bestaande woningvoorraad in een andere wijk, maar de kans is groot dat ze ontworteld worden uit de hun vertrouwde buurt.

De herstructureringsplannen worden verdedigd als zijnde in het belang van 'de wijk'. Maar veel bewoners voelen zich beledigd en gediskwalificeerd door plannen die hen als een probleem definiëren. Hun gevoel dat er plannen worden gemaakt 'over ons maar zonder ons' mag formeel niet helemaal juist zijn, maar is goed voor te stellen.

Wat rechtvaardigt het beleid tot herstructurering? Is aan de zittende bewoners duidelijk te maken dat zij de offers moeten brengen voor de toekomst van hun wijk, zelfs als zo'n offer een gedwongen vertrek uit hun woning en hun eigen wijk kan inhouden?

Het argument van de gebrekkige kwaliteit van de woningen en de woonomgeving overtuigt nauwelijks. Opnieuw is er een belangrijk verschil met de stadsvernieuwing. Toen ging het om werkelijk verpauperde en verkrotte woningen. Nu gaat het om wijken en woningen die gedateerd zijn, en de openbare ruimte, een verantwoordelijkheid van de gemeente, is vaak verwaarloosd.

Inderdaad zijn veel vooroorlogse woningen volgens huidige normen te klein, bijvoorbeeld in de Sint-Josephstraat, de Metaalbuurt en Duindorp. Maar dat zijn de woningen in de beroemde 'Gordel 20-40' in Amsterdam of in De Zeven Steegjes in Utrecht ook. Toch maakt dat deze woningen niet ongewild. Zeker in de huidige, mondiger en veelkleuriger samenleving, hoort de beleving en waardering door de bewoners een serieus criterium te zijn, dat in geval van conflict boven de simpele woonoppervlakte-cijfers moet gaan.

Sterker nog, deze woningen en buurten hebben vaak unieke kwaliteiten die niet alleen door de bewoners worden gewaardeerd. In de Sint-Josephstraat hebben de woningen zeer royale tuinen. De Metaalbuurt is een prachtig groen tuindorpje. Duindorp kent fraaie hoven als de Pluvierhof en de Meeuwenhof en heeft bovendien een unieke ligging, 'vijftig vierkante meter, vijftig meter van het strand'. Alle drie zijn het sobere maar karakteristieke monumenten van sociale woningbouw, ooit gebouwd als voorbeeldwijken voor arbeidershuisvesting. Gelet op hun sociale en architectonische geschiedenis zou een pleidooi om ze in oude luister te herstellen geen bereemding oproepen. Ook voor de naoorlogse wijken als Vinkhuizen, Paddepoel, Zeewijk en Bilgaard overtuigt het kwaliteitsargument nauwelijks.

We moeten de vraag stellen: zouden de woningen in deze wijken ook worden gesloopt als ze eigendom waren van de bewoners zelf in plaats van grote sociale verhuurders? Zouden deze eigenaar-bewoners ook als sloopmotief aanvoeren dat de woningen gedateerd of te klein zouden zijn of geen vijftig jaar meer meekunnen? Zou de gemeente het voorstellen?

Eerlijk gezegd kan ik mij dat niet voorstellen. Veel van de eigenaar-bewoners zouden hun woning goed hebben onderhouden. De wijk zou ook dan weliswaar toe zijn aan een verbetering, maar daarbij zou de gemeente als vanzelfsprekend uitgaan van het bestaande, van de huidige bewoners. Ze zou samen met die eigenaar-bewoners plannen maken om de woningen voor de eerstkomende vijftien jaar te verbeteren. Ze zou de eigenaar-bewoners steunen in het maken van een onderhoudsplan. Ze zou particuliere-woningverbeteringssubsidie verstrekken. Ja, ze zou zelfs ter stimulering een prijsvraag uitschrijven voor de 'Vereniging van Eigenaren van het jaar'. En ze zou, zoals haar taak is, investeren in de openbare ruimte.

Veel gemeenten voeren nu al een dergelijk beleid om eigenaar-bewoners te stimuleren om met elkaar uit te vinden hoe de leefbaarheid en de vitaliteit van een wijk kunnen worden versterkt. Maar dat beperkt zich strikt tot de 'particuliere-huizenwijken'. De gemeentelijke benadering van

bewoners in verschillende, maar op veel punten vergelijkbare wijken vertoont zo een merkwaardige gespletenheid. Het lijkt erop dat gemeenten vooral modellen hanteren die uitgaan van de eigenaars - eigenaar-bewoners dan wel grote sociale verhuurders - omdat ze niet goed weten hoe ze met bewoners moeten omgaan. Feitelijk moet dan ook worden geconstateerd dat de herstructureringsvoorstellen eerder voortkomen uit andere motieven en belangen dan die van de bewoners; motieven en belangen die de wijken zelf overstijgen.

Gemeentebesturen, angstig voor een stad met een overschot aan lagere inkomens, zien in het herstructureringsbeleid vaak de enige mogelijkheid om de bevolkingssamenstelling van de stad te beïnvloeden. De VINEX-locaties, vaak door dezelfde gemeente ontwikkeld, lokken de middengroepen meer en meer uit de bestaande stad weg. Om een onverantwoorde leegloop van middengroepen te voorkomen, wordt voor diezelfde groepen naar alternatieven gezocht binnen de schaarse ruimte van de bestaande stad.

Hier komt het gemeentelijk belang met een ander belang samen. De sociale verhuurders staan voor de vraag hoe ze op langere termijn de rentabiliteit van het eigen woningbedrijf kunnen veiligstellen. Sinds ze bedrijfsmatig moeten werken, is het marktdenken daar meer en meer gaan overheersen. Vanuit die optiek benaderen ze de wijken die tot de zwakke, onzekere plekken behoren. Sloop van woningen die reeds een exploitatieperiode achter de rug hebben, kan het risico voor het totale woningbedrijf verminderen. Middengroepen zijn bovendien voor iedere verhuurder aantrekkelijke huurders. Verder zal leegstand zich het eerste voordoen in deze delen van het bezit en juist sloop vermindert het risico van leegstand.

Anders dan het vaak lijkt, moet de wens tot herstructurering dus bovenal worden verklaard uit macro-processen in de stad als geheel en uit exploitatie-overwegingen van de eigenaar-verhuurder, in plaats van slechts een afgewogen zorg om de afzonderlijke wijken en hun bewoners. Door deze belangen staan de gekozen oplossingen vaak haaks op de belangen van de huidige bewoners. De herstructurering begint hierdoor de eigenschappen te vertonen van het beleid uit de jaren zestig. Ook toen hadden gemeentebestuurders en verhuurders, gestuurd door macro-processen, opvattingen over 'hun' stad en 'hun' bezit. Ook toen moesten lagere inkomens wijken voor midden- en hogere inkomens. De vroegere legitimatie van de 'krotten en de sloppen' is echter verdwenen.

Binnen de volkshuisvesting is er weer sprake van een grote verwijdering tussen de beleidsmakers en de burgers, tussen de sociale verhuurders en de huurders. Met hun huidige beleidsdilemma's en exploitatiemodellen zijn gemeenten en volkshuisvestingsinstituten kennelijk steeds minder in staat om daadwerkelijk dienstbaar te zijn aan degenen op wie ze zich in de eerste plaats zouden moeten richten, namelijk de bewoners, en dan vooral degenen met een laag inkomen. Hier zit de kern van de huidige en nog komende belangenconflicten, niet bij technische gebreken, niet bij een eenzijdige bevolkingssamenstelling, maar bij een steeds groter wordende eenzijdigheid van de eigendomsvormen en een eenzijdige visie op hoe wijken en de stad gezond kunnen functioneren.

Wanneer de huidige methodiek van de volkshuisvesting niet meer in staat is om oplossingen te bieden waarin lagere inkomensgroepen zich kunnen herkennen, dringt de vraag op of er voor het beheer van woningen en wijken niet naar andere vormen moet worden gezocht, waarmee tevens het vertrouwen van deze bewoners kan worden herwonnen. In zo'n nieuwe volkshuisvestingsgedachte moet worden uitgegaan van de zittende bewoners. Daarbij is het de vraag hoe de kwaliteit van de stad, de wijk en de buurt gezamenlijk kan worden verbeterd. Hiertoe moeten burgers het vertrouwen krijgen dat zij zeer wel in staat zijn om vorm te geven aan hun wonen en hun woonomgeving; en ze moeten ook de mogelijkheden krijgen om dat in praktijk te brengen.

Een eerste stap is een meer verfijnde visie op de begrippen 'eenzijdigheid' en 'diversiteit'. Nu

worden die begrippen voornamelijk naar inkomen gedefinieerd. Daarmee wordt de realiteit genegeerd van alle andere vormen van diversiteit - in woonvormen, culturele achtergrond, sociale activiteiten enzovoorts. Zodra die wel wordt herkend, wordt ook duidelijk uit welke rijkdom en energie in het 'bestaande' kan worden geput voor de verbetering van het wonen en de woonomgeving.

De gemeente en de instituties kunnen een 'lichtere', ondersteunende en dienstbare rol aannemen. Ook financieel openen zich wezenlijk nieuwe mogelijkheden. De vele miljarden die nu aan de topdown-herstructurering zijn toegedacht, komen vrij. En bij bewoners wordt een hoeveelheid energie gegenereerd die 'onbetaalbaar' zou zijn als ze institutioneel moest worden opgebracht. Dit kan op veel verschillende manieren worden uitgewerkt. Huurderszelfbeheer is daar één van. Ik zal mij hier beperken tot een andere mogelijkheid, namelijk de overdracht van huurwoningen aan de huurders. Voorbeelden hiervan zijn nu reeds te zien. Als alternatief werd het voor het eerst goed zichtbaar in Heerlen waar huurders, veelal met een bijstandsinkomen, hun wooncomplex overnamen van de eigenaar-verhuurder. De verbetering in het beheer die hierop volgde, leverde hen de Sociale Vernieuwingsprijs 1996 op. Sindsdien heeft ook verkoop aan zittende bewoners plaatsgevonden bij onder meer het flatgebouw Hoogoord in de Amsterdamse Bijlmermeer en eengezinswoningen in de Leeuwardense wijk Heechterp. Ook hier zijn spectaculaire gedragsveranderingen waar te nemen. Huurders, ook uit de lagere inkomensgroepen, worden eigenaren en nemen een verantwoordelijkheid op zich waarop ze vroeger de verhuurder aanspraken.

In plaats van de huidige, traditionele aanpak waarin het vooral de verhuurders en de overheid zijn die investeren en kunnen de bewoners slechts hun huurwoning 'consumeren' en zien wij hier dat de bewoners zelf investeerders worden in hun eigen woonsituatie. Verenigingen van eigenaren worden per saldo nieuwe vormen van bewonersorganisaties die knokken voor de verbetering en het beheer van de eigen woning en woonomgeving.

Een dergelijke ontwikkeling zou aan kracht winnen wanneer nieuwe, kleinschalige co-operaties wettelijk worden aangemerkt als toegelaten instellingen in een officiële sociale koopsector.

De nota 'Wonen in de 21ste eeuw' die het nieuwe kabinet heeft aangekondigd biedt een goede mogelijkheid tot een debat over de vraag hoe de burger zelf de werkelijke drager kan worden voor de kwaliteit van de eigen woon- en leefomgeving.

Adri Duivesteijn, Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA