

Buurtleefbaarheid begrepen

Achtergronden en beleidsinvloeden bij
leefbaarheidsverbetering



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO Research en Advies. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van RIGO Research en Advies. RIGO Research en Advies aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Buurtleefbaarheid begrepen

Achtergronden en beleidsinvloeden bij
leefbaarheidsverbetering

Opdrachtgever

Ministerie van BZK/WWI

Auteurs

K. Leidelmeijer

R. Schulenberg

m.m.v.

H. Rombouts

Uitgave

november 2010

Rapportnummer

16580b

Inhoudsopgave

| | | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Samenvatting | Buurtleefbaarheid begrepen | i |
| I | Het stedenbeleid en de ontwikkeling van de leefbaarheid | i |
| II | De invloed van specifieke beleidseffecten op de ontwikkeling van de leefbaarheid | ii |
| III | Onttrokken aan de trend | iv |
| IV | Cases | iv |
| Hoofdstuk 1 | Invloed van beleid | 1 |
| 1.1 | Waarom gaat het beter met de probleemwijken? | 1 |
| 1.2 | Vraagstelling en aanpak van het onderzoek | 2 |
| 1.3 | Het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing | 3 |
| 1.4 | Analysekader | 7 |
| Hoofdstuk 2 | Effecten van het stedenbeleid | 10 |
| 2.1 | Ontwikkeling van steden | 10 |
| 2.2 | Ontwikkeling van kwetsbare wijken | 12 |
| 2.3 | Conclusie | 16 |
| Hoofdstuk 3 | Invloed van specifieke beleidsinstrumenten | 18 |
| 3.1 | De uitgangssituatie | 18 |
| 3.2 | Sloop en nieuwbouw | 19 |
| 3.3 | Invloeden van sociaal-fysieke investeringen | 23 |
| 3.4 | Conclusie | 32 |
| Hoofdstuk 4 | In weerwil van de trend | 34 |
| 4.1 | Typen kwetsbaar gebied | 34 |
| 4.2 | Ontwikkeling van kwetsbare buurten | 42 |
| 4.3 | Verklaring van de ontwikkeling | 50 |
| 4.4 | Conclusie | 53 |
| Hoofdstuk 5 | Cases | 55 |
| 5.1 | Vernieuwingsbuurten | 56 |
| 5.2 | Vooroorlogse buurten | 59 |
| 5.3 | Vroeg-naoorlogse buurten | 63 |
| 5.4 | Conclusie | 67 |

Samenvatting

Buurtleefbaarheid begrepen

Wijken die een negatieve leefbaarheid hadden in 1998 blijken in 2008 een gunstiger ontwikkeling te hebben doorgemaakt dan wijken en buurten met een betere Ausgangssituatie. Dat hebben analyses van de ontwikkeling van de leefbaarheid laten zien. Het is aannemelijk dat die positieve ontwikkeling samenhangt met de invloed van beleid. Immers, op basis van de literatuur zou eerder mogen worden verwacht dat slechte wijken een autonome neerwaartse trend laten zien dan een positieve.

In dit onderzoek wordt de hypothese, dat de positieve leefbaarheidsontwikkeling samenhangt met de invloed van beleid, getoetst. Er is nagegaan of er ook in empirische zin relaties kunnen worden gelegd tussen beleid en de ontwikkeling van de leefbaarheid. Daarvoor is allereerst gekeken of buurten en wijken in steden die deel uitmaken van het grotestedenbeleid zich qua leefbaarheid gunstiger hebben ontwikkeld dan vergelijkbare buurten en wijken in andere plaatsen. Aansluitend is van specifieke maatregelen onderzocht in welke mate deze bijdragen aan de ontwikkeling van de leefbaarheid. Voor sloop en nieuwbouw is die analyse voor geheel (stedelijk) Nederland gedaan. Voor investeringen op het terrein van wat als ‘sociaal-fysiek’ wordt aangeduid is dat gedaan voor een selectie van wijken: de 56 prioriteitswijken en de ISV-2-gebieden. Van die gebieden is namelijk in meer detail bekend welke beleidsvoornemens er waren. Tot slot is een nadere vergelijking gemaakt van wijken die zich in de periode 2002-2006 hebben weten te onttrekken aan de toen overwegend negatieve ontwikkelingen. Daarbij is gezocht naar onderscheidende factoren: wat maakt dat het met de ene wijk wel goed gaat en met de andere niet? Door middel van casestudies is geprobeerd dit inzicht nog verder te preciseren.

I Het stedenbeleid en de ontwikkeling van de leefbaarheid

De ontwikkeling van de leefbaarheid in steden die deel uitmaakten van het grotestedenbeleid is gunstiger verlopen dan in de rest van het land. De leefbaarheid in de grote steden is er het meest op vooruitgegaan. De (kleinere) steden die later bij het grotestedenbeleid aansloten, laten een minder grote ontwikkeling zien; hoe later aangesloten hoe minder de relatieve vooruitgang in leefbaarheid. Deze ‘inhaalslag’ voor de grote steden was ook wel nodig omdat de Ausgangssituatie daar aanzienlijk slechter was dan in de andere steden. En nog steeds – ondanks die inhaalslag - zijn de grootste problemen in de grote steden te vinden.

Over de gehele linie heeft er juist in de buurten waar in 1998 leefbaarheidsproblemen waren (met een Leefbaarometerscore van zeer negatief tot matig) een flinke verbetering plaatsgevonden van de leefbaarheid. Voor alle steden die in de periode 1995-2009 deel uitmaakten van het GSB geldt dan ook dat gemiddeld genomen de wijken met een opgave op het vlak van de stedelijke vernieuwing (de ISV-gebieden) het beter hebben gedaan dan de rest van de stad. Daar heeft grosso modo dus een inhaalslag plaatsgevonden ten opzichte van andere wijken in de eigen stad.

Toch is het in het bijzonder in de vier grote steden (G4) opvallend dat er ook flinke verbeteringen zijn geweest in de delen van de steden die niet als prioriteits- of ISV-wijk waren benoemd. Die zijn er gemiddeld genomen zelfs meer op vooruitgegaan dan de wijken met extra beleidsmatig aandacht in de overige steden. En aan de andere kant is er ook een aantal wijken met

extra beleidsmatige aandacht in de G4 dat zich ongunstig ontwikkeld heeft (11 procent). Gecombineerd met de gunstige ontwikkelingen van de steden zelf, is de achterstand van deze wijken ten opzichte van het stedelijk gemiddelde dus toegenomen.

II De invloed van specifieke beleidseffecten op de ontwikkeling van de leefbaarheid

Om de invloed van beleid op de leefbaarheidsontwikkelingen te onderzoeken, is gebruik gemaakt van meervoudige regressieanalyses. Daarbij is de invloed van (feitelijke en voorgenomen) beleidsmaatregelen gecontroleerd voor de ontwikkeling die samenhangt met de beginsituatie (in 1998). Die beginsituatie is bepaald in termen van een groot aantal met leefbaarheid verbonden kenmerken van de woningvoorraad, de bevolking en de locatie van de wijk en de algemene leefbaarheidssituatie in 1998. Op deze manier wordt voorkomen dat ontwikkelingen (ten onrechte) worden toegeschreven aan beleid terwijl ze in werkelijkheid meer voortvloeien uit verschillen in die uitgangssituatie. Met dit type analyses kan worden nagegaan of de ontwikkeling van gebieden waarin beleid 'actief' is, verschilt van de ontwikkeling in vergelijkbare gebieden waar dat beleid niet wordt gevoerd.

Effecten van nieuwbouw en sloop

Vernieuwing van de woningvoorraad is één van de specifieke instrumenten waarvan verondersteld wordt dat deze de leefbaarheid van buurten en wijken verbeteren. Dit instrument wordt dan ook nadrukkelijk meer ingezet in de wijken waar de leefbaarheid onder druk staat dan in de rest van het stedelijke gebied.

Herstructurering blijkt aantoonbaar effectief te zijn geweest om de leefbaarheid te verbeteren in de periode 1998-2008. Zowel sloop als nieuwbouw heeft in het gebied waar deze (des)investeringen plaatsvinden een positief effect op de ontwikkeling van de leefbaarheid. Het ligt in de rede te veronderstellen dat dit effect tot stand komt doordat de verandering van de woningvoorraad ook een verandering in de samenstelling van de bevolking teweegbrengt. Herstructurering gaat daarmee een verdere concentratie van kansarmen in een wijk tegen, of vermindert deze zelfs.

Sloop heeft een positief effect, vermoedelijk aangezien sloop in veel gevallen in de slechtste delen van de voorraad plaatsvindt. Daardoor moeten de daarin woonachtige bewoners – die vanuit sociaaleconomisch standpunt meestal de onderkant van de samenleving vormen – (soms ook de buurt uit) verhuizen. Sloop op zichzelf zorgt daarmee voor een verandering van de bevolkingssamenstelling, maar in mindere mate dan nieuwbouw. De invloed van nieuwbouw in buurten is groter en directer dan die van sloop. Dit komt doordat een (groot) deel van de bewoners die gedwongen verhuizen binnen de buurt woonachtig blijft

Het omgekeerde is het geval voor nieuwbouw die elders in de stad of op uitleglocaties plaatsvindt. Deze heeft een aantoonbaar negatief effect op de ontwikkeling van de leefbaarheid in de buurten en wijken waar niet wordt gebouwd. Deze negatieve invloed lijkt wel met enige vertraging op te treden. Het zijn vooral de locaties die zijn gerealiseerd tot en met 2001 die negatief samenhangen met de ontwikkeling van de leefbaarheid in de wijken waar niet is gebouwd. Daarna neemt die invloed af.

Effecten van sociaal-fysiek beleid

Binnen de groep van 56 prioriteitswijken die in 2002 zijn aangewezen omdat hier de voortgang van de stedelijke vernieuwing te veel vertraging opliep, is verkend wat de invloeden zijn van ander beleid dan sloop en nieuwbouw. Dat kon voor deze groep wijken worden gedaan omdat destijds op een uiterst gedetailleerd niveau is geïnventariseerd wat de beleidsvoornemens waren. Er is onderzocht in hoeverre de verschillen in die beleidsvoornemens tussen wijken sa-

menhagen met verschillen in de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2002 en 2008. Ook is onderzocht in hoeverre de verschillende beleidsvoornemens samenhangen met een verandering van de ontwikkeling voor en na 2002. Daarbij is niet alleen gecontroleerd voor de uitgangssituatie, maar ook voor de herstructurering die in deze wijken plaatsvond.

Maatregelen waarvan kon worden vastgesteld dat deze een *positieve* invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2002 en 2008 én die er aan hebben bijgedragen dat de ontwikkeling na 2002 positiever was dan voor 2002, zijn:

Sociaal-fysiek beleid

- Participatie van bewoners (meepraten bij planontwikkeling, concrete projecten om betrokkenheid te vergroten, bewoners medeverantwoordelijk maken voor beheer en uitvoering).
- Investerings in de openbare ruimte algemeen (inclusief aanpak directe woonomgeving en herinrichting pleinen).
- Investerings in groen en water (vernieuwen/toevoegen parken, overig groen en water).
- Investerings in duurzaamheid en architectuur (waaronder architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit / monumentenzorg).
- Investerings in voorzieningen voor:
 - Jongeren (jongerencentrum / jeugdhonk / plek voor jongeren, sportvoorzieningen speciaal voor jongeren).
 - Minderheden (zoals huisvesting voor minderheidsgroepen (allochtone ouderen / alleenstaande moeders met kinderen en voorzieningen zoals een inloophuis voor allochtone vrouwen).
 - Sociaal-culturele activiteiten en sportvoorzieningen (nieuwbouw/renovatie van buurtcentra/wijkcentra, multifunctionele accommodaties inclusief brede scholen en sportaccommodaties, Cruyffcourts, skatebanen en dergelijke).

Flankerend beleid:

- Activiteiten in de buurt voor kinderen en projecten gericht op opvoeding en onderwijs van kinderen.
- Sociale projecten voor minderheden (waaronder taalonderwijs en –stimulering, aanpak problemen kansarme jeugdige allochtonen).
- Stimuleren wijk/buurteconomie en startende ondernemers.
- Extra toezicht t.b.v. veiligheid en concrete projecten om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen.

Het toevoegen van fysieke ingrepen aan de analyse zorgde ervoor dat meer maatregelen een positieve (en sterkere) invloed op de leefbaarheidsontwikkeling kregen. Dit wekt de suggestie dat het beleid aan effectiviteit wint als het op meerdere fronten en integraal wordt ingezet.

Van bovenstaande maatregelen is vastgesteld dat ze een positieve invloed op de leefbaarheidsontwikkeling hebben gehad. De vraag is wat de achterliggende mechanismen van deze maatregelen zijn. Deze mechanismen volgen niet onmiddellijk uit de analyses en zijn vermoedelijk divers.

Zo is het is aannemelijk dat een aantal maatregelen (direct of indirect) invloed heeft op het verminderen van onveiligheid en overlast. Het treffen van voorzieningen voor jongeren en minderheden is hier een voorbeeld van, naast de concrete projecten gericht op veiligheid. Maar wellicht dragen ook de activiteiten gericht op opvoeding en onderwijs van kinderen en sociale projecten voor minderheden hier aan bij. Verder is het aannemelijk dat de meer fysieke inves-

teringen in de woonomgeving – naast een direct effect op de kwaliteit van de openbare ruimte - bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het gebied als vestigingsplaats voor meer kansrijke mensen. Dat beleid ondersteunt dan – net als het beleid dat aangrijpt op onveiligheid en overlast - als het ware de herstructurering. En tot slot is het aannemelijk dat het stimuleren van de buurteconomie en startende ondernemers een positief (dus verminderend) effect kan hebben op het aantal niet-werkende werkzoekenden.

III Onttrokken aan de trend

De ontwikkeling van de leefbaarheid – zoals gemeten met de Leefbaarometer – heeft een duidelijke conjuncturele component. In tijden van een neerwaartse economische ontwikkeling neemt de werkloosheid toe, waardoor de leefbaarheid gemiddeld gesproken afneemt. Er zijn echter ook gebieden die zich in een periode van een dergelijke neerwaartse ontwikkeling, aan de trend wisten te onttrekken. En daar zaten ook kwetsbare wijken bij.

De kwetsbare wijken die zich wisten te onttrekken aan de neerwaartse trend in de periode 2002-2006 waren vaak vooroorlogse wijken. Voor een deel waren dit wijken die bij aanvang – in 1998 – een zeer ongunstige leefbaarheidspositie hadden: de zogenaamde vooroorlogse huurwijken. In deze wijken – die vrijwel zonder uitzondering aandachtswijken waren in het kader van ISV – is de achterstand qua leefbaarheid juist in de periode 2002-2006 voor een belangrijk deel ingelopen. Andere buurttypen die het vaak goed hebben gedaan zijn de centrumgebieden en de daaraan grenzende vooroorlogse wijken met een hoge mate van functiemenging. Deze wijken behoren – net als de centrumgebieden - als gevolg van die positieve ontwikkeling ook vrijwel niet meer tot de huidige groep van (40) aandachtswijken.

De naoorlogse wijken hebben zich minder vaak aan de trend weten te onttrekken. In die gevallen waar dat wél zo was, is vaker flink geherstructureerd, was er een grotere mate van bedrijvigheid en woonden er meer hoogopgeleiden. Het is aannemelijk dat het opleidingsniveau van de bewoners en de bedrijvigheid in de wijk aanknopingspunten bood voor een beleid dat hierop kon aansluiten. Zo heeft het versterken van de buurteconomie vermoedelijk meer kans van slagen als die aansluit op reeds in de buurt aanwezige bedrijvigheid en potentieel bij de bevolking.

De wijken die het vaak niet goed hebben gedaan, lijken – naast het ontbreken van deze factoren die een positieve ontwikkeling vermoedelijk kunnen versterken – last te hebben van een relatief gunstige uitgangssituatie (waardoor er minder beleidsmatige aandacht voor is geweest) en/of van een minder specifiek profiel (waardoor het niet eenvoudig is de juiste beleidsmatige formule te vinden om de leefbaarheid te verbeteren). Bijvoorbeeld, de wijken waar in 1998 nog vrij veel middeninkomens woonden hebben zich minder gunstig ontwikkeld.

IV Cases

Om scherper zicht te krijgen op de factoren die kunnen verklaren dat in de ene buurt de leefbaarheidsontwikkeling beter is geweest dan in de andere – vergelijkbare – buurt, is aan aantal casestudies verricht. Drie buurten die zich tussen 2002 en 2006 onttrokken hebben aan de neergaande leefbaarheidstrend zijn vergeleken met drie buurten – met dezelfde kenmerken – waar de leefbaarheid wel een negatieve leefbaarheidsontwikkeling heeft doorgemaakt.

Uit de casusanalyse kwam naar voren dat herstructurering kan zorgen voor een verbetering van de leefbaarheid in de buurt, maar dat het type woning dat teruggebouwd wordt doorslaggevend is. In de Schildersbuurt-West (Den Haag) en de Schaakbuurt (Utrecht) ontstond – voornamelijk door fysieke ingrepen - een meer gemengde woningvoorraad (eengezins- en koopwoning-)

gen), waardoor deze buurten aantrekkelijker werden voor meer kansrijke huishoudens. De herstructurering zorgde hier voor een meer gemêleerde bevolking.

In Landlust (Amsterdam) werd woningsplitsing toegestaan, waardoor veel woningen en complexen van grote particuliere eigenaren werden verkocht aan particuliere huishoudens. Hierdoor werd de buurt aantrekkelijk voor meer kansrijke huishoudens, wat dus voor een meer gemengde bevolkingssamenstelling zorgde. Deze huishoudens gingen vervolgens hun nieuw verworven – en op dat moment slecht onderhouden - woningen opknappen, wat een vliegwielfeffect op de leefbaarheidssituatie in de buurt tot gevolg had. Het verschil met Oud-Charlois (Rotterdam) is opmerkelijk. Ook hier was sprake van veel slecht onderhouden bezit van grote particuliere eigenaren. Aan deze situatie is eigenlijk niet veel veranderd: de buurt trekt nog steeds weinig kansrijkere huishoudens en de woningen zijn niet (of minder) opgeknapt.

Uit bovenstaande blijkt dat een gemêleerde bevolking – bijvoorbeeld met een groter aandeel hoogopgeleiden en/of hogere inkomensgroepen – ten opzichte van een concentratie van kansarme huishoudens over het algemeen samenhangt met een betere leefbaarheidspositie. Een gemengde bevolking kan beleidsmatig worden bevorderd door herstructurering of het stimuleren van eigenwoningbezit, maar er kunnen ook meer algemene ontwikkelingen achterliggen. Zo is de werkgelegenheidspositie en aantrekkingskracht op kansrijke huishoudens van Amsterdam beter dan die van Rotterdam. Hierdoor heeft bijna heel Amsterdam een gunstige leefbaarheidsontwikkeling doorgemaakt, waar Landlust mede van heeft kunnen profiteren. Oud-Charlois maakt deel uit van een groter gebied met leefbaarheidsproblemen, waardoor het zonder deze externe factoren lastig is om een positieve leefbaarheidsontwikkeling door te maken.

Ten slotte bleek ook de veiligheidssituatie een belangrijke rol te spelen in de gedifferentieerde ontwikkeling van de onderzochte buurten. Zo was in de Schaakbuurt de veiligheidspositie zeer zwak, waardoor er sterk op werd ingezet om deze situatie te verbeteren. In Bennekel-Oost (Eindhoven) was de veiligheidssituatie een stuk beter, met als gevolg dat het veiligheidsbeleid geen topprioriteit had en de veiligheid langzamerhand achteruitging. Totdat men na 2005 wel ingreep en de veiligheidssituatie weer verbeterde. Ook in de vergelijking tussen Oud-Charlois en Landlust bleek een verschil in veiligheidsontwikkeling een belangrijke verklaring voor het verschil in leefbaarheidsontwikkeling.

Hoofdstuk 1

Invloed van beleid

1.1 Waarom gaat het beter met de probleemwijken?

Uit verschillende recent verschenen rapportages komt het beeld naar voren dat de leefbaarheid in de aandachtswijken en andere wijken met extra beleidsmatige aandacht de laatste tien jaar is verbeterd. Specifiek wordt dat gemeld in de publicatie 'Buurtleefbaarheid beschreven: ontwikkelingen in de veertig aandachtswijken'. En voor de recente ontwikkelingen (tussen 2006 en 2008) wordt dat ook aangegeven in de nulmeting van de monitor waarin de eventuele waterbedefferen van het wijkenbeleid worden gevolgd.¹

Uit analyses in 'Leefbaarheid door de tijd' komt naar voren dat de uitgangspositie van wijken aan het begin van de meetperiode (in 1998) in belangrijke mate bepalend is geweest voor de daaropvolgende ontwikkeling in de leefbaarheid van die wijken (tot 2008).² Er geldt: hoe slechter de uitgangssituatie qua leefbaarheid (in 1998), hoe groter de verbetering.

Deze ontwikkelingen – waarbij de wijken met de grootste problemen dus wat van de achterstand inlopen ten opzichte van de rest van het land – suggereren dat beleid van invloed is geweest op de ontwikkelingen in een wijk. Als onderbouwing van die suggestie kan de volgende redenering gelden:

1. De literatuur over leefbaarheid suggereert dat de 'natuurlijke' ontwikkeling van wijken waar de leefbaarheid onder druk staat een negatieve is.³ Het mechanisme dat daarvoor verantwoordelijk is, laat zich in grote lijnen als volgt beschrijven:

De mensen die zich dat qua inkomen kunnen veroorloven, trekken weg uit de slechte wijken. Dit creëert extra aanbod waardoor prijzen dalen (voor zover er koopwoningen en/of particuliere huurwoningen zijn) of er ontstaat leegstand en/of zoveel aanbod dat ze een vestigingsplaats worden voor de mensen die verder weinig keuze hebben. Dat leidt er toe dat deze wijken in toenemende mate het 'afvalputje' van de woningmarkt worden waardoor een concentratie van kansarme huishoudens ontstaat. En dat zet de leefbaarheid nog verder onder druk. In het bijzonder de literatuur over de vervalsspiraal waarin wijken terecht kunnen komen, is wat dat betreft illustratief.⁴

In Nederland zijn er niet veel voorbeelden te vinden van wijken die een dergelijke vrije val hebben doorgemaakt. In het buitenland – waar sloppenwijken en getto's bestaan – is dat eenvoudiger. In Nederland is de buurt die er het dichtst bij in de buurt is gekomen vermoedelijk de hoogbouw in de Bijlmer. In het bijzonder in de jaren tachtig ver-

¹ Leidelmeijer, K., R. Schulenberg en A. Bogaerts (2009), *Waterbedefferen van het wijkenbeleid: nulmeting*, RIGO i.o.v. VROM/WWI, Amsterdam.

² Ministerie van VROM/WWI (2009), *Leefbaarheid door de tijd*, RIGO en Atlas voor gemeenten i.o.v. VROM/WWI, Den Haag.

³ Zie voor een overzicht: NICIS (2008), *Bloei en verval van naoorlogse wijken*, Den Haag.

⁴ Zie bijvoorbeeld Grigsby, W., M. Baratz, G. Galster & D. Maclennan (1987), "The dynamics of neighbourhood change and decline", *Progress in Planning*, 28, pp. 1-76 en voor de Nederlandse situatie: Prak, N.L. & H. Priemus (1986), "A model for the analysis of the decline of postwar housing", *The International Journal of Urban and Regional Research*, 10, pp. 1-7.

werd dit tot een 'no-go area' waar taxichauffeurs na zonsondergang geen klanten meer naar toe wilden brengen.

2. In Nederland komt een situatie waar geen beleid wordt gevoerd op wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, niet of nauwelijks voor. Er is vergeleken met veel andere landen sprake van een nadrukkelijke bemoeienis van overheden, sociaal-maatschappelijke organisaties en woningcorporaties met het wel en wee van de wijken en hun bewoners. De prioriteitswijken en recent de 40 wijken zijn daar een goed voorbeeld van. Maar op zichzelf is de beleidsmatige aandacht voor dit type wijk (en hun bewoners) zeker niet nieuw. De woonscholen uit de eerste helft van de twintigste eeuw (buurten in de stad waar probleemgezinnen onder toezicht werden gehuisvest met als doel om ze op te voeden tot modelburgers) zijn een aardig voorbeeld van de lange traditie van 'achterstandsbeleid'. In de recente geschiedenis zijn er wel voortdurend accentverschillen aan de orde geweest in dit beleid, bijvoorbeeld in de mate waarin sociaal, economisch en fysiek beleid verweven was of juist niet of in de mate waarin steden centraal stonden of vooral specifieke achterstandswijken. Maar er zijn maar weinig momenten aan te wijzen waarin de wijken waar de leefbaarheid onder druk stond, aan hun lot zijn overgelaten.
3. Als deze slechte wijken - gecontroleerd voor allerlei andere bepalende factoren als ligging en samenstelling van de bevolking, zoals in de rapportage 'Leefbaarheid door de tijd' is gedaan – het dan vervolgens beter gaan doen, is het aannemelijk dat beleid hier een rol in heeft gespeeld.

Toch is met deze 'plausibele' redenering nog niet onomstotelijk aangetoond dat er een beleids-effect is. Er is immers geen expliciete relatie gelegd met het beleid en de specifieke invulling daarvan. Het is als het ware 'circumstantial evidence'. Ook gaven de analyses in 'Leefbaarheid door de tijd' aan dat de ontwikkeling van de leefbaarheid in de wijken die in een stad zijn gelegen per saldo *slechter* is geweest dan in wijken die niet in een stad zijn gelegen. Ofwel, misschien zijn er toch wel andere omstandigheden dan het beleid die ervoor hebben gezorgd dat de slechte wijken zich gemiddeld genomen gunstig hebben ontwikkeld. Het kan in beginsel immers ook een 'natuurlijke' ontwikkeling zijn van wijken om zich – na een periode van verval – weer te herstellen.⁵

1.2 Vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de plausibiliteit te onderbouwen van de veronderstelling dat de positieve ontwikkelingen in de wijken met extra beleidsmatige aandacht mede tot stand zijn gebracht door de invloed van beleid.

De periode waarover we de ontwikkelingen beschouwen is de betrekkelijk korte tijdspanne tussen 1998 en 2008 omdat we over die jaren de beschikking hebben over gegevens uit de Leefbaarometer. Daarmee kunnen op een gestandaardiseerde manier de ontwikkelingen in de tijd worden gevolgd. De beleidsinvloed die wordt geanalyseerd betreft primair het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing omdat die met deze onderzoeksperiode overlapt.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK/WWI. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit Sinisa Boksic (BZK/WWI), Willem Relou (BZK/WWI), Gaby Laane (BZK), Monique Verbraken (BZK/WWI), Jankees Kok (BZK/WWI) en Farhana Goela-

⁵ Deze gedachte kan worden teruggevonden in de literatuur over gentrification, zie voor een overzicht van de benaderingen van dit onderwerp bijvoorbeeld Kennedy, M. & P. Leonard (2001), *Dealing with Neighborhood Change: A Primer on Gentrification and Policy Choices*, discussion paper, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

man (BZK/WWI). De auteurs danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve en inspirerende bijdrage aan de totstandkoming van deze rapportage.

Leeswijzer

In navolgende paragraaf wordt het grotestedenbeleid en het beleid ten aanzien van de stedelijke vernieuwing alsmede de uitkomsten van (tussentijdse) evaluaties nader geschetst. Daarmee wordt een beeld gegeven van de belangrijkste 'onafhankelijke' variabele in het onderzoek: het beleid. Aansluitend wordt het analysekader nader uitgewerkt. In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkelingen in de wijken en steden waar het grotestedenbeleid zich op heeft gericht. Daarmee wordt nog niet in causale zin een relatie gelegd tussen beleid en effect, maar wordt de constatering die ten grondslag ligt aan de veronderstelling dat beleid van invloed zou kunnen zijn, verder uitgewerkt.

In hoofdstuk 3 wordt de relatie tussen specifieke beleidsinspanningen en veranderingen in leefbaarheid gelegd. In het bijzonder worden inspanningen rond herstructurering in verband gebracht met daaropvolgende ontwikkelingen. Tevens wordt voor een selectie van wijken – de 56 prioriteitswijken – nader onderzocht in hoeverre concrete beleidsinspanningen op sociaal-fysiek terrein kunnen worden gerelateerd aan de ontwikkeling van de leefbaarheid. Bij de analyses in dit hoofdstuk wordt expliciet gecontroleerd voor de omstandigheden in de wijken die – naast beleid – van invloed zouden kunnen zijn op de ontwikkelingen. Op die manier kan met enige zekerheid worden gesteld dat geconstateerde ontwikkelingen daadwerkelijk aan beleid kunnen worden toegeschreven.

Hoofdstuk 4 biedt een nadere analyse van de verschillende typen 'kwetsbare buurten. Welke typen kunnen worden onderscheiden en zijn er specifieke typen te ontdekken die het goed of juist veel minder goed hebben gedaan? Er wordt met name gekeken naar de ontwikkeling tussen 2002 en 2006. In deze jaren maakte de leefbaarheid in Nederland – en de meeste kwetsbare buurten - gemiddeld gesproken een (kleine) achteruitgang door. Toch wisten verschillende kwetsbare buurten zich aan deze neergaande trend te onttrekken. De vraag is om welke buurten het ging en welke factoren eraan hebben bijgedragen dat de ene kwetsbare buurt zich wel wist te onttrekken en de andere niet. Er wordt daarbij zowel gezocht naar verschillen in de uitgangssituatie die van doorslaggevend belang zijn geweest voor daaropvolgende ontwikkelingen als naar verschillen in gevoerd beleid. Dat laatste wordt geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden van specifieke wijken (casestudies in hoofdstuk 5).

1.3 Het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing

Zowel het grotestedenbeleid (GSB) als de stedelijke vernieuwing (ISV) is na elke beleidsperiode geëvalueerd. We memoreren in deze paragraaf het beleid op hoofdlijnen en de belangrijkste uitkomsten van die evaluaties.

1.3.1 Eerste convenantsperiode grotestedenbeleid

De eerste periode van het grotestedenbeleid had betrekking op de jaren 1995-1999. Er waren 25 gemeenten bij betrokken, waaronder de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) die de noodzaak van een stedenbeleid hadden geagendeerd bij het Rijk. Een zestal van de 25 gemeenten binnen het grotestedenbeleid is iets later, in 1996 gestart. Steden maakten voor deze periode Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's (MOP's) waarin het beleid werd geformuleerd. Daarin werden in de regel ook wijken met extra beleidsmatige aandacht benoemd. Deze wijken met extra beleidsmatige aandacht zijn echter niet gevolgd in de monitor grotestedenbeleid. Daarvoor waren meerdere redenen. Een reden was dat de wijken soms op een lager schaalniveau waren gedefinieerd dan waar cijfers voor beschikbaar waren. Een andere reden

was dat er weinig consistentie in de benadering van de verschillende steden was, wat bijvoorbeeld bleek uit het feit dat sommige steden jaarlijks nieuwe wijken toekenden. Verder was het grotestedenbeleid ook vooral een stedenbeleid en veel minder een wijkenbeleid. In de monitoring van het grotestedenbeleid werd om die redenen gebruikgemaakt van statistisch afgeleide achterstandswijken. Daarbij werden steeds de wijken benoemd die het slechtst scoorden ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. Deze wijken konden per 'indicator' verschillen. Na afloop van deze eerste periode is geconstateerd (Vreeswijk e.a., 2001) dat:

- de werkloosheid in de steden sterker was gedaald dan in de rest van Nederland en in de meeste achterstandswijken nog meer;
- de daling van de werkloosheid onder allochtonen achter was gebleven bij die van autochtonen;
- de prestaties in het basisonderwijs waren verbeterd, maar in het voortgezet onderwijs stabiel waren gebleven;
- de leefbaarheid min of meer stabiel was gebleven op het niveau van steden, maar achteruit was gegaan in de achterstandswijken (vooral subjectief);
- de veiligheid objectief verbeterde maar subjectief niet.

Daarmee ontstond een gemengd beeld. De positieve macro-economische ontwikkeling droeg daarbij in belangrijke mate bij aan de afname van de werkloosheid en er kon alleen indicatief worden aangegeven dat de snellere daling in de (middel)grote steden en Amsterdam kon worden toegeschreven aan het grotestedenbeleid. Verder was de afname van de leefbaarheid en de beleefde veiligheid een tegenvaller.

1.3.2 GSB II

De tweede periode van het GSB had betrekking op de jaren 1999-2004. Het jaar 1999 is bij de ondertekening in december 1999 met terugwerkende kracht erbij getrokken en 2004 is als verlengingsjaar aangemerkt.⁶ Deze periode kan worden gezien als een doorstart en intensivering van het grotestedenbeleid waarbij er zelfs een 'eigen' minister voor het grotestedenbeleid werd ingesteld. De intensivering werd nodig geacht vanwege de gemengde resultaten van de eerste GSB-periode. In de GSB-II periode was 'de complete stad' het motto: een stad met leefbare en veilige buurten, goede woningen, integratie van etnische minderheden, goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, gedifferentieerde woonomgevingen, goede verbindingen, groenvoorziening, economische vitaliteit met werk voor wie dat zoekt, veilige kinderspeelplaatsen, en een nieuw elan voor iedereen. Er werd een aparte doelstelling geformuleerd die was gericht op de wijken – doelstelling 9: Het duurzaam herstel van de kwetsbare wijken.

Halverwege de GSB II periode is een tussenstand opgemaakt over de resultaten tot 2002.⁷ In de tussenstand werd geconcludeerd dat, waar de constatering aan het einde van de GSB-I periode was dat de wijken met extra beleidsmatige aandacht nog onvoldoende profiteerden van het GSB, halverwege de GSB-II periode de werkloosheid daar sneller dan het stedelijk gemiddelde daalde en dat de beleving van de veiligheid in de eigen wijk er sneller dan het stedelijke gemiddelde was gestegen. Daarmee leken de steden en hun bewoners de achterstanden dus in absolute zin in te lopen. Die constatering werd echter wel voorzien van de toevoeging "maar ze moeten van ver komen".⁸

⁶ Ministerie van BZK (1999), *Bundeling Stadsconvenanten*, Den Haag.

⁷ Ministerie van BZK, *Steden op stoom, tussenstand grotestedenbeleid, 1994 – 2002*.

⁸ Idem, p. 42.

Aan het einde van de GSB-II periode is een evaluatie uitgevoerd waarbij is geprobeerd om daadwerkelijk het effect van GSB vast te stellen.⁹ De conclusie die daarin wordt getrokken is dat de kwaliteit van de woonomgeving als gevolg van GSB-II in de GSB-steden is verbeterd, waardoor ook de bevolkingssamenstelling gunstiger is geworden. Hierbij is de verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving afgeleid uit gestegen huizenprijzen. Verder wordt geconstateerd dat het toerisme is aangetrokken en dat de combinatie van een koopkrachtiger bevolking en meer bezoekers de werkgelegenheid in de stedelijke detailhandel heeft gestimuleerd. Verder waren volgens deze evaluatie zowel de werkloosheid onder allochtonen als de jeugdwerkloosheid afgenomen als gevolg van het grotestedenbeleid.

Dezelfde evaluatie gaf aan dat het directe economische stimuleringsbeleid minder succesvol lijkt te zijn geweest omdat zowel de totale werkgelegenheid als de totale werkloosheid niet in positieve zin beïnvloed bleken door het grotestedenbeleid. Ook het SCP¹⁰ concludeerde in 2006 dat de leefsituatie (welzijn) van mensen in de vier grote steden sinds 1999 duidelijk was verbeterd, maar nog achterblijft bij die in de rest van het land. De leefsituatie in de G-21 had volgens het SCP inmiddels het landelijk gemiddelde bereikt. Een van de gebieden waar betrekkelijk weinig vat op is gekregen betreft doelstelling 9. Het duurzaam herstel van de kwetsbare wijken laat aan het einde van GSB II nog geen eenduidig positief beeld zien.¹¹

1.3.3 ISV-I

De eerste periode ISV had betrekking op de vijfjaarsperiode 1999-2004 en kan worden gezien als een versterking van de fysieke component (herstructurering) in het grotestedenbeleid. De betrokken steden zijn de G25 uit de GSB-I periode, aangevuld met vijf, toen aanleungemeenten genoemde, gemeenten: Alkmaar, Amersfoort, Lelystad, Emmen en Zaanstad. Deze gemeenten zijn gedurende deze periode gezamenlijk door het leven gegaan als de G30.

Nog voor het einde van de convenantsperiode werd voor wat betreft die herstructurering geconstateerd dat de voortgang onvoldoende was. Als reactie daarop heeft de minister van VROM de '56-wijkenaanpak' geïntroduceerd. Deze 56 wijken – een selectie van wijken die ook al waren benoemd als aandachtswijk in het kader van het grotestedenbeleid - zijn door de G30-gemeenten voorgedragen om voor versnelling van de herstructurering in aanmerking te komen. Het belangrijkste criterium bij de selectie was de ernst en cumulatie van de maatschappelijke problemen in samenhang met de herstructureringsopgave. Hiermee werd nadrukkelijk de aandacht verschoven van steden naar wijken. Waar in de MOP's die ten grondslag lagen aan het ISV sommige steden aangaven zelfs geen expliciet wijkenbeleid te willen voeren om stigmatisering te voorkomen, werd dat met deze ontwikkeling van het wijkenbeleid nadrukkelijk verlaten.

Na afloop van de ISV-periode is het ISV afzonderlijk geëvalueerd.¹² De belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat het ISV heeft bijgedragen aan het verbeteren van de woon- en leefkwaliteit van de stedelijke omgeving. Een aanzienlijk deel van de vooraf benoemde concrete doelstellingen bleek ondanks de achterblijvende economie gehaald. In de evaluatie is verder benoemd dat:

- de woningmarktpositie van de steden verbeterd is;
- de inkomenspositie van huishoudens beter is geworden;
- het aandeel koopwoningen verder is toegenomen en de woningprijzen sneller zijn gestegen dan in de rest van Nederland;

⁹ Atlas voor gemeenten (2005), *De effectiviteit van grotestedenbeleid*, Utrecht.

¹⁰ SCP, *De leefsituatie in de grote stad (1997 – 2004)*, 2006.

¹¹ Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid (juni 2007).

¹² Ecorys, *Evaluatie beleids- en procesmatige effecten GSB II*, 2006.

- het vertreksaldo is gedaald;
- en er een hogere waardering voor de sociale en fysieke leefbaarheid is.

1.3.4 GSB-III/ISV-2

In de derde GSB-periode – die liep van 2005 tot en met 2009 – maakte het ISV integraal onderdeel uit van het GSB, waarbinnen het als een zogenaamde brededoeluitkering (BDU) was opgenomen. In het Beleidskader voor GSB III is nogmaals bevestigd dat het GSB zich richt op het verbeteren van de concurrentiepositie van de steden door middel van een samenhangende aanpak op het terrein van fysiek, economie en op het terrein van zorg en welzijn, onderwijs, veiligheid en inburgering en integratie. Het streven was naar: “Krachtige steden:¹³ steden die veilig zijn, en die in alle opzichten voldoen aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. Krachtige steden zijn ook economisch vitale steden, met hoogwaardige vestigingslocaties en hechte sociale samenhang, die werk bieden aan wie dat zoekt. Kortom, steden die kansen bieden aan de burgers en waar het veilig en prettig is om te verblijven.” Deze missie is vertaald in een aantal doelstellingen die een nauwe onderlinge afhankelijkheid hadden en dus ook in onderlinge samenhang tot ontwikkeling moesten worden gebracht, aldus het Beleidskader. De doelen zijn voor GSB III geformuleerd als outcome-doelstellingen:

1. Het verbeteren van de veiligheid en het voorkomen en doen afnemen van criminaliteit.
Dit is een basisvoorwaarde voor een leefbare en veilige stedelijke samenleving.
2. Het verbeteren van de fysieke en sociale leefomgeving: schoon, heel, veilig en het bevorderen van duurzaamheid.
Deze verbeteringen zijn nodig om de stad aantrekkelijk te houden als stad om te wonen, werken en recreëren.
3. Verbeteren en in stand houden van de sociale kwaliteit van de samenleving, door versterking van integratie, participatie en het vergroten van de zelfredzaamheid.
Dit is een voorwaarde voor een stabiele samenleving, waarin de overheid (groepen van) mensen in staat stelt zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te nemen.
4. Het (opnieuw) binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad.
Deze doelstelling is van belang voor een gezond financieel-economisch draagvlak voor de steden voor een stabiele ontwikkeling van de stedelijke samenleving.
5. Het vergroten van economische groei.
De steden zijn belangrijke motoren van de economie, daarom is het van belang juist de economische groei in de steden te vergroten. Anderzijds is economische groei een voorwaarde voor het oplossen van sociale, fysieke en veiligheidsproblemen.

Het ISV-2 is hierbinnen vooral van toepassing op de overkoepelende doelstellingen gericht op het verbeteren van de fysieke (en sociale) leefomgeving en het (opnieuw) binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad. Wederom maakten de steden zogenaamde MOP's die als basis voor de rijksbijdragen golden en werden convenanten afgesloten waarin resultaatsafspraken waren opgenomen.

De tussenmeting van de GSB-III monitor betreft een beleidsneutrale weergave van de ontwikkelingen in de steden op een aantal indicatoren.¹⁴ De belangrijkste conclusie luidt dat de monitor

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Samenwerken aan de krachtige stad; uitwerking van het stelsel grote stedenbeleid 2005-2009 (GSB-III)*.

¹⁴ Ministerie van VROM/WWI (2008), *Midtermmeting GSB III*.

positieve maatschappelijke trends laat zien in de grote steden: mensen voelen zich bijvoorbeeld veiliger en zijn minder vaak slachtoffer van inbraak, diefstal en geweldsdelicten. De G31-steden bleven – zo werd daar tegelijkertijd aan toegevoegd - nog wel achter bij het landelijk gemiddelde, “zodat duidelijk moge zijn dat ook in de tweede helft van GSB III een verbeteringslag gewenst is”. Een belangrijke constatering die in de midterm review aan de Kamer (december 2007) is verwoord, luidt verder dat de verschillen binnen de steden toenemen. Ofwel, er leek sprake van een toenemende segregatie.

40 wijken

Al vóór de midterm-review van het grotestedenbeleid werd de 40-wijkenaanpak tot speerpunt gemaakt in het beleid van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Er werden 40 wijken benoemd waar beleidsprioriteit aan diende te worden gegeven omdat hier sprake was van probleemcumulatie. De extra aandacht voor de 40 wijken was erop gericht om de stapeling van sociale, fysieke en economische problemen die zich daar voordoen te bestrijden. Er werden – hoewel niet zonder slag of stoot - budgetten vrijgemaakt voor deze wijken, waardoor er een nog sterkere intensivering van beleid gericht op de verbetering van de positie van deze wijken kon plaatsvinden. Het verbeteren van de leefbaarheid was daar een belangrijk doel bij. Deze wijkaanpak is in 2007/2008 van start gegaan, waardoor het met de beschikbare data nog niet mogelijk is om de effecten van dit specifieke beleid mee te nemen.

1.4 Analyse kader

Ondanks dat er de nodige mitsen en maren aan kunnen worden toegevoegd is de teneur uit de beleidsevaluaties dat het grotestedenbeleid een positieve invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de steden. Er lijkt meer onzekerheid te zijn over de mate waarin het beleid in positieve zin heeft bijgedragen aan de verbetering van de leefbaarheid, in het bijzonder in de wijken met de grootste achterstanden op dat vlak. Zo werd aan het einde van GSB I geconstateerd dat de ontwikkelingen op het vlak van de leefbaarheid achterbleven. En aan het einde van GSB II was de conclusie dat – ondanks de positieve elementen in de ontwikkeling - het duurzaam herstel van de kwetsbare wijken nog geen eenduidig positief beeld liet zien. Verder zijn natuurlijk ook de tussentijdse slagen – eerst met het instellen van de 56 prioriteitswijken en later met de 40 aandachtswijken – daar uitingen van.

In deze studie richten we ons nadrukkelijk(er) op de ontwikkeling van die leefbaarheid en op het niveau van wijken. Het doel daarbij is om na te gaan wat de invloed van het steden- en wijkenbeleid is geweest op de ontwikkeling van de leefbaarheid in buurten en wijken.

1.4.1 Beleidsvariabelen

Door de beleidsreeks vanaf GSB-I tot en met de 40 wijken samen te nemen, ontstaan interessante vergelijkingsmogelijkheden om de invloed van beleid op de ontwikkelingen in de leefbaarheid nader te duiden. De volgende vergelijkingen dienen zich aan:

1. De periode waarin een stad werd opgenomen in het GSB/ISV (historie).
2. De periode waarin een gebied extra beleidsmatige aandacht had (historie).
3. De timing en mate waarin er fysiek is ingegrepen in de wijken (vernieuwingsgraad).
4. De inhoudelijke focus in de wijkaanpak: woningen, publieke ruimte, veiligheid en/of sociaal.

Nog een andere mogelijkheid zou zijn om de beleidsinspanningen te operationaliseren in termen van de budgetten die aan de specifieke wijken zijn besteed. Die weg achten we niet haalbaar. Op het niveau van steden is dat al lastig vanwege de verschillende geldstromen (vanuit

het rijk, maar ook vanuit gemeenten en maatschappelijke organisaties). Maar zeker op het niveau van wijken is niet goed te kwantificeren hoeveel input er aan specifieke wijken is geleverd.

Ook de output van beleid is op veel vlakken – met uitzondering van sloop en nieuwbouw - onbekend. Er is informatie beschikbaar over de beleidsvoornemens, maar niet of nauwelijks over de realisatie daarvan. De informatie die er is over concrete prestaties (zie ook de monitor GSB-III) is slecht vergelijkbaar tussen steden en ook niet beschikbaar op het schaalniveau waarop dat wenselijk zou zijn. Om beleid toch analyseerbaar te maken moet dan ook de aannamen worden gehanteerd dat waar een stad nadrukkelijk voornemens heeft geformuleerd ten aanzien van een bepaald beleidsterrein, dit ook heeft geleid tot uitvoering van die plannen.

Historie

Of een stad of wijk wel of geen (Rijks)beleidsinvloed heeft ondervonden, wordt ontleend aan of de stad of wijk is benoemd in het kader van GSB/ISV of als prioriteits/aandachtswijk. Het aardige daaraan is dat in beginsel ook een idee kan worden verkregen van de snelheid van de doorwerking van beleid. We onderscheiden in beginsel drie perioden:

- Vroeg: wijken die (ook) al in GSB1 naar voren kwamen als wijk met extra beleidsmatige aandacht.
- Midden: wijken die niet eerder dan in GSB2/ISV-1 werden benoemd.
- Laat: wijken die pas in de laatste periode (GSB3/ISV-2/40 wijken) werden benoemd.

ISV3 is voor deze analyse nog niet relevant omdat dit pas per 1-1-2010 van start is gegaan.

Vernieuwingsgraad

Er zijn – zo is uit eerder analyses gebleken – grote verschillen in de mate waarin er in de wijken ook fysiek is ingegrepen en in het moment daarvan ten opzichte van de benoeming van een wijk als aandachtswijk. In sommige wijken neemt het proces van plannen maken naar uitvoering nu eenmaal meer tijd in beslag dan in andere. In voorkomende gevallen kan het zelfs andersom zijn en wordt een wijk waar de herstructurering al was gestart later alsnog als aandachtswijk benoemd. Door van de historisch benoemde wijken ook de daadwerkelijke fysieke (des)investeringen in de tijd weer te geven, kan dan ook het moment waarop beleid tot uitvoering komt – voor zover dat mutaties van de woningvoorraad betreft - preciezer worden aangegeven. Daarnaast is de grootte van de cumulatieve vernieuwingsgraad ook een zinvolle indicator van de beleidsinzet in een wijk.

Inhoudelijke focus

Bij de inventarisatie van de ISV-2-gebieden is aan de gemeenten gevraagd aan welke doelstelling de voorziene investeringen zouden moeten bijdragen. Ze konden daarbij aangeven of de investeringen zouden bijdragen aan de woningvoorraad, de woonomgeving, grootschalig groen, milieu en/of sociaal-fysiek. Deze indeling kan worden gebruikt om nader te duiden wat de invloed van de verschillende beleidsaccenten is geweest. Als de wijken waarin investeringen in de woningvoorraad de boventoon voerden (ook blijkend uit de vernieuwingsgraad) het structureel slechter deden (of beter) dan wijken waarin 'sociaal-fysiek' voorop stond, levert dat relevante inzichten in de effectiviteit van beleid. Ook hierbij moet natuurlijk wel weer worden gecontroleerd voor de uitgangssituatie.

Voor de 56 wijken is in 2002 tot in detail geïnventariseerd welke beleidsinspanningen in de onderscheiden wijken waren voorzien. We maken gebruik van de volgende indeling:

- communicatie
- participatie

- investeringen in de openbare ruimte
 - algemeen
 - beheer
 - groen en water
 - infrastructuur en parkeren
 - overig, duurzaamheid en architectuur
- herhuisvesting
- voorzieningen voor:
 - kinderen
 - jongeren
 - ouderen
 - minderheden
 - economie
 - sociaal cultureel
 - veiligheid

Hoofdstuk 2

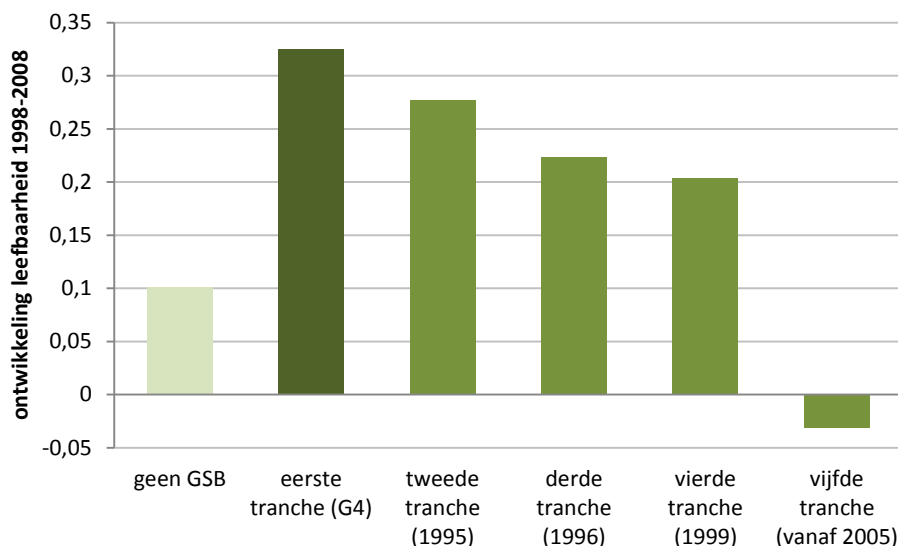
Effecten van het stedenbeleid

2.1 Ontwikkeling van steden

Het grotestedenbeleid is geïnitieerd door de G4 en werd snel gevolgd door de steden Eindhoven, Tilburg, Groningen, Breda, Nijmegen, Enschede, Arnhem, 's-Hertogenbosch, Maastricht, Zwolle, Leeuwarden, Deventer, Helmond, Hengelo en Almelo. De G4 benoemen we als de eerste GSB-tranche en de groep van 15 die direct in 1995 aansloot noemen we voor deze analyse de tweede GSB-tranche. Vervolgens sloten nog tijdens de eerste periode van GSB de steden Haarlem, Dordrecht, Leiden, Heerlen, Venlo en Schiedam aan. Die noemen we de derde tranche. Bij GSB II sloten in 1999 vervolgens nog Zaanstad, Amersfoort, Emmen, Alkmaar en Lelystad aan (de vierde tranche). Sittard-Geleen volgde in 2005 en Almere, Apeldoorn, Haarlemmermeer, Zoetermeer en Ede (de zogenaamde Ortega-gemeenten) in 2010. Die laatste groep valt vooralsnog buiten de meetperiode van de Leefbaarometer. Maar we kunnen er vanzelfsprekend wel de ontwikkelingen voor de periode 1998-2008 voor in beeld brengen. Om Sittard-Geleen niet afzonderlijk te analyseren, betrekken we die bij deze laatste tranche.

In figuur 2-1 wordt de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 1998-2008 weergegeven voor de onderscheiden tranches. Daaruit blijkt dat de grote steden er per saldo het meest op vooruit zijn gegaan en dat die vooruitgang steeds iets minder groot is geweest voor de elkaar opvolgende tranches. Opmerkelijk is dat in de groep Ortega-gemeenten, inclusief Sittard – Geleen er over deze periode zelfs sprake is geweest van een verslechtering van de leefbaarheid.

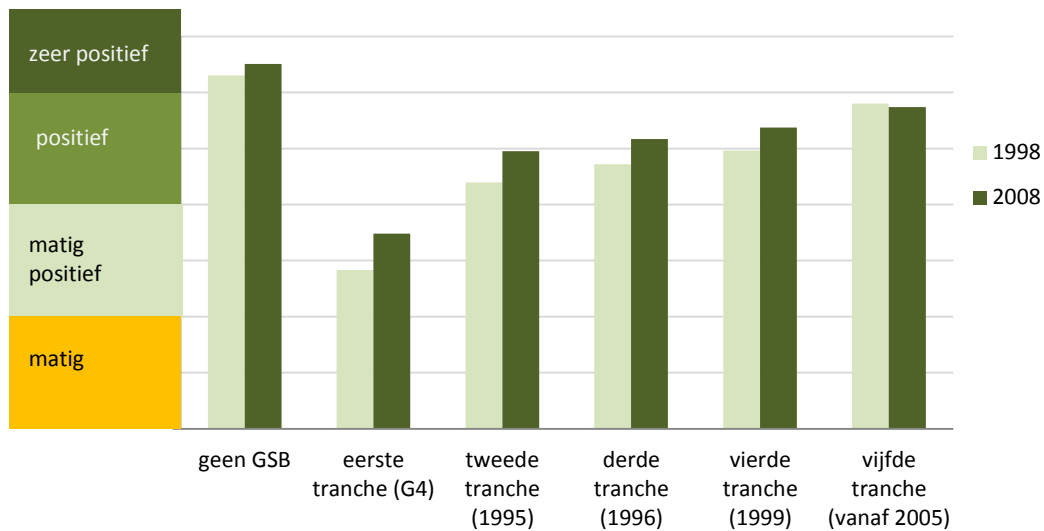
figuur 2-1 Ontwikkeling van de leefbaarheid in de steden tussen 1998 en 2008 per tranche van het grotestedenbeleid



* Afgebeeld is het verschil tussen de mediane waarden in beide jaren, gewogen naar het aantal inwoners in de steden in 1998. De eenheid van leefbaarheid (y-as) betreft de klassen van de Leefbaarometer (in termen van zeer negatief, negatief, matig, matig positief, positief enzovoort). Een waarde 0,25 staat dan dus voor een kwart klasse.

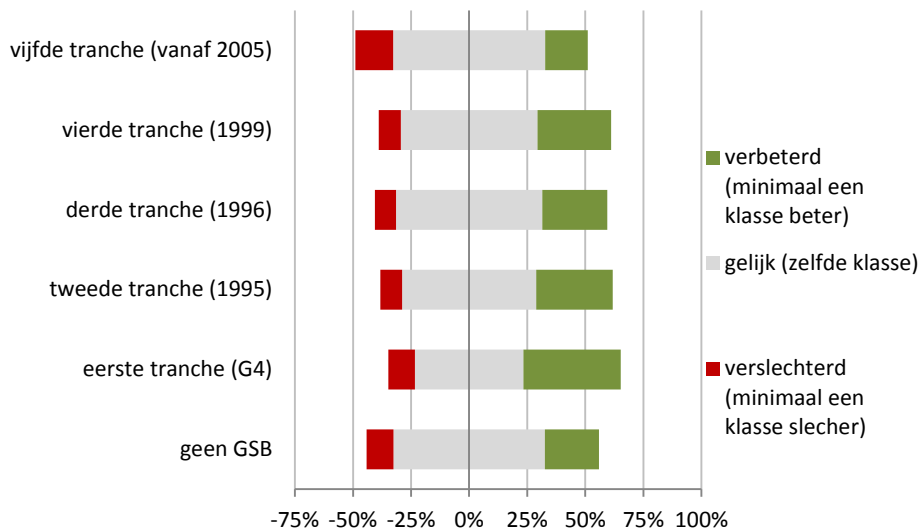
Dat de ontwikkeling het gunstigst is geweest in de grote steden wil niet zeggen dat die er nu gemiddeld ook beter voorstaan dan de andere steden in het grotestedenbeleid of de gemeenten die er buiten zijn gevallen. Zoals al eerder opgemerkt: ze moesten van ver komen. Maar gemiddeld is de leefbaarheid er nu wel een derde klasse op de Leefbaarometer beter dan in 1998. De G4 hadden in 1998 een leefbaarheid die onder het midden van de klasse 'matig positief' op de Leefbaarometer lag (figuur 2-2). Inmiddels is die leefbaarheid in de G4 de klasse 'positief' genaderd. De andere steden zitten daar gemiddeld genomen al in. In deze figuur is ook te zien dat de vijf Ortega-gemeenten en Sittard-Geleen (vijfde tranche), ondanks de kleine achteruitgang qua leefbaarheid, gemiddelde nog steeds de beste leefbaarheidsscore van alle grote steden hebben.

figuur 2-2 De leefbaarheid in de steden in 1998 en 2008 (mediane waarden) per tranche van het grotestedenbeleid



In figuur 2-3 wordt weergegeven welke verschuiving in klassen van leefbaarheid heeft plaatsgevonden in de verschillende tranches. Daarbij valt op dat het aandeel verbeteringen in de G4 substantieel groter is geweest is dan in de andere tranches maar dat binnen die latere tranches niet echt scherpe onderscheiden zijn. Behalve dan in de laatste, waar de verslechtingen opvallend zijn.

figuur 2-3 Aandeel verbeteringen en verslechtingen in klassen van leefbaarheid per tranche van het grotestedenbeleid

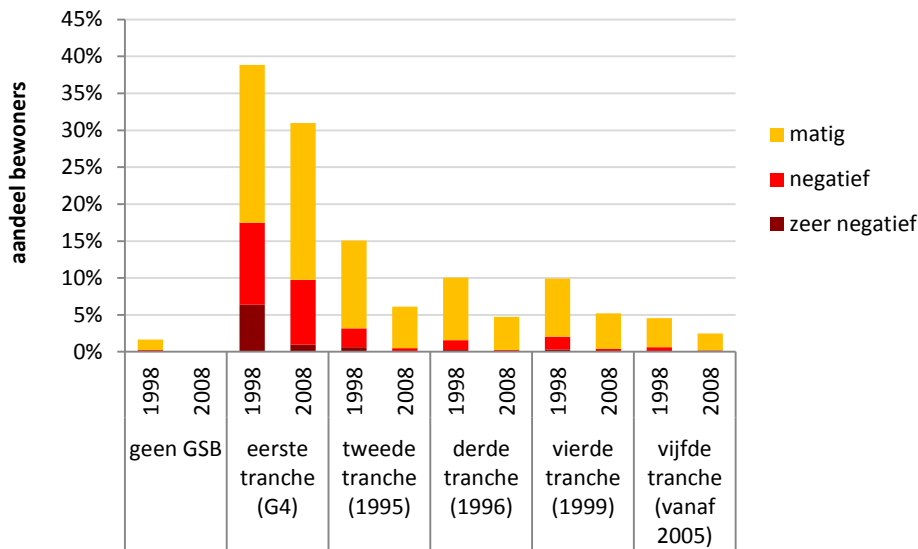


2.2 Ontwikkeling van kwetsbare wijken

Een van de doelstellingen in het stedenbeleid was om de positie van de kwetsbare wijken te verbeteren (doelstelling 9 in GSB II). Bij aanvang van het grotestedenbeleid werden die wijken nog niet erg precies benoemd. Maar als we ervan uitgaan dat het die gebieden in de steden waren die aanvankelijk maximaal een matige leefbaarheid hadden, dan is te zien dat daar in-tussen een belangrijke verbetering in heeft plaatsgevonden (figuur 2-4).

In diezelfde figuur kan ook worden gezien dat de opgave waarvoor in het bijzonder de G4 stonden (en staan) nogal afwijkt van die van de rest van de steden. Alleen de G4 hadden in 1998 te maken met een substantieel aandeel bewoners in gebieden die als ‘zeer negatief’ konden worden aangemerkt. Inmiddels is dat sterk teruggedrongen. In de andere steden waren die gebieden ook wel aanwezig, maar het waren er – ook in termen van aandelen van de bevolking – wel aanzienlijk minder. Het was in de steden buiten de G4 dus niet alleen in absolute zin een minder groot probleem maar ook in verhouding tot de omvang van de bevolking. De figuur laat zien dat de leefbaarheidsproblemen – ondanks de verslechtering van de gemiddelde leefbaarheidscore - in de Ortega-gemeente en Sittard-Geleen (vijfde tranche) kleiner zijn geworden.

figuur 2-4 Verdeling van het aandeel bewoners woonachtig in buurten met een zeer negatieve, een negatieve of een matige leefbaarheid in 1998 en 2008 per tranche van het grotestedenbeleid

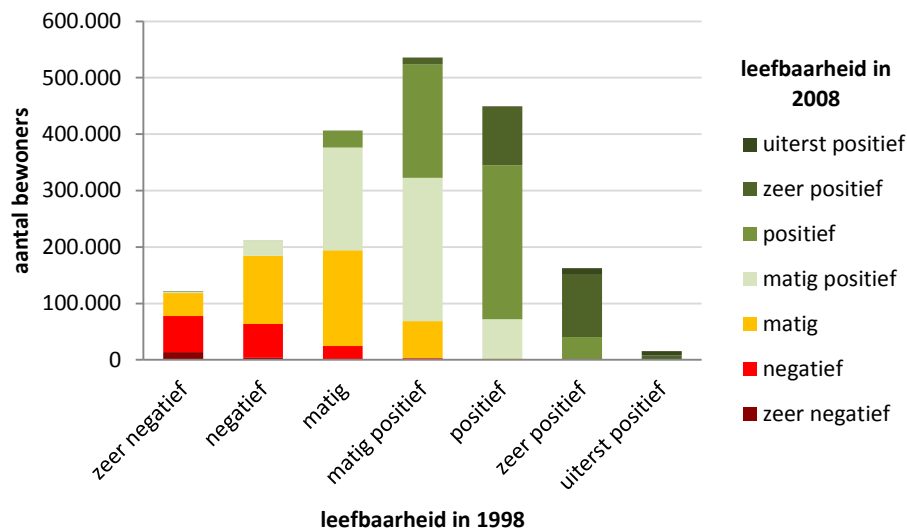


In figuur 2-4 kan de ‘per saldo’ ontwikkeling worden afgelezen: het resultaat van verbeteringen en verslechtingen van de leefbaarheid in de wijken. Het betekent echter nogal wat anders of er een gelijkmatige positieve ontwikkeling heeft plaatsgevonden of dat – in een extreem geval – alle ‘zeer negatieve’ wijken zijn verbeterd tot ‘matig’ en een deel van de aanvankelijk matige wijken zijn verworpen tot wijken waar een zeer negatieve leefbaarheid is ontstaan. Daarom beschrijven we ook de veranderingen per uitgangspositie.

De in 2008 nog resterende zeer negatieve gebieden in de G4 waren in 1998 ook al ‘zeer negatief’ (zie figuur 2-5). Er heeft met andere woorden geen substantiële terugval plaatsgevonden naar die categorie. De meeste van de in 1998 zeer negatieve gebieden in de G4 zijn ‘gewoon’ negatief of matig geworden. Over de gehele linie heeft er dus een verschuiving in de gewenste richting plaatsgevonden. Maar een minderheid van de buurten in de G4 heeft toch ook een neerwaartse ontwikkeling doorgemaakt zoals ook al in figuur 2-3 is gesignaleerd. In het bijzonder is een klein deel van de in 1998 nog ‘matig’ scorende gebieden in 2008 ‘negatief’ geworden en is een deel van de in 1998 ‘matig positief’ scorende gebieden ‘matig’ geworden.

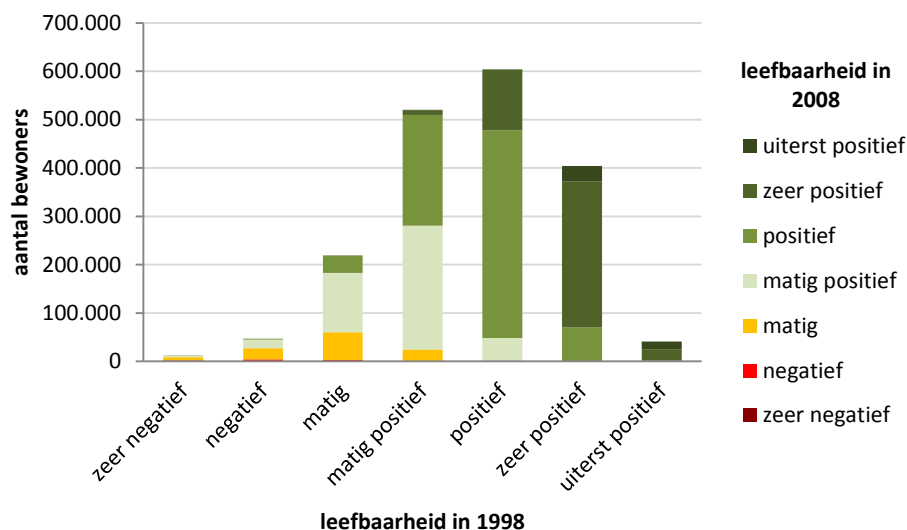
Het aandeel dat zich in positieve zin heeft ontwikkeld is wel groter dan het aandeel dat een negatieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Zo valt in het bijzonder op dat ruim de helft van de in 1998 nog ‘matig’ scorende gebieden in 2008 ‘matig positief’ scoort of zelfs een positieve leefbaarheid heeft gekregen. Maar ook van de in 1998 ‘matig positief’ scorende gebieden in de G4 heeft 40% nog een stap weten te maken naar een gebied dat in 2008 kan worden aange-merkt als een gebied met positieve leefbaarheid.

figuur 2-5 Verandering van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008 naar aantallen bewoners die in 1998 in de betreffende gebieden woonden in de G4



Dat de opgave en situatie in de G4 afwijkt van die in de andere steden die in het grotestedenbeleid zijn betrokken blijkt ook als dezelfde veranderingen van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008 in beeld worden gebracht voor de tweede tranche van het grotestedenbeleid (figuur 2-6).

figuur 2-6 Verandering van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008 naar aantallen bewoners die in 1998 in de betreffende gebieden woonden in de steden van de tweede tranche van het grotestedenbeleid

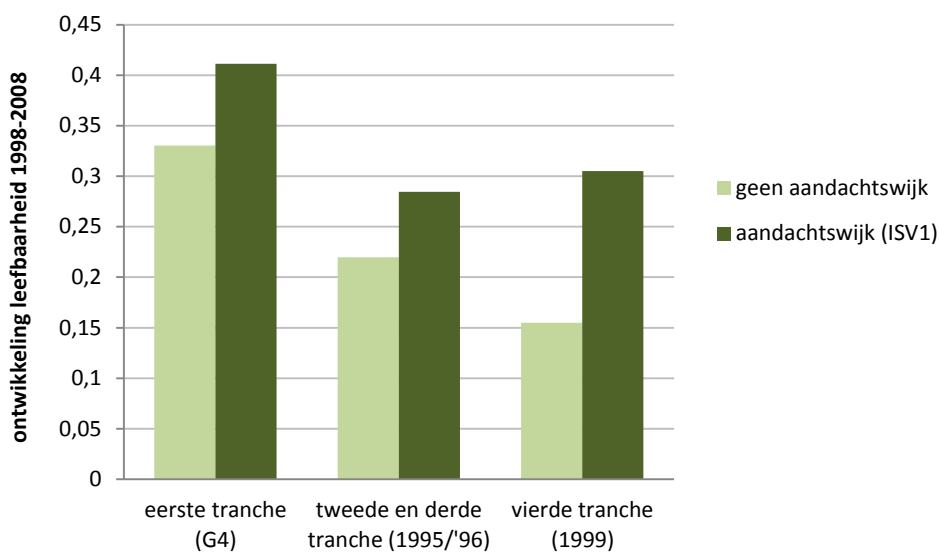


Het succes van de 15 steden in de tweede tranche bestaat er vooral uit dat er anno 2008 nagenoeg geen gebieden meer waren met een negatieve leefbaarheid en dat de groep gebieden die in 1998 nog 'matig' scoorde nu voor het overwegend grootste deel in 'matig positief' terecht is gekomen. Daarnaast is ook nog eens bijna de helft van 'matig positief' verbeterd tot een categorie 'positief'.

Aandachtswijken ISV

In het ISV, dat in 1999 startte, zijn nadrukkelijk ook wijken aangegeven waar een grote herstructureringsopgave lag (zie bijlage 1 voor een overzicht). De ontwikkeling in die wijken is gemiddeld genomen gunstiger geweest dan in de rest van de wijken in de steden (figuur 2-7). De ontwikkelingen in de ISV-wijken van de G4 zijn gemiddeld genomen het grootst geweest. Die zijn gemiddeld ruim 0,4 klasse op de Leefbaarometer verbeterd sinds 1998. De ontwikkelingen in de wijken met extra beleidsmatige aandacht van de overige steden zijn iets minder groot geweest (het aanvangsniveau van de leefbaarheid lag ook hoger dan in de G4) maar wel groter dan die in de overige wijken van de overige steden.

figuur 2-7 *Ontwikkeling van de leefbaarheid in de ISV-wijken en de overige wijken in de steden die deel uitmaakten van GSB2 tussen 1998 en 2008 en per tranche*



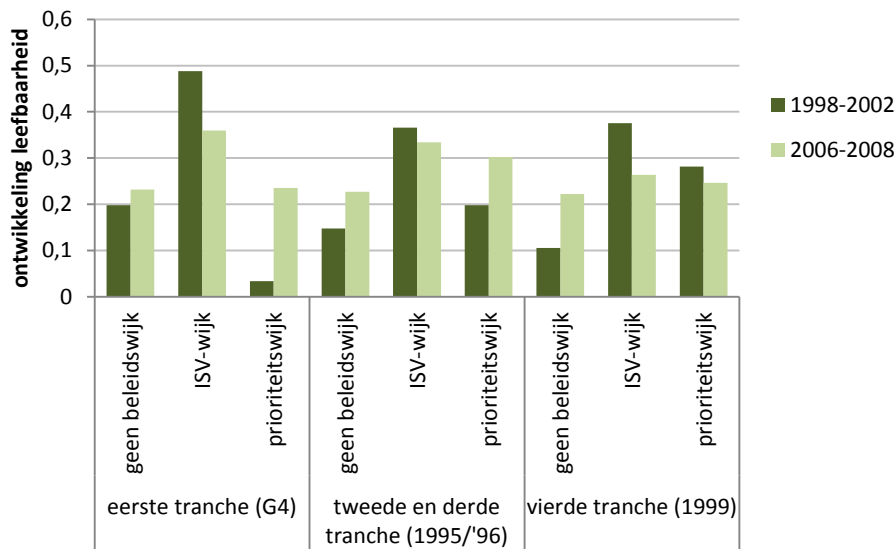
* Afgebeeld is het verschil tussen de mediane waarden in beide jaren, gewogen naar het aantal inwoners in de betreffende gebieden in 1998.

Al tijdens ISV 1 werd geconstateerd dat de uitvoering van de herstructurering niet in alle gevallen geheel liep zoals gewenst. De wijken waar dit in het bijzonder het geval was – en waar met de inzet van zogenaamde impulsteams beoogd werd om de vastgelopen processen vlot te trekken – werden benoemd als prioriteitswijken. Elke gemeente van de G30 kon wijken voordragen die hiervoor in aanmerking zouden moeten komen. Uiteindelijk zijn er 56 wijken als prioriteitswijk benoemd (zie bijlage 2 voor een overzicht).

De wijken die als prioriteitswijken zijn aangemerkt, hadden zich – in overeenstemming met de indruk die er destijds was – in de periode 1998-2002 duidelijk minder gunstig ontwikkeld dan de overige wijken die al bij aanvang van de eerste ISV-periode waren benoemd als wijk met een herstructureringsopgave (figuur 2-7). In het bijzonder in de G4 is het verschil in ontwikkeling tussen de prioriteitswijken en de overige ISV-wijken bijzonder groot (figuur 2-8). Daarbij valt zowel de positieve ontwikkeling in de overige ISV-wijken als de minder gunstige ontwikkeling in de prioriteitswijken op.

Sinds 2006 is er ook voor de voormalige prioriteitswijken sprake van een opleving in de ontwikkeling zoals ook in figuur 2-8 kan worden gezien. Maar per saldo is die ontwikkeling nog wel minder positief dan in de ISV-wijken waar het al wel goed mee ging voor 2002.

figuur 2-8 *Ontwikkeling van de leefbaarheid in de prioriteitswijken, de overige ISV-wijken en de andere wijken in de steden die deel uitmaakten van GSB2 per tranche*



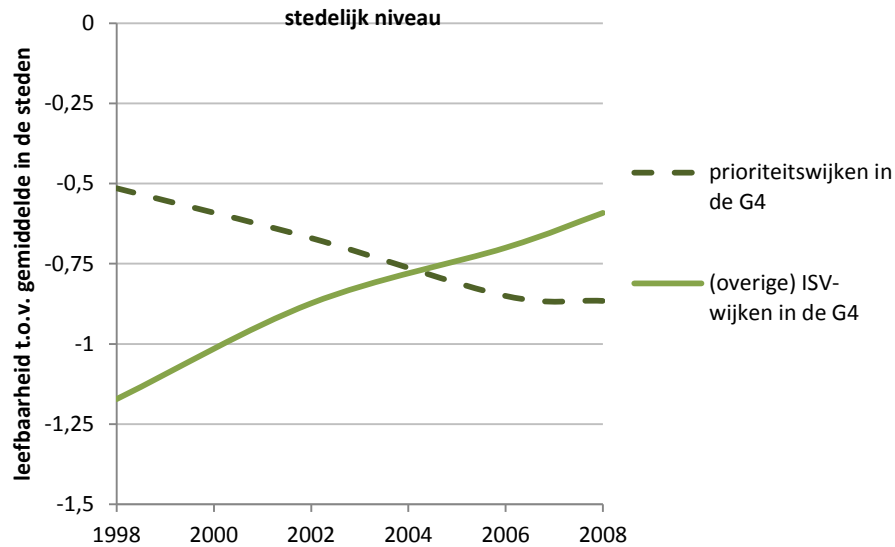
Veel van de in 2002 als prioriteitswijken benoemde gebieden zijn in 2007 ook weer als een van de 40 wijken aangewezen. Op zichzelf lijkt dat terecht omdat de ontwikkeling in deze wijken in de periode tussen 2002 en 2006 gemiddeld genomen ook ongunstiger is geweest dan gemiddeld in Nederland. Er moet daarbij wel worden opgemerkt dat het op zichzelf ook vreemd zou zijn als er direct al een verbetering te zien zou zijn na 2002. Immers zowel het proces als de effecten van herstructurering zijn in de regel toch eerder een kwestie van jaren dan van maanden.

Hoe dan ook is het opvallend dat er in het bijzonder in de grote steden sprake is geweest van een groep ISV-wijken die zich ten opzichte van het stedelijk gemiddelde over de gehele periode gunstig heeft ontwikkeld en een groep (de prioriteitswijken) die zich juist ongunstig heeft ontwikkeld. De groep ISV-wijken die niet meer als prioriteitswijk is benoemd had in 1998 zelfs een slechtere positie qua leefbaarheid dan de prioriteitswijken (figuur 2-9). Zij hebben die achterstand echter ingelopen en stonden er anno 2008 gemiddeld genomen beter voor dan de wijken waarvan in 2002 werd gesignaleerd dat die zich niet goed ontwikkelden en waar de neergaande trend pas sinds 2006 tot staan lijkt te zijn gebracht. Hier komen we later nog op terug.

2.3 Conclusie

Tussen 1998 en 2008 is er meetbaar een flinke positieve ontwikkeling geweest van de leefbaarheid in wijken en steden die deel uitmaakten van het grotestedenbeleid. Een groot deel van de gebieden met een zeer negatieve leefbaarheid in 1998 is zodanig verbeterd dat die leefbaarheid inmiddels als 'matig' kan worden bestempeld. En ook in de wijken die er wat minder extreem slecht voorstonden in 1998 is er gemiddeld genomen sprake geweest van een verbetering. De ontwikkelingen zijn het grootst geweest in de G4. Die steden hadden natuurlijk ook de grootste achterstand en dus de grootste opgave. Maar de vooruitgang is er dan ook feitelijk groter geweest dan in de andere steden.

figuur 2-9 *Ontwikkeling van de leefbaarheid in de prioriteitswijken en de overige ISV-wijken in de G4 ten opzichte van het stedelijk gemiddelde (1998-2008)*



De ontwikkelingen in de steden zijn niet alleen ten gunste gekomen van de wijken met extra beleidsmatige aandacht. Ook gemiddeld genomen is de positie van de steden verbeterd. De ISV-wijken zijn er gemiddeld wel meer op vooruitgegaan dan de andere wijken. Echter, niet alle kwetsbare wijken hebben het over de gehele periode even goed gedaan. Dit is onder meer terug te zien in de groep prioriteitswijken. Deze wijken, die destijds ook zijn benoemd vanwege de achterblijvende herstructurering, hebben het gedurende de meetperiode minder goed gedaan dan de andere wijken met extra beleidsmatige aandacht. Pas recent lijkt de neergaande lijn te worden omgebogen. Maar ook de omgekeerde constatering is van belang: een groep wijken met extra beleidsmatige aandacht heeft het – ondanks de ongunstige uitgangspositie – opmerkelijk goed gedaan. In de analyses in de volgende hoofdstukken gaan we dan ook na of er meer algemene samenhangen kunnen worden geconstateerd met de omstandigheden in die wijken en/of met gevoerd beleid.

Hoofdstuk 3

Invloed van specifieke beleidsinstrumenten

Hoewel de positieve ontwikkelingen in samenhang met het grotestedenbeleid en het wijkenbeleid op z'n minst suggereren dat dit beleid er iets mee te maken heeft, is dat met de beschreven samenhangen in het voorgaande hoofdstuk nog niet 'hard' aangetoond. Daarvoor is het wenselijk om specifieker in beeld te brengen in welke mate specifieke beleidsingrepen in verband kunnen worden gebracht met de daarop volgende ontwikkelingen in die wijken. En bovendien moet daarbij ook goed rekening worden gehouden met verschillen in de uitgangssituatie van de wijken.

3.1 De uitgangssituatie

Naast beleidsinvloeden is het niet onwaarschijnlijk dat er – gegeven een bepaalde uitgangssituatie van een gebied – autonome ontwikkelingen zijn.¹⁵ Zo is het van belang om bijvoorbeeld de kenmerken van de woningvoorraad (in het bijzonder de bouwperiode) en de bevolking (in het bijzonder aandeel niet-westerse allochtonen en niet-werkende werkzoekenden) in de analyses op te nemen als controlevariabelen evenals kenmerken van de gemeente (gemeentegrootte, stedelijkheidsgraad). Verder worden als controlevariabelen ook de geografische ligging van een gemeente (naar provincie en Randstad versus niet-Randstad), de werkgelegenheid in de regio in de uitgangssituatie (banen in verhouding tot de beroepsbevolking per Corop-gebied) en locatiefactoren van de wijken (afstand tot het centrum) opgenomen in de analyses.

De gebieden die zich – ook los van benoemd steden- en wijkenbeleid – vaker positief hebben ontwikkeld, voldeden in 1998 (de uitgangssituatie) gemiddeld genomen aan de volgende kenmerken:

Leefbaarheid en veiligheid:

- een ongunstige leefbaarheid
- gunstige veiligheid

Sociaal:

- weinig niet-westerse allochtonen
- veel hoogopgeleiden

Fysiek:

- veel suburbane statuswoningen (vrijstaand en twee-onder-een-kap)
- veel stedelijke statuswoningen (grachtenpanden)
- veel vooroorlogse woningen

¹⁵ Het gaat hierbij om ontwikkelingen die (mede) het gevolg zijn van de uitgangssituatie in een gebied. Bijvoorbeeld, kenmerken van de woningvoorraad brengen in veel gevallen bepaalde effecten met zich mee. Zo trekt een vooroorlogse buurt in de nabijheid van een stedelijk centrum in veel gevallen jonge hoogopgeleide bewoners aan, met positieve leefbaarheidseffecten tot gevolg. Voor veel van dit soort effecten zijn echter geen data beschikbaar. Als proxy wordt daarom voor de uitgangssituatie gecontroleerd, ten einde te voorkomen dat dit soort niet-verklaarde effecten in de analyse de beleidseffecten overschaduwden. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat een mogelijk beleidseffect wegvalt als gevolg van de veel sterkere niet-verklaarde effecten.

- weinig goedkope huur
- veel etagewoningen
- weinig hoogbouwflats
- weinig vroeg naoorlogse woningen

locatie:

- op geringe afstand van het centrum van de woonplaats
- niet in een grote stad
- niet in Limburg
- niet in Zuid-Holland
- niet in Groningen
- wel in Noord-Holland
- wel in Zeeland
- wel in Friesland
- in regio met gunstige werkgelegenheidspositie

Deze invloeden worden in navolgende analyses verdisconteerd in de analyses. De uitkomsten van die analyses beschrijven dan ook de effecten (van herstructurering of andere maatregelen), gegeven dat wijken vergelijkbaar zijn op de genoemde kenmerken van de uitgangssituatie. De effecten kunnen dan ook niet meer worden veroorzaakt door ‘toevallige’ ermee samenhangende verschillen tussen wijken.

3.2 Sloop en nieuwbouw

Herstructurering in de wijk

Sloop en nieuwbouw in de wijken met extra beleidsmatige aandacht is een belangrijk instrument om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren. Daarnaast is die nieuwbouw ook van invloed op de samenstelling van de bevolking. Daarvoor zijn op hoofdlijnen twee mechanismen van belang. De ene is dat met nieuwe, betere en vaak duurdere woningen, bewoners van buiten de wijk worden aangetrokken die vaker een hoger inkomen hebben. Het andere mechanisme is dat met de nieuwbouw de bewoners die anders uit de wijk zouden vertrekken nu de mogelijkheid wordt gegeven om hun wooncarrière in de eigen wijk voort te zetten.

Een minder vaak naar voren gebracht mechanisme, maar dat ook van invloed is, is dat de sloop van de slechtste delen van de voorraad er aan bijdraagt dat die bewoners – die veelal in sociaaleconomisch opzicht de onderkant van de samenleving vormen – uit de buurt verhuizen. Hierbij is vanzelfsprekend wel van belang hoe met die uitplaatsing wordt omgegaan. Als vervangende huisvesting in de buurt zelf wordt geboden, vervalt dat effect. Maar in veel gevallen zullen de huishoudens uit de te slopen woningen naar een andere plek in de stad verhuizen. Herstructurering zorgt daarmee via een verandering van de woningvoorraad voor een verandering van de samenstelling van de bevolking. Daarmee wordt de concentratie van kansarme huishoudens verminderd – wat op zichzelf positieve effecten voor de leefbaarheid kan hebben – en wordt het sociaaleconomisch draagvlak voor voorzieningen vergroot. Op die manier – zo is de gedachte – kan een negatieve spiraal worden voorkomen of tegengegaan.

Nieuwbouw buiten de wijk

De tegenhanger van de nieuwbouw in de wijk is de nieuwbouw elders in en rond de stad. Nieuwbouw op uitleglocaties biedt de mensen die het zich kunnen veroorloven vaak een aantrekkelijk alternatief. In het bijzonder wanneer zowel de kwaliteit van de woonsituatie als de

leefbaarheid in de eigen wijk niet optimaal zijn, ligt het voor huishoudens die zich dat kunnen veroorloven in de rede om hun heil ergens anders te zoeken. Wanneer een stad grootschalige nieuwbouwlocaties ontwikkelt, zal die stroom logischerwijs groter zijn dan wanneer er maar weinig nieuw wordt gebouwd. De hypothese is daarom dat grootschalige nieuwbouw buiten de wijken waar de leefbaarheid onder druk staat, een uitstroom van kansrijke huishoudens (en een toename van de instroom van minder kansrijke huishoudens) stimuleert. De meest in het oog springende vorm daarvan is nieuwbouw op uitleglocaties. Maar ook grote binnenstedelijke locaties kunnen dergelijke effecten op aanpalende wijken hebben.

We onderscheiden in de analyse de effecten van de volgende 'typen' fysieke ingrepen op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008:

- Sloop in het gebied waarvan we de leefbaarheid beschouwen
- Nieuwbouw in het gebied waarvan we de leefbaarheid beschouwen
- Nieuwbouw op uitleglocaties
- Nieuwbouw elders in de bestaande stad.

Daarbij onderscheiden we de volgende perioden:

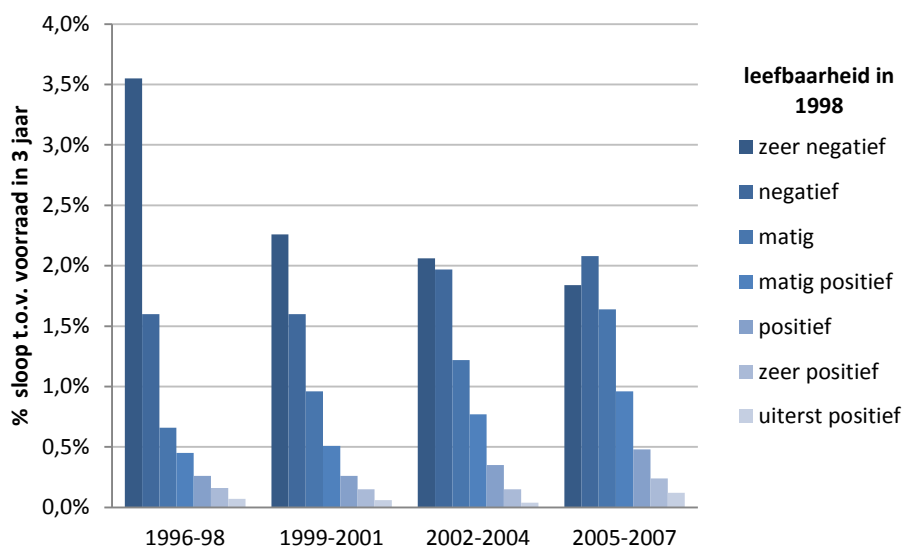
- 1996-1998
- 1999-2001
- 2002-2004
- 2005-2007

Verder beschouwen we de ingrepen in termen van absolute aantallen en als aandelen van de voorraad (in de wijk of de stad).

3.2.1 Leefbaarheid en herstructurering

Dat de fysieke herstructurering een instrument is dat wordt ingezet als er leefbaarheidsproblemen zijn in een wijk, blijkt vrij duidelijk uit de aandelen sloop en nieuwbouw in en rond gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat.

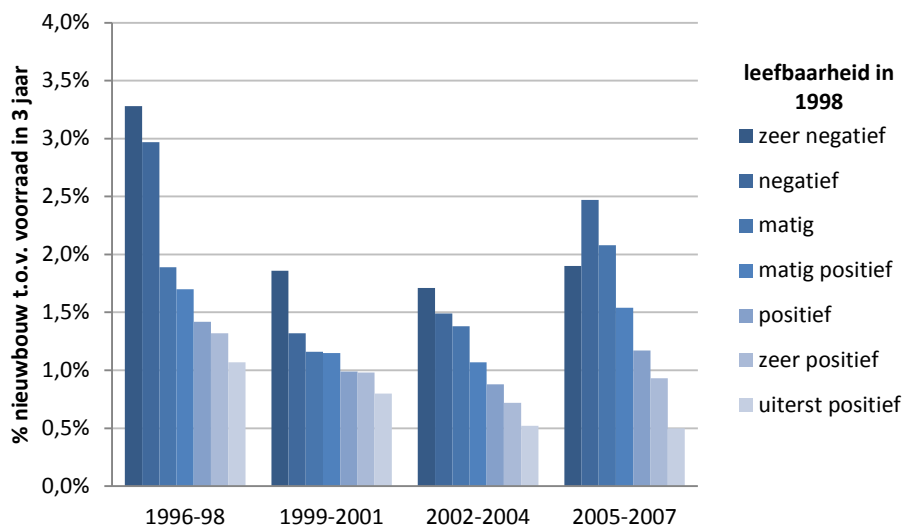
figuur 3-1 Aandeel sloop in de periodes 1996-1998 t/m 2005-2007 in stedelijk gebied naar de leefbaarheid van die gebieden in 1998



De aandelen sloop (figuur 3-1) en nieuwbouw (figuur 3-2) in stedelijk gebied¹⁶ zijn duidelijk hoger geweest in gebieden die in 1998 leefbaarheidsproblemen hadden dan in gebieden waar die problemen er niet of nauwelijks waren.

Wat onder meer opvalt in deze figuren is dat er in de loop der tijd een verschuiving lijkt te hebben plaatsgevonden van herstructurering in gebieden met een zeer negatieve leefbaarheid in 1998 naar gebieden met een iets minder negatieve leefbaarheid in 1998. De verklaring hiervoor is dat vermoedelijk eerst de buurten met de slechtste leefbaarheid zijn aangepakt, waarna geleidelijk ook de buurten met een iets minder slechte leefbaarheid aan de beurt zijn gekomen.

figuur 3-2 Aandeel nieuwbouw in de periodes 1996-1998 t/m 2005-2007 in stedelijk gebied naar de leefbaarheid van die gebieden in 1998



3.2.2 Effect van nieuwbouw en herstructurering

Om na te gaan welke invloed sloop en nieuwbouw hebben gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid, zijn de aandelen sloop en nieuwbouw in de wijken met behulp van meervoudige regressieanalyse in verband gebracht met de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 1998-2008. Waar van herstructurering in de wijken een positief effect wordt verwacht, is het aannemelijk dat van nieuwbouw op andere plekken in de stad of in de uitleg een negatief effect uitgaat. Om dat te onderzoeken, is de nieuwbouw elders in de stad en in uitleglocaties (als aandeel van de gemeentelijke woningvoorraad) toegevoegd aan de meervoudige regressieanalyse en eveneens in verband gebracht met de ontwikkeling van de leefbaarheid in stedelijk gebied.

Om voor de ontwikkelingen die het gevolg zijn van de uitgangssituatie te corrigeren, zijn dezelfde kenmerken van de uitgangssituatie -zoals beschreven in paragraaf 3.1 – in de analyses als controlevariabelen meegenomen. Daarmee wordt de separate invloed van nieuwbouw en sloop binnen de wijk, en van nieuwbouw elders in de stad en op uitleglocaties op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008 onderzocht.

¹⁶ Hiervoor zijn gebieden (stralen van 200 meter) genomen waar in 1990 minimaal 20 woningen per hectare stonden.

De analyse geeft aan dat gebieden waar herstructurering heeft plaatsgevonden zich - gecontroleerd voor de ontwikkelingen als gevolg van de uitgangssituatie – significant gunstiger hebben ontwikkeld dan gebieden waar geen herstructurering heeft plaatsgevonden. In het bijzonder van de nieuwbouw in een wijk gaat een zeer positief effect uit op de ontwikkeling van de leefbaarheid in diezelfde wijk (zie tabel 3-1). De nieuwbouw in de periode 1999-2004 heeft het meest bijgedragen aan die positieve ontwikkeling, maar ook nieuwbouw voor aanvang van de meetperiode (1998-2008) en nieuwbouw tegen het einde van de meetperiode hebben een flink positief effect.

Ook de sloop van woningen in een gebied heeft – zij het minder dan de nieuwbouw – een zelfstandig positief effect gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid in dat gebied¹⁷. Significante effecten zijn vastgesteld voor de periode 1996-2004. Recente sloop heeft (nog) niet geleid tot positieve leefbaarheidseffecten. Sloop heeft een positief effect, vermoedelijk aangezien sloop veelal in de slechtste delen van de voorraad plaatsvindt. Als gevolg van de sloop van woningen moeten de daarin woonachtige bewoners – die vanuit sociaaleconomisch standpunt meestal de onderkant van de samenleving vormen – de buurt uit verhuizen. Sloop zorgt daarmee voor een verandering van de bevolkingssamenstelling. De invloed van nieuwbouw is wel groter en directer dan die van sloop. Aangezien een (groot) deel van de bewoners die als gevolg van de sloop gedwongen moeten verhuizen binnen de buurt woonachtig blijft, is het effect beperkter dan voor nieuwbouw.

tabel 3-1 Effecten van herstructurering en nieuwbouw op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 1998 en 2008 in stedelijk gebied, naar periode waarin de ingreep is gerealiseerd

| Ingreep | Periode | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1996-1998 | 1999-2001 | 2002-2004 | 2005-2007 |
| Herstructurering | | | | |
| Sloop in het gebied (als aandeel van de voorraad in het gebied) | + | ++ | + | |
| Nieuwbouw in het gebied (als aandeel van de voorraad in het gebied) | ++ | +++ | +++ | ++ |
| Stedelijke nieuwbouw | | | | |
| Nieuwbouw binnenstedelijk, maar buiten het gebied (als aandeel van de stedelijke woningvoorraad) | --- | --- | ++ | + |
| Nieuwbouw op uitleglocaties (als aandeel van de stedelijke woningvoorraad) | --- | | - | ++ |

Noot. Alleen significante effecten zijn weergegeven. t-waarden < 5 zijn + of -, t-waarden tussen 5 en 15 zijn weergegeven als ++ of --, t-waarden > 15 zijn weergegeven als +++ of ---

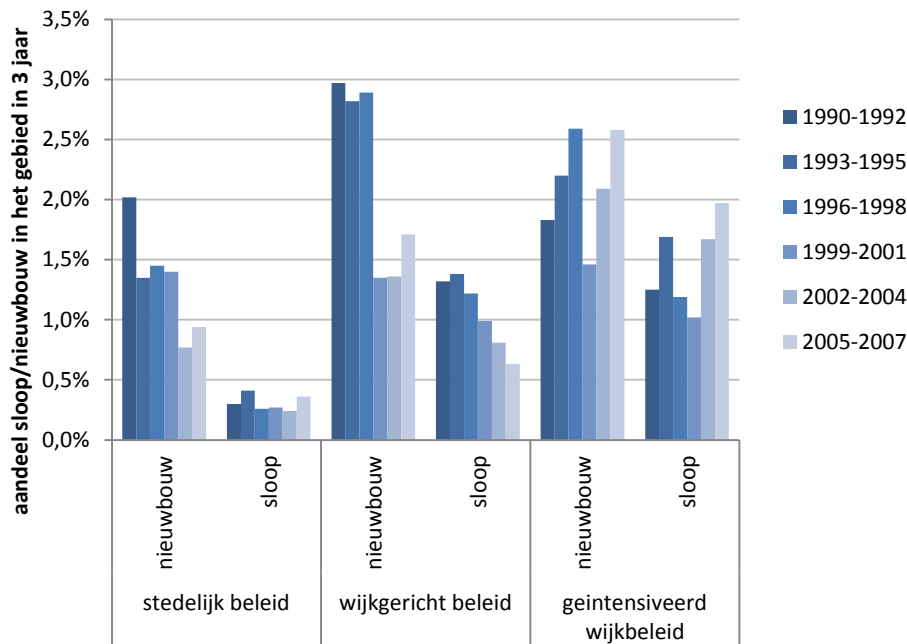
Negatieve effecten op de ontwikkeling van de leefbaarheid van een wijk zijn vastgesteld voor de nieuwbouw in de stad die buiten die wijk heeft plaatsgevonden; zowel binnen als buiten (uitleglocaties) de bebouwde kom. In het bijzonder de nieuwbouw die aan het begin of net voor de meetperiode heeft plaatsgevonden, heeft uiteindelijk negatief doorgewerkt op de ontwikkeling van de leefbaarheid in stedelijk gebied. Van de meer recente nieuwbouw is geen ne-

¹⁷ Aangezien sloop en nieuwbouw gezamenlijk aan het model zijn toegevoegd, is het gevonden effect van sloop onafhankelijk van het effect van de veelal op de sloop volgende nieuwbouw. Er is geen sprake van een schijnrelatie die eigenlijk het effect van de op de sloop volgende nieuwbouw op de leefbaarheidsontwikkeling laat zien, maar van sloop die op zichzelf al een positief effect op de leefbaarheidsontwikkeling heeft.

gatief effect vastgesteld. Het is denkbaar dat hierin een vertragingseffect optreedt. In het bijzonder voor de nieuwbouw binnenstedelijk is het ook mogelijk dat die wel in de nabijheid van het betreffende gebied waarvoor de ontwikkeling van de leefbaarheid wordt gemeten, heeft plaatsgevonden en dat die daarmee positief uitstraalt op het gebied zelf.

Nadere inspectie van de historie van inspanningen op het gebied van herstructurering in de verschillende gebieden, laat zien dat er tussen wijktypen relevante verschillen bestaan in de perioden waarin herstructurering heeft plaatsgevonden. In de oorspronkelijke wijken met extra beleidsmatige aandacht is erg veel nieuw gebouwd, in het bijzonder in de periode 1990-1998 (figuur 3-3). Daarna is dit gehalveerd. De onttrekkingen aan de woningvoorraad liepen ook gestaag terug vanaf 1995 tot 2007. Dat gebeurde aanvankelijk ook in de prioriteits- en aandachtswijken. Daar zijn de inspanningen echter vanaf 2002 weer sterk toegenomen. Dat beeld komt overeen met de verwachting die in paragraaf 2.2 is uitgesproken naar aanleiding van de constatering dat de oorspronkelijke wijken met extra beleidsmatige aandacht een andere ontwikkeling hebben doorgemaakt dan de wijken die later als één van de 56 prioriteitswijken of 40 aandachtswijken zijn benoemd (figuur 2-9). Het ondersteunt de gedachte dat ook in de oorspronkelijke wijken met extra beleidsmatige aandacht de herstructurering heeft bijgedragen aan de daarop volgende positieve ontwikkeling.

figuur 3-3 Gemiddelde aandelen nieuwbouw en sloop in driejaarlijkse perioden voor gebieden met een verschillende beleidsintensiteit



3.3 Invloeden van sociaal-fysieke investeringen

Naast de fysieke investeringen – waarvan de blijken van beleid landelijk bekend zijn – is voor de in ISV-2 benoemde buurten alsmede voor de 56 prioriteitswijken in meer detail bekend welke beleidsaccenten per gebied zijn gelegd. Ook voor de 40 wijken zijn de plannen bekend. Het is echter – gezien het feit dat die plannen niet eerder dan in 2007 zijn benoemd - niet aannemelijk dat de invloed daarvan in de onderzoeksperiode, die loopt tot 1-1-2008, tot uitdrukking kan komen. De effectiviteit van die plannen zal in een latere evaluatie kunnen worden onderzocht.

In deze paragraaf verkennen we daarom de invloed van de beleidsaccenten en –plannen die in ISV-2 en in de aanpak van de prioriteitswijken zijn benoemd op de ontwikkeling van de leefbaarheid. In beginsel kan die verkenning op verschillende manieren worden vormgegeven. Er is dus een aantal afwegingen aan de orde.

Periode

De eerste afweging betreft de keuze om de beschouwing van de ontwikkeling te beperken tot de periode vanaf het moment dat het beleid is geformuleerd tegenover de optie om dat voor een langere periode te doen (zoals in de voorgaande paragraaf is gedaan). Voor de ISV-beleidsaccenten zou de kortere periode neerkomen op de ontwikkeling tussen 2006 en 2008 en voor de prioriteitswijken gaat het dan om de ontwikkeling tussen 2002 en 2008. In beide gevallen – en in het bijzonder voor de prioriteitswijken – ligt het voor de hand om een kortere periode te nemen. De prioriteitswijken zijn immers benoemd met als doel om de wat verzande uitvoering van beleid een nieuwe impuls te geven. Voor de ISV-2-gebieden is die directe aanleiding minder noodzakelijk, maar het is tegelijkertijd ook vreemd om de invloed van op enig moment geformuleerde beleidsaccenten te evalueren op basis van de ontwikkelingen die ervoor hebben plaatsgevonden. De verkenning wordt dan ook voor de prioriteitswijken uitgevoerd over de periode 2002-2008 en voor de ISV-2-gebieden over de periode 2006-2008.

Vergelijkingsbasis

De tweede afweging betreft de vergelijkingsbasis. In het bijzonder gaat het om de keuze of de vergelijking van ontwikkelingen plaatsvindt tussen de 56 wijken en ISV-2-gebieden onderling of tussen de beleidsgebieden en de gebieden daarbuiten. Beide vergelijkingen geven een ander antwoord. Een vergelijking van de 56 wijken of ISV-2-wijken onderling geeft aan of en hoe – binnen die groep wijken – verschillende beleidsaccenten andere invloeden hebben gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid. Een vergelijking waarbij ook de niet-benoemde gebieden worden meegenomen geeft aan of de beleidsinspanning in deze wijken op zichzelf heeft geleid tot een gunstiger ontwikkeling van de leefbaarheid. In de voorgaande paragraaf is al getoond dat dit voor wat betreft de 56 wijken in ieder geval niet lijkt te gelden als de ontwikkeling over de gehele periode 1998-2008 wordt gezien. Dat kon – zo is daar gesuggereerd – juist ook te maken hebben met het feit dat die wijken zijn benoemd *omdat* ze werden geïdentificeerd als gebieden waar de ontwikkeling achterbleef.

Om te zien of het benoemen van de prioriteitswijken tot de gewenste impuls heeft geleid, zou dan eigenlijk ook een vergelijking van de ontwikkeling voor 2002 met die van ná 2002 moeten worden gemaakt. De vraag die dan wordt beantwoord luidt: is de ontwikkeling van de leefbaarheid in de prioriteitswijken tussen 2002 en 2008 gunstiger geweest dan tussen 1998 en 2002 en is dat voor deze wijken méér het geval geweest dan voor de rest van Nederland?

Voor de ISV-2-gebieden is die vergelijking minder relevant. Allereerst omdat de benoeming van de ISV-2-gebieden later plaatsvond (hoewel er natuurlijk veel overlapping tussen de 56 wijken en de ISV-2-gebieden bestaat¹⁸) waardoor wellicht eerder een vergelijking 2002-2006 versus 2006-2008 aan de orde is. Of dat zinvol is, is echter de vraag gezien de vermoedelijk wat langere doorlooptijd voordat plannen tot uitvoering komen. Verder bestaat – zoals hiervoor ook is aangegeven – de indruk dat de beleidsaccenten in ISV-2 meer uitdrukking geven aan de aard van het lopende beleid dan aan specifieke nieuwe plannen. Voor de beleidsaccenten in ISV-2 ligt om die reden een vergelijking van de ontwikkeling tussen 2006 en 2008 met die in overige stedelijk Nederland meer voor de hand.

¹⁸ In termen van het aantal inwoners in 2008, geldt voor ongeveer twee derde van de mensen die in een in ISV-2 benoemde wijk wonen, dat hun woongebied ook deel uitmaakt van prioriteitswijkenbeleid.

Aanpak

We verkennen om genoemde redenen:

- Voor de 56 wijken als totale groep de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2002 en 2008 vergeleken met die in de rest van stedelijk Nederland.
- Voor de ISV-2-wijken de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2006 t/m 2008 vergeleken met de rest van Nederland.
- De invloed van de verschillende beleidsaccenten op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2002 en 2008 *binnen* de 56 wijken.
- De invloed van de verschillende beleidsaccenten op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2006 en 2008 *binnen* de ISV-2-wijken.
- Voor de 56 wijken het verschil in ontwikkeling tussen 2002 en 2008 aan de ene kant en die tussen 1998 en 2002 aan de andere, afhankelijk van de aard van de beleidsinzet. Dus bijvoorbeeld: hebben wijken waar een meer sociaal programma is geformuleerd een sterkere verbetering laten zien dan de wijken waar een meer op de openbare ruimte gericht programma is gevoerd.

Bij alle analyses wordt gecontroleerd voor de ontwikkeling die het gevolg is van de uitgangspositie.

3.3.1 Plannen in de 56 wijken

Bij de inwerkingtreding van het prioriteitswijkenbeleid halverwege de ISV-periode is door het Ministerie van VROM vrij uitputtend en voor alle afzonderlijke wijken geïnventariseerd welke belemmeringen aan de orde waren in de uitvoering en welke plannen er voor de wijken waren geformuleerd. Bij de plannen is een onderscheid gemaakt in plannen gericht op:

- Communicatie (met bewoners)
- Participatie (van bewoners)
- Openbare ruimte
 - beheer
 - groen en water
 - infrastructuur en parkeren
 - overig, duurzaamheid en architectuur
- Herhuisvesting
- Voorzieningen voor:
 - kinderen
 - jongeren
 - ouderen
 - minderheden
 - economie
 - sociaal cultureel
 - veiligheid

Verder is van flankerend (niet-fysiek) beleid geïnventariseerd of dat aan de orde was en betrekking had op:

- Huishoudens (sociale interventies/ sociale hulpverlening aan huishoudens)

- Kinderen (activiteiten in de buurt en projecten gericht op opvoeding van en onderwijs aan kinderen)
- Jongeren (activiteiten in de buurt)
- Ouderen (activiteiten in de buurt en inzet gezondheidszorg/ hulpverlening / ouderenzorg)
- Sociale projecten om leefbaarheid te verbeteren
- Sociale projecten voor minderheden
- Stimuleren wijk economie en startende ondernemers
- Extra toezicht t.b.v. veiligheid en concrete projecten om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen

Voor elke wijk is gescoord of er sprake was van een of meerdere plannen waarin de genoemde aspecten aan de orde kwamen. In die score komt de sterkte van de nadruk in het beleid op dat aspect naar voren. Hierin blijft natuurlijk altijd enige ruis zitten omdat de score wordt bepaald door de formulering van beleid en minder door de daadwerkelijke uitvoering. De aanname is dat de formulering van beleid een acceptabele indicator is voor de mate waarin in de uitvoering aandacht wordt gegeven aan de verschillende aspecten.

Bij de belemmeringen is geïventariseerd of die betrekking hadden op:

- Financiën
- Afzetproblemen woningen (markt)
- Draagvlak bij de bewoners
- Regelgeving
- Organisatorische problemen bij de gemeente
- Organisatorische problemen bij de corporatie

Ook van die belemmeringen gaan we na in welke mate deze samenhangen met de ontwikkelingen tussen 1998 en 2002 en met het verschil tussen 2002 en 2008.

Belemmeringen

Van de in het prioriteitswijkenbeleid geïdentificeerde belemmeringen kan worden gesteld dat deze daadwerkelijk significant samenhangen met de mindere ontwikkeling van deze wijken in de periode 1998-2002 ten opzichte van de rest van stedelijk Nederland. In het bijzonder hebben de volgende belemmeringen te maken met die mindere ontwikkeling:

- Problemen met de financiering
- Afzetproblemen woningen
- Organisatorische problemen bij de gemeenten
- Organisatorische problemen bij de corporaties en/of derden

Het gebrek aan draagvlak bij bewoners heeft een positieve samenhang met de ontwikkeling in de periode 1998-2002. Het is niet helemaal duidelijk hoe dat moet worden geïnterpreteerd. Het is mogelijk dat het bewonersprotest zo effectief is geweest dat plannen die zouden hebben geleid tot een vermindering van de leefbaarheid daadwerkelijk zijn verijdeld. Het kan ook zijn dat het bewonersprotest weliswaar als lastig is ervaren, maar dat dit niet heeft geleid tot een feitelijke wijziging van de plannen en dat de sloop (de ingreep waar meestal verzet tegen ontstaat) toch is doorgedaan met het op zichzelf positieve effect op de leefbaarheid.

De geconstateerde afzetproblemen hangen sterk samen met het type woning in de betreffende wijken (hoogbouw aan de negatieve kant en etagewoningen en grachtenpanden aan de positieve

ve kant). Deze kenmerken van de wijken, die in voorgaande analyses als onderdeel van de autonome ontwikkeling zijn beschouwd, nemen in betekenis af als de door gemeenten geconstateerde afzetproblemen in de 56 wijken in de analyse worden opgenomen. Die afzetproblemen vormen daarmee dus als het ware een onderdeel van de autonome ontwikkeling.

De organisatorische problemen bij de gemeenten zijn vooral van belang in de vergelijking van de ontwikkeling in de 56 wijken met die in de rest van Nederland. Binnen de groep van 56 wijken zijn organisatorische problemen bij de gemeenten niet onderscheidend. Dat wil zeggen dat in de gemeenten die hebben aangegeven organisatorische problemen te ervaren (wat in driekwart van de gevallen aan de orde was) de ontwikkeling van de leefbaarheid op zichzelf niet ongunstiger is geweest dan in de andere gemeenten. De organisatorische complexiteit bij de gemeenten is daarmee eerder exemplarisch voor de G31 vergeleken met de rest van Nederland dan dat er binnen die groep relevante onderscheiden bestaan. De andere drie belemmeringen houden ook stand bij de verklaring van de verschillen in ontwikkeling *binnen* de groep van 56 wijken. Dus: in gemeenten die hebben aangegeven dat de problemen met de voortgang in de prioriteitswijk te maken hadden met afzetproblemen (de helft van de gevallen), problemen met de financiering (in 62% van de gevallen) of met organisatorische problemen bij de corporatie of derden (39%) was de ontwikkeling van de leefbaarheid in de betreffende wijken slechter dan wanneer die problemen niet aan de orde waren.

Algemeen effect van prioriteitswijkenbeleid

Het belangrijkste doel van het benoemen van de prioriteitswijken was om de geconstateerde mindere ontwikkeling in die wijken te doorbreken. Daartoe zijn de hiervoor beschreven belemmeringen geïdentificeerd en waar mogelijk opgelost.

Analyse van het verschil in ontwikkeling in de leefbaarheid voor en na 2002 – en gecontroleerd voor de autonome ontwikkeling - geeft aan dat de 56 wijken zich vergeleken met de rest van stedelijk Nederland in de periode 2002-2008 verhoudingsgewijs beter hebben ontwikkeld dan in de periode voor 2002. Dat geldt in het bijzonder als de problemen betrekking hadden op regelgeving en op organisatorische problemen bij corporaties of derden. Vermoedelijk is de ondersteuning door de ‘impulsteams’ juist op die punten effectief geweest.

De aanwezigheid van belemmeringen op het vlak van de afzet (van woningen), op de organisatie binnen de gemeente en op de financiering hangt niet significant samen met het verschil in ontwikkeling. Vermoedelijk waren die belemmeringen minder goed aan te pakken. Als de problemen betrekking hadden op een gebrek aan draagvlak bij bewoners, is de ontwikkeling ná 2002 zelfs minder gunstig dan in de periode voor 2002. Ook hierbij geldt – net als hiervoor ook is geconstateerd - dat de interpretatie van deze uitkomst niet zonder meer duidelijk is.

Effect van specifieke beleidsplannen

Van alle typen plannen - zowel fysiek georiënteerd als flankerend - is nagegaan in welke mate deze binnen de groep van 56 wijken onderscheidend zijn geweest voor de ontwikkeling in de periode 2002-2008 en voor het verschil in ontwikkeling voor en na 2002. Daarvoor zijn meer-voudige regressieanalyses uitgevoerd, waarbij alle maatregelen tegelijkertijd en gecontroleerd voor de autonome ontwikkelingen zijn meegenomen.

De resultaten van de analyses zijn weergegeven in Tabel 3-2. Een aantal zaken valt op. Een eerste inspectie van de uitkomsten leidt al vrij snel tot een indruk van de meest effectieve typen maatregelen. Dat zijn maatregelen waarvan de toepassing samenhangt met zowel een positieve ontwikkeling na 2002 als met een gunstiger ontwikkeling vergeleken met de periode voor 2002. Dat is het geval als er voor de betreffende wijk plannen waren om:

1. te investeren in de openbare ruimte, in het bijzonder in duurzaamheidsprojecten en in architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit;

2. een sociaal beleid rond herhuisvesting te hanteren (sociaal plan incl. herhuisvestingsregeling en vergoeding, individuele begeleiding bewoners bij herhuisvesting en/of tijdens herhuisvesting ook oplossing zoeken voor andere sociale problemen bewoners);
3. te investeren in sociaal-culturele voorzieningen (nieuwbouw/renovatie van buurtcentra/wijkcentra, multifunctionele accommodaties inclusief brede scholen en sportaccommodaties, Cruyff courts, skatebanen en dergelijke);
4. activiteiten voor jongeren in de buurt te organiseren (breed scala aan projecten, variërend van buurtsportprojecten tot inzet jongerenwerkers en 'jongeren op Zuid' en een jongerenklussendienst bijvoorbeeld);
5. de wijk economie en startende ondernemers te stimuleren;
6. extra toezicht in te stellen t.b.v. veiligheid en concrete projecten te ontwikkelen om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen.

Dit zijn de maatregelen die blijkbaar het verschil hebben gemaakt. Ze hebben eraan bijgedragen dat de ontwikkeling van de leefbaarheid op zichzelf positief is én ze zijn in staat geweest om een verbetering in de ontwikkeling van de wijk te creëren.

Tabel 3-2 Effect van (voorgenomen) typen maatregelen in de 56 wijken op de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2002-2008 en op het verschil in de ontwikkeling van de leefbaarheid voor en na 2002

| Beleid gericht op: | Ontwikkeling leefbaarheid in 2002-2008 | Verschil ontwikkeling leefbaarheid voor en na 2002 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Bewonersparticipatie: | | |
| Communicatie | -- | - |
| Participatie | 0 | - |
| Openbare ruimte: | | |
| Algemeen | ++ | 0 |
| Beheer | -- | 0 |
| Groen en water | + | - |
| Infrastructuur en parkeren | + | - |
| Overig, duurzaamheid en architectuur | +++ | + |
| Herhuisvesting | ++ | +++ |
| Voorzieningen voor: | | |
| Kinderen | --- | - |
| Jongeren | + | - |
| Ouderen | -- | -- |
| Minderheden | + | 0 |
| Economie | -- | - |
| Sociaal culturele activiteiten en sport | +++ | +++ |
| Veiligheid | 0 | 0 |
| Flankerend sociaal beleid: | | |
| Huishoudens (Sociale interventies / sociale hulpverlening aan huishoudens) | -- | -- |
| Kinderen (activiteiten in de buurt en projecten gericht op opvoeding en onderwijs kinderen) | 0 | 0 |

| Beleid gericht op: | Ontwikkeling leefbaarheid in 2002-2008 | Verskil ontwikkeling leefbaarheid voor en na 2002 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Jongeren (activiteiten in de buurt voor) | + | +++ |
| Ouderen (activiteiten in de buurt en inzet gezondheidszorg/hulpverlening / ouderenzorg) | - | o |
| Sociale projecten om leefbaarheid te verbeteren | -- | o |
| Sociale projecten voor minderheden | + | o |
| Stimuleren wijkeconomie en startende ondernemers | +++ | ++ |
| Extra toezicht t.b.v. veiligheid en concrete projecten om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen | ++ | + |

Noot. o = geen significant effect; t-waarden < 5 zijn weergegeven als + of -, t-waarden tussen 5 en 10 zijn weergegeven als ++ of --, t-waarden > 10 zijn weergegeven als +++ of ---

Uit deze analyses kan niet worden afgeleid *waarom* sommige maatregelen effectiever zijn dan andere. Er kan alleen worden geconstateerd *dat* het zo is. Een belangrijke vraag die moet worden gesteld, is of het aannemelijk is dat de getoonde samenhangen een indruk geven van de *invloed* van de maatregelen op de ontwikkeling van de leefbaarheid of dat het niet meer dan samenhangen betreft.

Een van de argumenten die kan worden gehanteerd tegen het idee dat de getoonde relaties causaal zijn, is dat het treffen van maatregelen samenhangt met specifieke kansen en bedreigingen in een wijk en dat het die kenmerken van de wijk zijn die (als het ware autonoom) voor de ontwikkeling zorgen in plaats van de getroffen maatregel. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gesteld dat niet elke wijk zich leent voor investeringen in duurzaamheidsprojecten of voor investeringen in stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Het is mogelijk dat hierin al een selectie ontstaat van wijken met meer potentie (die zich dus makkelijker 'als vanzelf' gunstiger ontwikkelen). Er moet dan echter wel worden bedacht dat die potentie er voor 2002 ook al zal zijn geweest en dat die potentie dus op zichzelf niet heeft geleid tot de gunstige ontwikkeling. Anders zou immers het verschil tussen de ontwikkeling voor en na 2002 niet positief zijn. Als – zoals bij dit type maatregel het geval is – zowel de ontwikkeling als het verschil positief is, dan lijkt het met andere woorden plausibel om te stellen dat het de maatregelen zijn die ertoe leiden dat de potentie wordt benut. Ook moet worden bedacht dat de kenmerken van de uitgangssituatie zoals de kenmerken van de woningvoorraad, de bevolking, de locatie en veiligheidssituatie alle als controlevariabelen zijn meegenomen. Daarmee wordt een belangrijk deel van de autonome ontwikkeling van wijken al verklaard.

Een tweede argument dat kan worden gehanteerd tegen het idee dat de getoonde relaties causaal zijn, is dat de maatregelen samenhangen met andere maatregelen, in het bijzonder met de aard en omvang van fysieke investeringen. Dat lijkt met name plausibel voor beleid rond herhuisvesting. Dat is logischerwijs vooral aan de orde als er sprake is van vrij grootschalige (voornemens tot) sloop. De positieve relatie tussen het herhuisvestingsbeleid en de ontwikkeling van de leefbaarheid kan dan ook worden veroorzaakt doordat het positieve effect optreedt als gevolg van sloop. Dan is er sprake van een schijneffect.

Dit vermoeden wordt bevestigd wanneer de fysieke ingrepen in de wijken bij de analyse worden betrokken. Dan verdwijnt de positieve invloed van het herhuisvestingsprogramma. Herhuisvestingsbeleid heeft *op zichzelf* dus geen positief effect op de ontwikkeling van de leefbaarheid. Door de fysieke ingrepen in de wijk bij de analyse te betrekken, verandert ook een beperkt aantal andere relaties. Zo blijkt er dan wel een positieve invloed van bewonersparticipatie en blijken investeringen in voorzieningen voor jongeren en minderheden ook een positieve

ve relatie te krijgen met de (verandering in de) ontwikkeling van de leefbaarheid (maar activiteiten voor jongeren juist niet).

De maatregelen die – bij controle voor de invloed van fysieke herstructurering in de wijken – een zelfstandig positief effect hebben op zowel de ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2002-2008 als op de verandering van de ontwikkeling voor en na 2002 zijn weergegeven in Tabel 3-3. Het is belangrijk te constateren dat als gevolg van het betrekken van sloop en nieuwbouw in de analyse niet alleen meer maatregelen een positieve invloed op de ontwikkeling van de leefbaarheid krijgen, maar dat deze effecten gemiddeld genomen ook sterker zijn (vergelijk daartoe de resultaten in Tabel 3-3 met die in Tabel 3-2). Dit wekt op z'n minst de suggestie dat het beleid aan effectiviteit wint als het op meerdere fronten en integraal wordt ingezet.

We gaan ervan uit dat van de in Tabel 3-3 beschreven effecten met een redelijke mate van zekerheid kan worden gesteld dat deze daadwerkelijk indicatief zijn voor de invloed van maatregelen op de ontwikkeling van de leefbaarheid in de 56 wijken.

Tabel 3-3 Effect van (voorgenomen) typen maatregelen in de 56 wijken op de (verandering in de) ontwikkeling van de leefbaarheid in de periode 2002-2008, gecontroleerd voor de invloed van fysieke (des)investeringen

| Beleid gericht op: | Invloed op de (verandering in de) ontwikkeling van de leefbaarheid |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Bewonersparticipatie | |
| Communicatie | - |
| Participatie | +++ |
| Openbare ruimte: | |
| Algemeen | +++ |
| Beheer | --- |
| Groen en water | ++ |
| Infrastructuur en parkeren | - |
| Overig, duurzaamheid en architectuur | +++ |
| Herhuisvesting | 0 |
| Voorzieningen voor: | |
| Kinderen | --- |
| Jongeren | +++ |
| Ouderen | --- |
| Minderheden | +++ |
| Economie | -- |
| Sociaal-culturele activiteiten en sport | ++ |
| Veiligheid | - |
| Flankerend sociaal beleid: | |
| Huishoudens (Sociale interventies / sociale hulpverlening aan huishoudens) | --- |
| Kinderen (activiteiten in de buurt en projecten gericht op opvoeding van en onderwijs aan kinderen) | ++ |
| Jongeren (activiteiten in de buurt voor) | 0 |
| Ouderen (activiteiten in de buurt en inzet gezondheidszorg / hulpverlening / ouderenzorg) | -- |

| Beleidsgericht op: | Invloed op de (verandering in de) ontwikkeling van de leefbaarheid |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Sociale projecten om leefbaarheid te verbeteren | - |
| Sociale projecten voor minderheden | +++ |
| Stimuleren wijkeconomie en startende ondernemers | +++ |
| Extra toezicht t.b.v. veiligheid en concrete projecten om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen | + |

Noot. o = geen significant effect; t-waarden < 5 zijn weergegeven als + of -, t-waarden tussen 5 en 10 zijn weergegeven als ++ of --, t-waarden > 10 zijn weergegeven als +++ of ---

Een aantal maatregelen hangt negatief samen met de ontwikkeling van de leefbaarheid. De meest waarschijnlijke verklaring daarvoor is dat er door de versterkte inzet op deze maatregelen minder wordt geïnvesteerd in maatregelen die wel een positief effect hebben. Dus, waar investeringen in afzonderlijke voorzieningen voor ouderen, kinderen en economie worden gedaan, ligt het minder in de rede om ook te investeren in multifunctionele gebouwen waarin die functies samenkomen. Als juist die investeringen in multifunctionele gebouwen goed werken, leidt sterk inzetten op gescheiden voorzieningen dus tot een negatief effect. Voor het beheer van de openbare ruimte zou wellicht eenzelfde redenering kunnen worden gevolgd. Als er sterk wordt ingezet op beheer, zou dat kunnen betekenen dat het beleid meer gericht is op het behoud van het bestaande dan op daadwerkelijke vernieuwing en herstructurering.

Van een aantal andere maatregelen – zoals sociale interventies gericht op huishoudens en activiteiten voor ouderen - geldt daarnaast dat het moeilijk is te bedenken waarom die een positief effect op de ontwikkeling van de leefbaarheid – zoals gemeten met de Leefbaarometer – zouden moeten hebben. Dat type maatregelen kan op zichzelf zinvol zijn, maar niet als het doel is om de leefbaarheid in de wijk te verbeteren.

3.3.2 Beleidsaccenten in ISV

In ISV-2, dat in 2005 in werking trad, is bij de inventarisatie van de ISV-wijken bij gemeenten ook nagegaan waar de nadruk in het beleid ten aanzien van de betreffende gebieden op lag. Daarbij is alleen een onderscheid op hoofdlijnen gemaakt in:

- de woningvoorraad
- de woonomgeving
- grootschalig groen
- milieu
- sociaal-fysiek

De investeringen in de woningvoorraad zijn niet onderscheidend tussen de wijken. Die bleken – zoals ook zou mogen worden verwacht van ISV-wijken - aan de orde voor alle ISV-gebieden. Het effect van die investeringen is ook al in paragraaf 3.2 aan de orde geweest. Die categorie wordt hier dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

De ISV-2-wijken zijn benoemd binnen het kader van GSB-III. Ze zijn benoemd door gemeenten zelf en variëren qua aard en omvang nogal sterk tussen gemeenten. Op zichzelf hebben deze gebieden geen officiële status. Ze zijn vooral bedoeld om een indruk te krijgen van de gebieden in de stad waar door gemeenten vooral zal worden geïnvesteerd en waar qua beleidsinhoud de nadruk op zal worden gelegd.

Invloed van GSB-III en ISV-2

De gemeenten die deel uitmaakten van GSB-III hebben zich, gecontroleerd voor de autonome ontwikkelingen, tussen 2006 en 2008 gunstiger ontwikkeld op het gebied van de leefbaarheid dan gemeenten die daar geen deel van uitmaakten. Voor de specifieke ISV-2-wijken is geen aanvullend positieve invloed op die ontwikkeling gevonden.

Dus op zichzelf hebben deze wijken wel een positievere ontwikkeling doorgemaakt dan gemiddeld in Nederland. Maar als deze wijken worden vergeleken met andere wijken die een vergelijkbare uitgangspositie hadden, maar die niet als ISV-2-gebied zijn aangemerkt, is er geen verschil in ontwikkeling. Er kan dus niet worden vastgesteld dat als gevolg van het feit dat een gebied is aangemerkt als een ISV-2-gebied, dit gebied zich gunstiger heeft ontwikkeld. Dat wil overigens niet zeggen dat dit aangeeft dat het beleid niet van invloed is. Het wil wel zeggen dat *als* het beleid heeft bijgedragen aan de positieve ontwikkelingen, dat blijkbaar ook geldt voor het beleid van de niet-rechtstreekse gemeenten op vergelijkbare gebieden.

Invloed van de beleidsaccenten

Analyse van de ontwikkeling van de leefbaarheid binnen de groep ISV-2-wijken in relatie tot de benoemde beleidsaccenten en gecontroleerd voor de autonome ontwikkeling, geeft aan dat de wijken het beter gedaan hebben waarvoor ook beleid is geformuleerd op de gebieden:

- woonomgeving
- milieu
- sociaal-fysiek

De effecten zijn niet groot (t-waarden zijn kleiner dan 5) maar wel significant. Vermoedelijk is de meetperiode ook wat kort om valide effecten te kunnen vaststellen. Anderzijds is er ook wel aanleiding om de beleidsaccenten die bij de inventarisatie van ISV-2-wijken zijn aangegeven met enige terughoudendheid te benaderen. De bevindingen bij grootschalig groen zijn daarvoor exemplarisch: wijken waarvoor in het bijzonder ook doelen en aanzien van grootschalig groen zijn geformuleerd hebben een minder positieve ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2006 en 2008 doorgemaakt dan wijken waarvoor die doelen niet zijn geformuleerd. Dit negatieve effect wordt echter in belangrijke mate veroorzaakt door de resultaten in een gemeente. Het blijkt namelijk dat een derde van alle gebieden waarvoor deze doelstelling is benoemd, in Den Haag ligt. Het ligt daarmee niet in de rede die toe te schrijven aan deze maatregel.

In het algemeen lijken de uitkomsten wel te suggereren dat waar een breder scala aan beleidsinzet werd voorgenomen de ontwikkelingen gemiddeld genomen gunstiger zijn geweest.

3.4 Conclusie

Van verschillende concrete beleidsmaatregelen is onderzocht of deze een positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid. Dat bleek aantoonbaar het geval te zijn voor zowel sloop als nieuwbouw in diezelfde wijken. Daarnaast zijn positieve effecten aangetoond voor een variatie aan investeringen in de woonomgeving, voor investeringen in voorzieningen alsmede voor flankerend sociaal beleid. De algemene indruk is dat een breed ingezet beleid waarin de investeringen zowel de woningvoorraad, de woonomgeving als voorzieningen en veiligheid betreffen uiteindelijk het effectiefst is.

De gemeten invloeden van beleid bleken niet in staat om de sterke invloed van de uitgangspositie van de wijken op de daarop volgende ontwikkeling te verminderen. Dus, ook al voegt de invloed van beleidsmaatregelen het nodige toe aan de verklaring van de ontwikkelingen, de uitgangssituatie blijft onverminderd van belang. Dat kan nog steeds duiden op het onvoldoende in de vingers hebben van de feitelijke maatregelen die in de wijken zijn genomen. Het kan er

ook op duiden dat de uitgangssituatie daadwerkelijk sterk bepalend is voor de ontwikkeling in de wijk en dat het beleid hier een weliswaar behoorlijke maar zeker niet allesbepalende factor in is.

Hoofdstuk 4

In weerwil van de trend

In 'Leefbaarheid door de tijd' is beschreven dat de algemene leefbaarheidsontwikkeling, gemeten met de Leefbaarometer, voor een deel een macro-economische trend volgt. In de periodes 1998-2002 en 2006-2008 nam de werkloosheid af en verbeterde de leefbaarheid in Nederland. In 2002-2006 vond de omgekeerde ontwikkeling plaats: de werkloosheid nam toe, met als gevolg dat landelijk in die periode de leefbaarheid afnam.

Ondanks dat de verbetering van de leefbaarheid in de kwetsbare gebieden in totaliteit groter is geweest dan in de rest van het land, volgde die ontwikkeling in de meeste kwetsbare gebieden deze trend eveneens. Er bleken echter ook kwetsbare gebieden te zijn die zich in 2002-2006 wisten te onttrekken aan de algemene neerwaartse ontwikkeling en waar de progressie uit de eerdere periode van meer structurele aard bleek¹⁹. Voorbeelden van deze ontwikkelingen die in 'Leefbaarheid door de tijd' zijn genoemd, zijn de Indische Buurt, Bos en Lommer en de Bijlmer in Amsterdam, Lombok in Utrecht en het centrum en oosten van Nijmegen.

In paragraaf 2.2 van de voorliggende rapportage is geconstateerd dat er in zekere zin een tweedeling lijkt te bestaan tussen wijken met extra beleidsmatige aandacht die zich opmerkelijk gunstig hebben ontwikkeld en wijken met extra beleidsmatige aandacht die zijn achtergebleven in hun ontwikkeling ten opzichte van de stedelijke gemiddelden. Die wijken met extra beleidsmatige aandacht die zich opmerkelijk gunstig hebben ontwikkeld zijn vermoedelijk voor een groot deel dezelfde die zich in weerwil van de trend wisten te ontwikkelen.

In dit hoofdstuk wordt verkend of er meer in algemene zin kan worden vastgesteld welke typen wijk zich niet goed hebben ontwikkeld en welke juist wel, zodat een inzicht kan worden verkregen in de factoren die mede het succes bepalen. Daarbij wordt zowel de relatie gelegd met de kansen die wijken bieden door hun functie, woningvoorraad en bevolking als met de verschillende wijzen waarop beleidsmatig in deze wijken is geopereerd.

De volgende vragen worden in deze verkenning beantwoord:

1. Zijn er duidelijk van elkaar onderscheidbare typen kwetsbare wijk te identificeren?
2. Hebben sommige typen buurt zich beter ontwikkeld dan andere?
3. Wat zijn de ontwikkelingspaden waarlangs buurten met leefbaarheidsproblemen zich positief hebben kunnen ontwikkelen in perioden van neergaande conjunctuur?
4. Wat zijn de factoren die hebben bijgedragen aan het verschil tussen positieve en negatieve ontwikkelingen?

4.1 Typen kwetsbaar gebied

In 1998 woonden circa 1,4 miljoen Nederlanders in een gebied met leefbaarheidsproblemen, verspreid over ruim 1.600 buurten (van de in totaal bijna 11.500 in Nederland). Deze buurten

¹⁹ In 1998 woonden circa 1,4 miljoen mensen in een gebied met een (zeer) negatieve of matige leefbaarheid. Voor ongeveer 260.000 van deze bewoners geldt dat de leefbaarheid in hun woonomgeving zich tussen 2002 en 2006 aan de neergaande leefbaarheidstrend wist te onttrekken (na een bovengemiddelde verbetering tussen 1998 en 2002). Met andere woorden, in 19 procent van de kwetsbare gebieden was de vooruitgang die tussen 1998 en 2002 te zien was van meer structurele aard.

hebben verschillende verschijningsvormen. De Bijlmer heeft bijvoorbeeld andere kenmerken dan de Haagse Schildersbuurt.

Clusteranalyse

Om de verschillende typen buurt met leefbaarheidsproblemen te achterhalen is een clusteranalyse uitgevoerd op een selectie van circa 650 buurten waar in 1998 in een groot deel van de onderliggende 6ppc-gebieden²⁰ leefbaarheidsproblemen waren (scores zeer negatief, negatief of matig). De typering heeft ook alleen betrekking op die delen van de betreffende 650 buurten waar leefbaarheidsproblemen waren. Dit is gedaan om te voorkomen dat de delen met een (matig) positieve leefbaarheid de uitkomsten beïnvloeden.

De circa 650 buurten zijn op een twaalfstal indicatoren aan een clusteranalyse onderworpen. Hierbij zijn zowel fysieke indicatoren (bouwperiode, woningtype, eigendomsverhouding, vernieuwingsgraad), sociale indicatoren (middeninkomens, etniciteit, werkloosheid en opleidingsniveau) als indicaties van de veiligheid en functiemenging in de buurten meegenomen. De analyse resulteerde in negen clusters.

tabel 4-1 Typologie van kwetsbare buurten*

| clusters 1998 (aantal buurten) | Aantal buurten | fysiek | | | | | sociaal | | | | | | |
|-----------------------------------|----------------|-------------|-----------------|-----------|----------|---------------|-------------------|-----------------|--------------|-------------------------|-----------------|------------|----------------|
| | | vooroorlogs | vroeg naoorlogs | jaren '70 | Hoogbouw | goedkope huur | vernieuwingsgraad | midden inkomens | Werkloosheid | niet-westers allochtoon | hoog opgeleiden | Veiligheid | Functiemenging |
| 1 Vooroorlogs | 79 | ++ | | - | - | | | - | ++ | ++ | - | - | |
| 2 Gemengde SES* | 32 | | | | | + | | -- | ++ | -- | ++ | | |
| 3 Vernieuwing | 43 | | | - | - | | ++ | - | + | | | | |
| 4 Gemengd, weinig hoogop | 107 | - | | | | | | | | | - | | |
| 5 Vroeg-naoorlogs | 134 | | ++ | - | - | ++ | | | | | | + | |
| 6 Jaren zeventig | 105 | - | -- | ++ | ++ | - | | + | - | | | | |
| 7 Centrumgebieden | 40 | + | - | - | | -- | + | + | | | ++ | -- | ++ |
| 8 Gunstige SES* | 75 | - | - | | | | - | ++ | -- | | | | |
| 9 Functiemenging | 42 | ++ | - | - | - | | | | | ++ | ++ | - | + |

*SES= Sociaaleconomische situatie

**geordend naar oplopende leefbaarheid

***De plusjes en minnetjes zijn in vergelijking met het gemiddelde van alle kwetsbare buurten

Legenda

| |
|----|
| ++ |
| + |
| - |
| -- |

score is:

Score wijkt niet af van gemiddelde van kwetsbare buurten

> 1,0 sd boven gemiddelde van kwetsbare buurten

0,5 – 1,0 sd boven gemiddelde van kwetsbare buurten

0,5 – 1,0 sd onder gemiddelde van kwetsbare buurten

> 1 sd onder gemiddelde van kwetsbare buurten

²⁰ 6ppc-gebieden staat voor zespositionele postcodegebieden

De clusterprofielen worden beschreven in tabel 4-1. Daarin wordt met plussen en minnen aangegeven of een bepaald kenmerk van de buurt – binnen deze groep van buurten met leefbaarheidsproblemen - veel of juist weinig voorkomt. Een aanduiding ‘++’ bij middeninkomens moet dan ook worden beschouwd als ‘veel middeninkomens’ vergeleken met de andere buurten met leefbaarheidsproblemen. Het gaat niet om een vergelijking met het Nederlands gemiddelde.

De clusters van buurten in tabel 4-1 zijn geordend naar leefbaarheidsscore. De buurtclusters waar de leefbaarheidsproblemen gemiddeld het grootst zijn, worden het eerst genoemd en de buurten waar de leefbaarheidsproblemen het minst zijn - sluiten de rij. We bespreken ze hierna ook in deze volgorde.

1. Vooroorlogse huurwijken

Een behoorlijk aantal buurten (twaalf procent van de buurten die in 1998 leefbaarheidsproblemen hadden) wordt gedomineerd door woningen die voor 1945 zijn gebouwd. In deze buurten woonden in 1998 relatief veel werklozen en niet-westerse allochtonen. Tevens woonden er weinig middeninkomens en hoogopgeleiden en de veiligheidssituatie was er gemiddeld genomen niet goed. In deze categorie bevinden zich vooral



Straatbeeld van een vooroorlogse buurt met leefbaarheidsproblemen in 1998: Transvaalkwartier (Den Haag)

veel Haagse (bijv. Transvaal- en Laakkwartier), Amsterdamse (bijv. Indische Buurt en Transvaalbuurt) en Rotterdamse buurten (bijv. Oude Noorden en Nieuwe Westen). Maar bijvoorbeeld ook Klarendal in Arnhem en de Kruidenbuurt in Eindhoven vinden hun plek in deze categorie.

1. Huurwijken met een gemengd sociaaleconomisch perspectief

Het tweede type buurt is de buurt die als meest opvallende kenmerk heeft dat er enerzijds weinig middeninkomens wonen en anderzijds vrij veel hoogopgeleiden. Deze groep maakt vijf procent uit van de buurten die in 1998 leefbaarheidsproblemen hadden en is



Straatbeeld van een buurt met leefbaarheidsproblemen in 1998 en een gemengd sociaaleconomisch perspectief : De Hoogte (Groningen)

daarmee een relatief kleine groep. Andere bepalende kenmerken zijn: een groot aandeel goedkope huurwoningen, weinig niet-westerse allochtonen en veel werklozen. De menging van veel werklozen, weinig middeninkomens én veel hoogopgeleiden bepaalt in het bijzonder het gemengde sociaaleconomische perspectief in de buurt. Voorbeelden van dit type buurt zijn Heyendaal in Nijmegen, De Hoogte in Groningen en Uilenstede in Amstelveen. In een groot aantal van deze buurten wonen relatief veel studenten. Dit is in de typering terug te zien aan het hoge aandeel hoogopgeleiden en het lage aandeel middeninkomens. Opvallend genoeg gaat het hier niet om buurten in de grote steden, maar vooral om buurten in de middelgrote steden.

2. Vernieuwingsbuurten

De derde groep (zeven procent van het totaal) van kwetsbare buurten wordt voornamelijk gekenmerkt door de omvangrijke fysieke ingrepen (sloop/nieuwbouw) die er hebben plaatsgevonden (rond 1998). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de Schildersbuurt in Den Haag, Hoogvliet in Rotterdam en een aantal buurten in Dordrecht en Hoogezand-Sappemeer. Andere kenmerken van deze buurten zijn een gering aandeel middeninkomens en een verhoudingsgewijs groot aandeel werklozen.



Straatbeeld van een buurt met leefbaarheidsproblemen in 1998 waar veel fysieke vernieuwing heeft plaatsgevonden: Schildersbuurt (Den Haag)

3. Naoorlogse, gemengde buurten (weinig hoogopgeleiden)

Een behoorlijk grote groep van ruim honderd buurten in Nederland (zestien procent van de buurten die in 1998 een ongunstige leefbaarheid hadden) heeft een weinig uitgekristalliseerd profiel. De bouwperiode is gemengd, maar het gaat wel in meerderheid om woningen die na de oorlog zijn gebouwd. De vernieuwingsgraad was er rond 1998 beperkt en de bevolking was min of meer gemiddeld voor de



Straatbeeld van een gemengde buurt met weinig hoogopgeleiden en met leefbaarheidsproblemen in 1998: Hoogvliet-Zuid (Rotterdam)

kwetsbare buurten. Er is een bevolkingskenmerk dat wel afwijkt van het gemiddelde: het opleidingsniveau. Gemiddeld woonden in deze buurten in 1998 weinig hoogopgeleiden. Hoogvliet-Zuid in Rotterdam is een voorbeeld van een dergelijke buurt.

4. Vroeg-naoorlogse buurten

Ongeveer één op de vijf kwetsbare buurten in 1998 had als belangrijkste kenmerk een bouwperiode tussen 1945 en 1970, gecombineerd met veel goedkope huur. Echte hoogbouw (meer dan vijf woonlagen) komt er niet veel voor. Dit cluster is de grootste groep binnen de buurten met leefbaarheidsproblemen in 1998. De buurten die tot dit cluster behoren zijn door het hele land te vinden, zoals Moerwijk in Den Haag, Slotervaart en de Kolenkit in Amsterdam, Malburgen in Arnhem, Meezenbroek in Heerlen, de Vogelbuurt in Oss en de West-Indische Buurt in Groningen.



Straatbeeld van vroeg-naoorlogse buurten met leefbaarheidsproblemen in 1998: Kolenkit (Amsterdam)

5. Jaren zeventig hoogbouwbuurten

Ongeveer honderd buurten (zestien procent) worden gedomineerd door woningen uit de jaren zeventig. Slechts een beperkt aantal van deze buurten bevindt zich in één van de vier grote steden, zoals de Bijlmer in Amsterdam. Het zijn veeleer de plaatsen in de directe omgeving van de grote steden en de middelgrote steden waar deze buurten zich bevinden. Het gaat bijvoorbeeld om de Meijhorst in Nijmegen, Tuikwerd in Delfzijl, Meerzicht in Zoetermeer en een aantal buurten in Lelystad. Kenmerkend voor deze bouwperiode is het relatief grote aandeel hoogbouw. Verder is er relatief weinig goedkope huur (vermoedelijk samenhangend met het feit dat de woningen uit deze periode relatief groot zijn) en is er een relatief groot aandeel middeninkomens.



Straatbeeld van jaren '70 buurten met leefbaarheidsproblemen in 1998: Bijlmer (Amsterdam)

6. Vooroorlogs, centrumgebieden

Ongeveer veertig buurten (zes procent) worden in het bijzonder getypeerd door een zeer sterke functie-menging. Het gaat om buurten die veelal in de historische centrumgebieden van de steden liggen. Voorbeelden hiervan zijn de centrumgebieden van Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Nijmegen, Groningen, Dordrecht, Enschede, Eindhoven, Heerlen en Tiel. Andere kenmerken van dit type buurt zijn: vrij veel vernieuwing, weinig goedkope huur, vrij veel middeninkomens en veel

hoogopgeleiden. De veiligheidssituatie in dit type buurt is gemiddeld genomen het slechtst van de onderscheiden typen. Dat wordt vermoedelijk vooral veroorzaakt doordat deze gebieden veelal ook uitgaansgebieden zijn.



Straatbeeld van een centrumgebied met leefbaarheidsproblemen in 1998: Binnenstad Groningen

7. Gemengde buurten met een relatief gunstig sociaaleconomisch perspectief

In dit type buurt was in 1998 een relatief groot aandeel middeninkomens woonachtig en was sprake van een laag werkloosheidspercentage - het laagst van alle negen typen kwetsbare buurt in die periode. Elf procent van de buurten die in 1998 leefbaarheidsproblemen hadden valt binnen dit cluster. Deze buurten zijn niet erg homogeen als het gaat om bouwperiode. Voorbeelden van buurten die tot dit type behoren zijn de Buikslotermeer in Amsterdam, Schalkbuurt in Haarlem en buurten in de *new towns* Spijkenisse en Almere.



Straatbeeld van een gemengde buurt met een relatief gunstige sociaaleconomische positie van de bewoners én met leefbaarheidsproblemen in 1998: Hoogwerf-Noord (Spijkenisse)

8. Vooroorlogs, functiemenging

De laatste groep die wordt onderscheiden wordt vooral gekenmerkt door veel functiemenging, veel vooroorlogse woningen, veel niet-westerse allochtonen én veel hoogopgeleiden. Het gaat om ongeveer zes procent van de buurten. Deze buurten hebben een ligging in de nabijheid van het centrum van de stad. Een deel van de buurten die binnen dit profiel vallen zijn inmiddels bekende gentrificationbuurten als De Jordaan en De Pijp in Amsterdam, Lombok in Utrecht en Bottendaal in Nijmegen. Een laatste opmerkelijk kenmerk – dat vermoedelijk ook samenhangt met de sterke functiemenging en centrumfunctie van deze buurten, die overlast en criminaliteit aantrekken – is de relatief onveilige situatie.



Straatbeeld van een buurt met veel functiemenging en leefbaarheidsproblemen in 1998: Lombok (Utrecht)

4.1.1 Beleidsaandacht

De meeste van de kwetsbare gebieden die zijn getypeerd behoorden ook tot de wijken met extra beleidsmatige aandacht in het stedenbeleid. Toch zijn er wel relevante verschillen tussen de gebieden, ook als wordt gekeken naar de buurten die later als ISV-wijk en als prioriteits- of aandachtswijk werden benoemd. De kwetsbare gebieden die het best vertegenwoordigd waren in de ISV-1-aandachtswijken waren de vooroorlogse huurwijken, de vernieuwingswijken en de vroeg naoorlogse buurten (tabel 4-2).

tabel 4-2 Aandeel bewoners van een kwetsbare wijk in 1998 waarvan het gebied tot ISV-1 wijk, prioriteitswijk, ISV-2-wijk en/of tot een van de 40 aandachtswijken behoorde

| | ISV 1 1999 | 56 wijken 2002 | ISV-2 2005 | 40 wijken 2007 |
|--------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|
| vooroorlogse huurwijk | 86% | 40% | 56% | 61% |
| huurwijken, gemengd SE perspectief | 38% | 20% | 47% | 35% |
| vernieuwingswijk | 63% | 57% | 41% | 40% |
| naoorlogs, gemengd (weinig hoogopgeleiden) | 51% | 50% | 38% | 39% |
| vroeg naoorlogs | 61% | 52% | 50% | 52% |
| jaren zeventig hoogbouw | 45% | 47% | 36% | 10% |
| vooroorlogs, centrumgebied | 11% | 10% | 2% | 2% |
| gemengde buurten, gunstig SE perspectief | 31% | 30% | 22% | 11% |
| vooroorlogs, functiemenging | 51% | 6% | 10% | 14% |

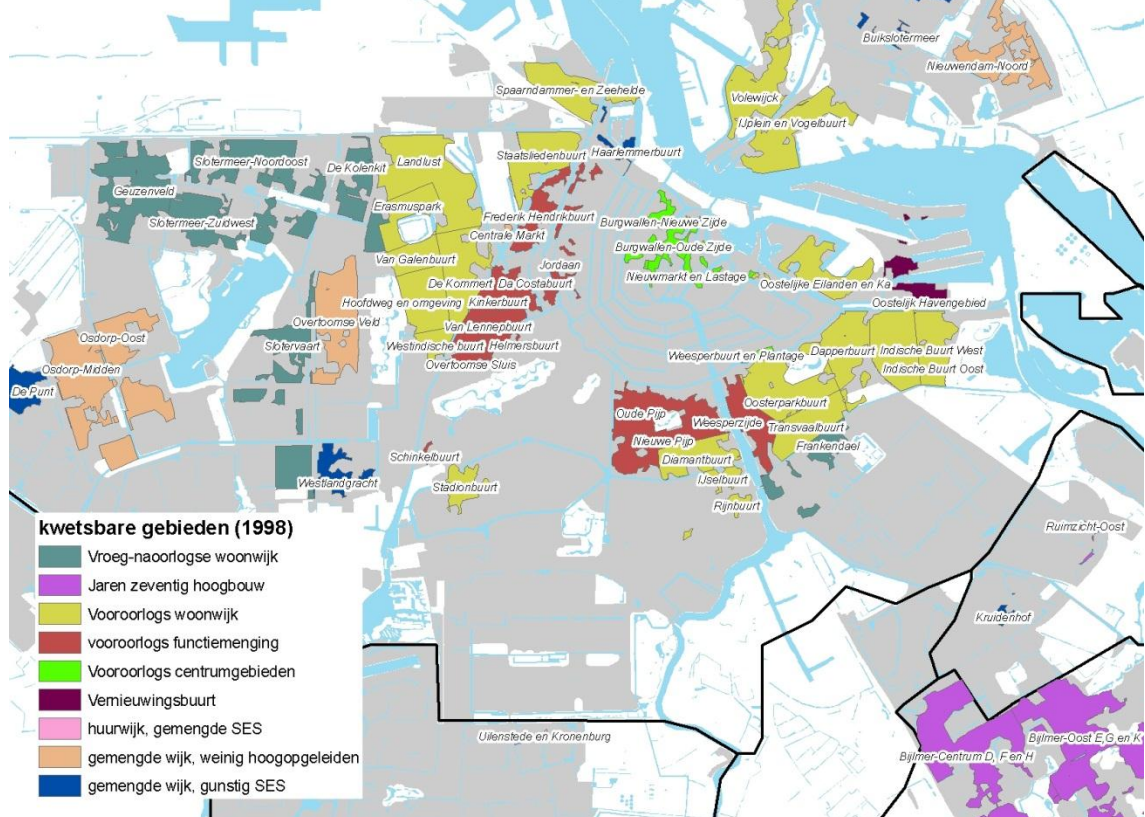
Van de vooroorlogse huurwijken is een flink deel niet aangemerkt als prioriteitswijk, maar vervolgens is wel weer een substantieel deel als ISV-2-wijk benoemd en maakt het merendeel ervan ook nog steeds deel uit van het 40 wijkenbeleid. Van de vroeg naoorlogse kwetsbare gebieden heeft gedurende de gehele periode een behoorlijk aandeel deel uitgemaakt van het wijken- en stedenbeleid. In iets mindere mate geldt dat ook voor de vernieuwingswijken en de naoorlogse gemengde wijken met weinig hoogopgeleiden.

Kwetsbare gebieden die betrekkelijk weinig als ISV-1-wijk werden aangemerkt waren de vooroorlogse centrumgebieden, de gemengde buurten met een gunstig sociaaleconomisch perspectief en de huurwijken met een gemengd sociaaleconomisch perspectief. Die laatste groep is wel meer aangemerkt als ISV-2-wijk en komt ook bij de 40 wijkenaanpak weer relatief vaak terug. De vooroorlogse centrumgebieden waren vermoedelijk al voor een belangrijk deel in de stadsvernieuwing aan bod gekomen, wat het minder voor de hand liggend maakte om deze ook in de stedelijke vernieuwing te betrekken. Van de andere typen wijk die vaak niet als ISV-gebied zijn aangewezen is dat minder vanzelfsprekend. Opvallend is de afnemende mate waarin zowel de vooroorlogse wijken met veel functiemenging als de gemengde wijken met een (in 1998) gunstig sociaaleconomisch perspectief deel uitmaken van het wijkenbeleid.

4.1.2 Ruimtelijke verdeling

Voorals in de grote steden komen veel van de onderscheiden typen in één stad voor. In Figuur 4-1 wordt een beeld geschetst van de ligging van de typen kwetsbaar gebied (in 1998) in Amsterdam. Daarbij is goed te zien dat de buurttypen ook ruimtelijk sterk geordend zijn op een wijze waarin de verschillende bouwperiodes kunnen worden herkend.

Figuur 4-1 Typering van buurten met een ongunstige leefbaarheid in 1998 in Amsterdam*



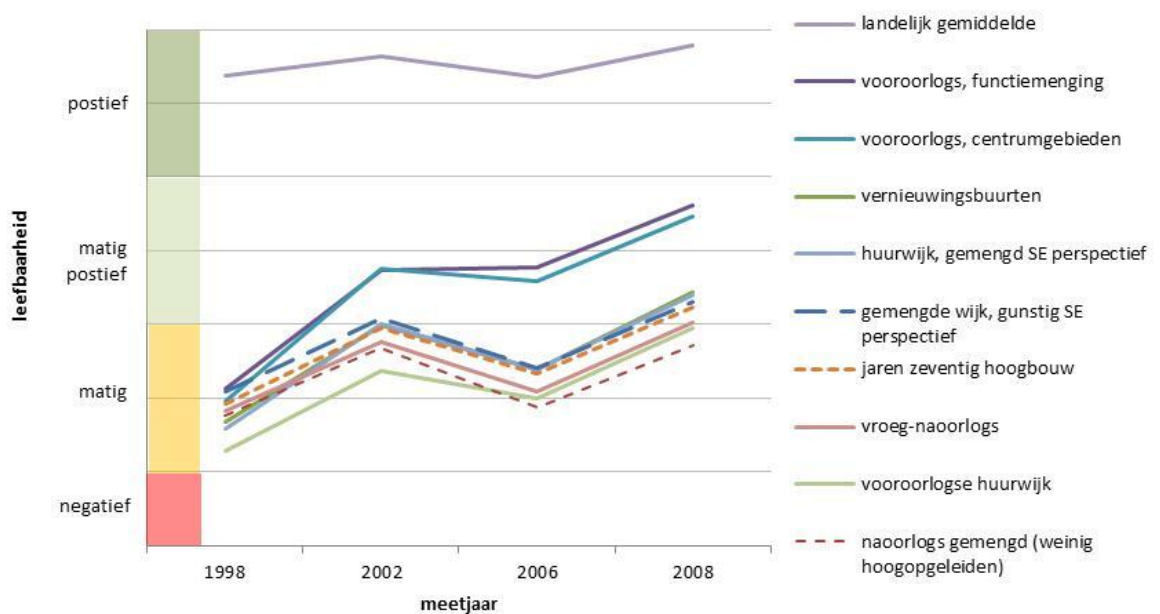
*SES= Sociaaleconomische situatie

4.2 Ontwikkeling van kwetsbare buurten

De leefbaarheidsscores van de typen kwetsbare buurt verschilden in 1998 niet heel erg veel van elkaar (Figuur 4-2). In de daarop volgende perioden heeft een aantal zich echter opvallend goed ontwikkeld waardoor de verschillen tussen de gebieden in 2008 beduidend groter zijn geworden. De meest opvallende gebieden – qua ontwikkeling – zijn de vooroorlogse centrumgebieden en de vooroorlogse buurten met veel functiemenging. Deze buurten hadden tussen 1998 en 2002 al een sterk positieve ontwikkeling en wisten die gemiddeld genomen in de periode 2002-2006 vast te houden. Vervolgens hebben ze zich na 2006 ook weer verder doorontwikkeld.

Maar ook de vooroorlogse woonbuurten zijn in de periode 2002-2006 – vergeleken met de andere typen – betrekkelijk weinig teruggevallen en hebben daarmee een inhaalslag gemaakt ten opzichte van de andere typen. De uitgangspositie van dit type wijk was in 1998 ook het ongunstigst van alle onderscheiden typen. Dat is in 2008 niet meer het geval. Daarmee lijkt zich qua ontwikkeling een tweedeling af te tekenen tussen enerzijds de vooroorlogse gebieden waar de ontwikkelingen gunstig zijn geweest en de meer naoorlogse gebieden die zich minder goed hebben ontwikkeld.

Figuur 4-2 Ontwikkeling van de leefbaarheid per type buurt 1998-2008*



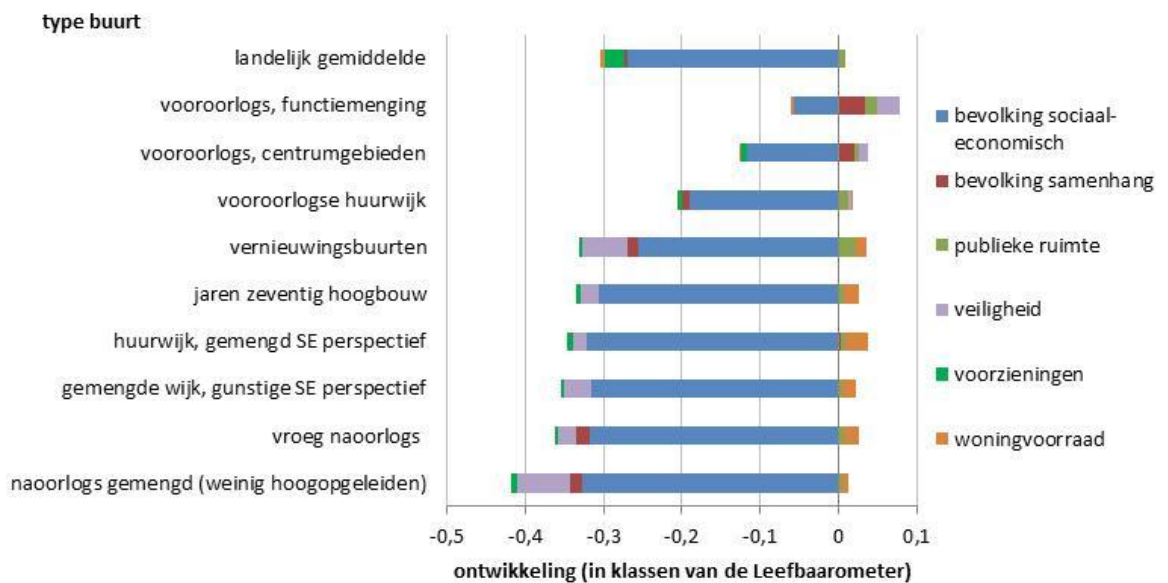
*SE= Sociaaleconomisch

4.2.1 Ontwikkelingspaden 2002-2006

Er zijn verschillende manieren waarop buurten zich kunnen ontwikkelen in hun leefbaarheid. We verkennen hier in het bijzonder de ontwikkelingspaden in de periode 2002-2006 omdat daarin zo'n uiteenlopende ontwikkeling aan de orde is geweest tussen verschillende wijktypen. Een eerste indruk van die differentiële ontwikkeling blijkt uit Figuur 4-3 waarin de ontwikkeling op de Leefbaarometer uiteen wordt gelegd in de samenstellende dimensies. Daarin kan worden gezien dat – overeenkomstig de periode waarin de economische ontwikkeling minder gunstig was – de sociaaleconomische dimensie de meeste invloed heeft gehad op de neerwaartse ont-

wikkeling. Dat geldt in alle typen buurt, maar de verschillen zijn wel groot. In het bijzonder in de drie vooroorlogse buurttypen (centrum, functiemenging en vooroorlogs) is de ontwikkeling juist voor wat betreft die sociaaleconomische component beduidend minder ongunstig geweest dan in de rest van de buurten die in 1998 leefbaarheidsproblemen hadden (en dan gemiddeld in Nederland het geval was). Ook blijkt dat in diezelfde buurttypen de veiligheid is verbeterd. Dat is in de andere buurttypen gemiddeld genomen niet of nauwelijks het geval, wat een opvallend onderscheid is. Op de dimensie woningvoorraad wordt in de meeste andere buurten wel progressie geboekt. Dat blijkt in de vooroorlogse buurten weer niet of minder het geval.

Figuur 4-3 Ontwikkeling 2002-2006 per dimensie naar buurttype*



*SE= Sociaaleconomisch

4.2.2 Positieve ontwikkelingen 2002-2006

In totaal zijn er 127 (delen van) kwetsbare buurten die zich aan de negatieve trend in de periode 2002-2006 hebben weten te onttrekken (zie de bijlage voor de criteria die bij die selectie zijn gehanteerd en een opsomming van die 127). Deze 127 buurten liggen verspreid over het hele land, maar kennen wel twee belangrijke concentraties, namelijk in Amsterdam (37) en Groningen (25). In Amsterdam gaat het voornamelijk om delen van buurten rond de grachten-gordel, terwijl in Groningen vooral de gebieden in en rondom het centrum zich onttrokken hebben aan de conjuncturele trend. Daarnaast kennen plaatsen als Rotterdam (14), Nijmegen (10), Utrecht (8), Den Haag (6), Dordrecht (5), Den Bosch (4), Arnhem (4) en Leeuwarden (3) ook meerdere kwetsbare buurten waarin substantiële delen zich aan de negatieve leefbaarheids-trend in 2002-2006 hebben onttrokken. Tot slot zijn ook in kleinere gemeenten als Delfzijl, Tiel en Smalingerland dergelijke buurten geïdentificeerd. De spreiding van de buurten over het land is in figuur 4-4 te zien.

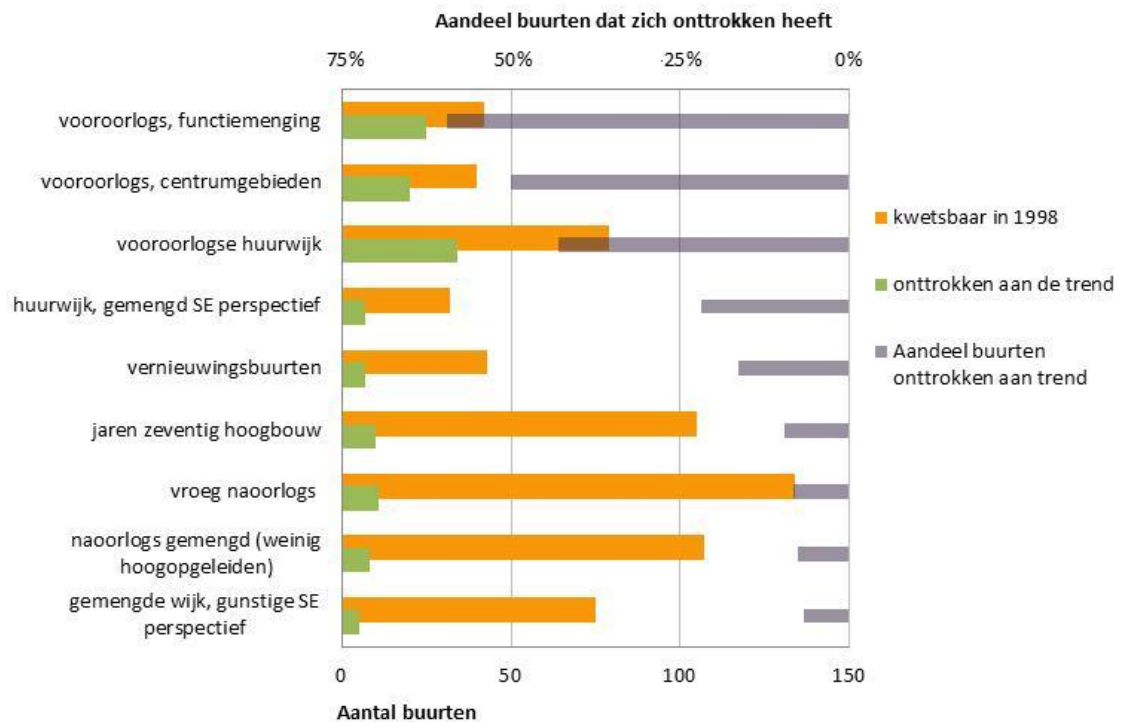
Er zijn – zoals ook blijkt uit Figuur 4-2 en Figuur 4-3 – grote verschillen in de mate waarin typen buurt zich aan de neerwaartse trend hebben weten te onttrekken. Van de 127 buurten die zich onttrokken hebben aan de trend is bijna twee derde van het type vooroorlogs: de vooroorlogse huurbuurten, de functiemengingsbuurten of de centrumstedelijke buurten. Op het totaal van kwetsbare buurten uit 1998 maken deze drie typen slechts een kwart uit. De verschillen zijn

nog eens in beeld gebracht in Figuur 4-5. De gemengde buurten (met gunstige SES of met weinig hoogopgeleiden) en de vroeg naoorlogse buurten hebben in de periode 2002-2006 overwegend de neergaande leefbaarheidstrend gevolgd. Slechts 7 à 8% van deze typen heeft zich in deze periode onttrokken aan de trend. Van de zogenaamde functiemengingsbuurten heeft daarentegen 60% ook in 2002-2006 geen vermindering van de leefbaarheid doorgemaakt.

figuur 4-4 De 127 delen van kwetsbare buurten die zich in 2002-2006 onttrokken aan de trend



Figuur 4-5 Aantal kwetsbare buurten in 1998 naar type en het aandeel dat zich heeft onttrokken aan de trend in 2002-2006*



*SE= Sociaaleconomisch

**Op linkeras staat het aantal buurten dat kwetsbaar (oranje) was en het aantal buurten dat zich onttrokken (groen) heeft. Op de rechteras staat het aantal buurten dat zich onttrokken heeft als aandeel van het totaal aantal kwetsbare buurten (paars). Bijvoorbeeld: 50% van de centrumgebieden heeft zich onttrokken aan de neergaande leefbaarheidstrend.

4.2.3 Vormen van positieve ontwikkelingen

Om meer inzicht te krijgen of de ontwikkelingen in de buurten die zich onttrokken hebben aan de trend zich langs één pad hebben ontwikkeld of dat hierin verschillende paden zijn te onderscheiden is een nadere clusteranalyse uitgevoerd op de ontwikkelingen van de selectie van 127 (delen van) buurten die zich in de periode 2002-2006 onttrokken aan de trend. De clusteranalyse is uitgevoerd op een viertal indicatoren uit het sociale domein en op de dimensie veiligheid²¹ omdat deze domeinen de meest verklarende kracht hebben voor kortetermijnverandering van de leefbaarheid.²² Uit de selectie van twaalf indicatoren – waar de kwetsbare buurten in hoofdstuk 2 op zijn geclusterd – zijn de indicatoren die betrekking hebben op kenmerken van de woningvoorraad en de functiemenging buiten beschouwing gelaten. Deze kenmerken veranderen in een periode van vier jaar nauwelijks en hebben om die reden dan ook weinig onderscheidend vermogen.

²¹ De vaak veronderstelde positieve invloed van zaken als cultuur zijn wegens gebrek aan landsdekkende databestanden niet meegenomen in de analyse.

²² Zie bijvoorbeeld de publicatie *Leefbaarheid door de tijd*, waaruit blijkt dat het voornamelijk ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling en veiligheidssituatie zijn die de kortetermijnveranderingen van de leefbaarheid aandrijven.

Binnen het sociale domein is de ontwikkeling van de werkloosheid niet meegenomen. De reden daarvoor is dat de ontwikkeling van de werkloosheid tussen 2002 en 2006 niet onderscheidend bleek tussen deze 127 buurten. In al deze buurten is de werkloosheid namelijk niet of nauwelijks toegenomen in deze periode. Dat is ten opzichte van de algemene trend in deze periode een belangrijke afwijking. Omdat die ontwikkeling verder niet onderscheidend is, wordt dit aspect verder niet benoemd maar het is voor de interpretatie van de ontwikkelingen vanzelfsprekend wel van belang.

Uit de clustering van de ontwikkelingen komt een vijftal positieve ontwikkelingspaden naar voren. Deze zijn in tabel 4-3 getypeerd. Bij deze tabel dient opgemerkt te worden dat de veiligheid bij elk van de ontwikkelingspatronen beter is geworden in deze periode. Bij het patroon waar de veiligheid nog afzonderlijk wordt benoemd, is de veiligheid nog weer significant méér verbeterd.

tabel 4-3 Typering ontwikkeling 2002-2006 van de buurten die zich onttrokken hebben

| Cluster ontwikkeling 2002-2006 | Aantal buurten | Ontwikkeling aandeel hoogopgelei- den | Ontwikkeling aandeel al- lochtonen | Ontwikkeling aandeel mid- deninkomens | Ontwikkeling veiligheidssi- tuatie |
|----------------------------------------------------------|----------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|
| Verbetering gehele linie | 40 | | | | |
| Toename hoogopgeleiden, afname niet-westerse allochtonen | 17 | ++ | - | | |
| Toename hoogopgeleiden en middeninkomens | 14 | + | | ++ | |
| Afname niet-westerse allochtonen | 18 | | - | | |
| Verbetering veiligheid | 38 | | | | ++ |

* Plus betekent een toename van het aandeel hoogopgeleiden, allochtonen of middeninkomens of een verbetering van de veiligheidssituatie, min het omgekeerde. Niet ingevulde velden betekenen dat er geen significante afwijking van het gemiddelde is. Het gaat hier om relatieve toe- en afnames ten opzichte van de andere kwetsbare buurten. Bijvoorbeeld, ++ betekent dat de buurten in het desbetreffend type ten opzichte van de andere kwetsbare buurten een bovengemiddelde ontwikkeling hebben doorgemaakt.

1. Verbetering over de gehele linie

Het grootste aantal buurten (40) dat een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt in de periode 2002-2006 maakte een positieve ontwikkeling door over de gehele linie. Dat wil zeggen dat zowel de veiligheidssituatie in de buurt als de sociaaleconomische positie van bewoners als het aandeel niet-westerse allochtonen zich vanuit leefbaarheidsoptiek positief heeft ontwikkeld. Er is geen individuele indicator die er hierbij uitspringt. Naast Groningse en Amsterdamse buurten voldoet ook een aantal Rotterdamse buurten – zoals het Nieuwe Westen, het Oude Noorden en Spangen – aan dit profiel.

2. Meer hoogopgeleiden, minder allochtonen

In een beperkt aantal buurten is een ontwikkeling te zien geweest waarbij voornamelijk het aandeel hoogopgeleiden toenam in combinatie met een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen. Voorbeelden hiervan zijn de Kop van Zuid in Rotterdam, Pijlsweerd in Utrecht en de Weesperzijde in Amsterdam.

3. Meer hoogopgeleiden en middeninkomens

In andere buurten die zich positief hebben ontwikkeld is een toename te zien geweest van het aandeel hoogopgeleiden in combinatie met een toename van het aandeel middeninkomens. In

deze buurten is per saldo het aandeel niet-westerse allochtonen ongeveer gelijk gebleven. Het Oostelijke Havengebied in Amsterdam en een aantal buurten in het Dordtse centrum hebben tussen 2002 en 2006 deze ontwikkeling doorgemaakt.

4. Minder allochtonen

Een vierde ontwikkelingspatroon dat kon worden onderscheiden, wordt vooral gedomineerd door een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen naast de voor de leefbaarheid meer algemeen gunstige ontwikkelingen van een verbetering van de veiligheid en een beperkte toename van het aandeel niet-werkenden. Dit patroon zien we terug in bijvoorbeeld De Pijp en de Transvaalbuurt in Amsterdam en de Benedenstad en Bottendaal in Nijmegen.

5. Verbetering veiligheid

Het laatste patroon van positieve ontwikkelingen wordt vooral gekenmerkt door een zeer sterke verbetering van de veiligheidssituatie. Een opvallend gegeven is dat dit patroon voornamelijk in Amsterdam en Groningen wordt aangetroffen.

4.2.4 Ontwikkeling per type buurt

Met behulp van bovenstaande ontwikkelingstypering is nagegaan of een bepaald type ontwikkeling overheersend is geweest in bepaalde typen buurt (zie tabel 4-4).

Er zijn twee ontwikkelingsprofielen die vaak voorkomen: de verbeteringen over de gehele linie (inclusief verbetering van de veiligheid en afname van het aandeel werklozen) en de verbetering van de veiligheid. Verbeteringen over de gehele linie komen vooral veel voor in de buurten die de minst gunstige uitgangspositie hadden in 1998: de vooroorlogse buurten en de buurten met een gemengde sociaaleconomische situatie. Ook in de buurten met weinig hoogopgeleiden en de buurten met een relatief gunstige sociaaleconomische uitgangspositie komt deze algemene verbetering voor. Dat wil zeggen: *als* deze buurten zich positief ontwikkelen. Zoals in Figuur 4-5 aangegeven, is die kans op zichzelf niet groot.

Verbeteringen van de veiligheid komen veel voor in de jaren zeventig buurten, en de buurten met een – binnen de groep van buurten met leefbaarheidsproblemen - relatief gunstige uitgangspositie in 1998: de functiemengingsbuurten en de buurten met een gunstige sociaaleconomische status van de bevolking.

Het contrast in ontwikkelingspatronen tussen de functiemengingsbuurten en de centrumstedelijke buurten is opvallend, gezien de redelijk vergelijkbare uitgangspositie in 1998. Bij de centrumstedelijke buurten komt het pad van een toename van hoogopgeleiden en middeninkomens verhoudingsgewijs veel voor, terwijl het in de functiemengingsbuurten vooral om een verbetering van de veiligheid gaat. Verbeteringen over de gehele linie komen in beide buurten verhoudingsgewijs wat minder voor.

tabel 4-4 Type ontwikkeling per type buurt*

| Type buurt 1998 | ontwikkelingsprofiel 2002-2006 | | | | | aantal buurten |
|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------|------------------------|----------------|
| | verbetering gehele linie | meer hoogopg., minder allochtonen | meer hoogopg. en middeninkomens | minder allochtonen | verbetering veiligheid | |
| Vooroorlogse buurten | ++ | - | - | | | 34 |
| Gemengde SES*** | ++ | - | ++ | - | - | 7 |
| Vernieuwingsbuurten | - | ++ | ++ | | - | 7 |
| Gemengd, weinig hoogopgeleiden | ++ | ++ | - | - | - | 8 |
| Vroeg naoorlogs | | - | + | ++ | | 11 |
| Jaren zeventig | - | + | - | - | ++ | 10 |
| Centrumgebieden | - | | ++ | | | 20 |
| Gunstige SES*** | + | - | - | + | + | 5 |
| Funciemenging | - | | | | + | 25 |
| Aantal buurten | 40 | 17 | 14 | 18 | 38 | 127 |

* Cellen zijn gemarkeerd als de mate van voorkomen per type buurt afwijkt van de gemiddelde frequentie van de verbeteringspatronen.

***De plusjes en minnetjes zijn in vergelijking met het gemiddelde van alle buurten die zich onttrokken hebben

***SES= sociaaleconomische situatie

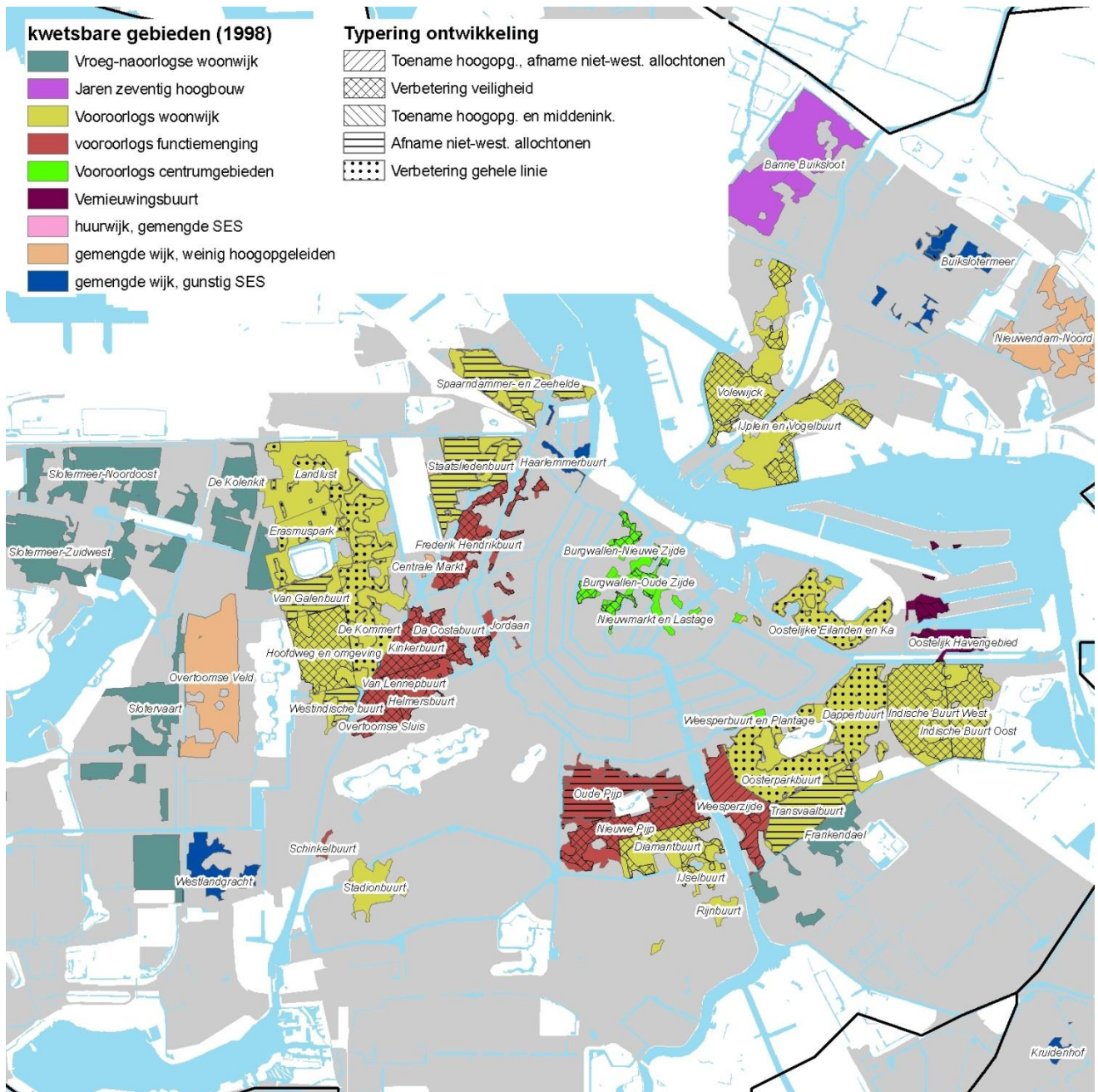
Legenda

| | |
|----|--------------------------------------------------------------|
| ++ | Combinatie komt veel vaker voor dan verwacht (p <0,01) |
| + | Combinatie komt vaker voor dan verwacht (p <0,05) |
| - | Combinatie komt minder vaak voor dan verwacht (p <0,05) |
| -- | Combinatie komt veel minder vaak voor dan verwacht (p <0,01) |

In de vroeg-naoorlogse buurten die zich onttrokken hebben aan de trend is die verbetering verhoudingsgewijs vaak tot stand gekomen door een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen. In de vernieuwingsbuurten is in de jaren rond 1998 grootschalig ingegrepen in de woningvoorraad (sloop en/of nieuwbouw). In de vernieuwingsbuurten die zich ook in de periode 2002-2006 positief hebben weten te ontwikkelen, is deze herstructurering gevolgd door een verandering van de bevolkingssamenstelling, enerzijds via een instroom van hoogopgeleiden en middeninkomens, anderzijds via een toename van het aandeel hoogopgeleiden in combinatie met een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen (dat laatste vermoedelijk als gevolg van de sloop).

Hoewel er dus preferente paden voor verbetering zijn, gegeven een specifieke uitgangssituatie, zijn er geen wetmatigheden. De ontwikkeling van buurten die op elkaar lijken in de uitgangssituatie kan toch zeer anders lopen. Dat dit vervolgens geen 'onlogische' ontwikkelingen zijn en die herkenbaar aansluiten op de werkelijke ontwikkelingen in de buurten, wordt geïllustreerd in Figuur 4-6.

Figuur 4-6 Aard van de positieve ontwikkelingen naar type buurt in Amsterdam*



*SES= sociaaleconomische situatie

In Figuur 4-6 zien we bijvoorbeeld dat de functiemengingsbuurten in Amsterdam zich langs drie paden hebben ontwikkeld:

- ✓ verbetering van de veiligheid (deel van de Staatsliedenbuurt, Oud-West en de Nieuwe Pijp);
- ✓ een toename van het aandeel hoogopgeleiden en een afname van niet-westerse allochtonen (Weesperzijde);
- ✓ een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen in de Oude Pijp.

Voor wie bekend is met de lokale situatie, is bijvoorbeeld het onderscheid tussen de Oude Pijp en de Nieuwe Pijp geen verrassing. De Oude Pijp is sterk 'veryupt'; er zijn veel woningen in particulier eigendom gekomen en de prijs van het wonen is flink gestegen. De Oude Pijp maakt daadwerkelijk onderdeel uit van het welgestelde 'Oud Zuid'. In de Nieuwe Pijp is het aandeel sociale huurwoningen veel groter en verandert de samenstelling van de bevolking minder snel. Maar dat de veiligheid er is verbeterd is wel duidelijk.

4.3 Verklaring van de ontwikkeling

4.3.1 Kwetsbare buurten

De analyses in het hoofdstuk tot nog toe schetsen een beeld van de mate waarin bepaalde buurtkenmerken samenhangen met een positieve ontwikkeling gedurende een neerwaartse conjunctuur. Om deze verklaring nog wat scherper te stellen, zijn de kenmerken van de buurten met leefbaarheidsproblemen in 1998 met behulp van een meervoudige regressieanalyse in verband gebracht met de ontwikkeling van diezelfde buurten tussen 2002 en 2006.

Dan blijken – zoals ook uit de voorgaande paragrafen al naar voren kwam – vooral het aandeel vooroorlogse woningen en het aandeel hoogopgeleiden in een buurt belangrijke indicatoren te zijn voor een gunstige ontwikkeling bij een neerwaartse conjunctuur (Tabel 4-5). Ook de jaren zeventig buurten hebben het vaker goed gedaan dan de vroeg-naoorlogse buurten. De kwaliteit van de publieke ruimte²³ in 1998 blijkt eveneens een positieve relatie te hebben met de ontwikkeling in 2002-2006 evenals de vernieuwingsgraad rond 1998 en de score op de dimensie voorzieningen in de Leefbaarometer. Fysieke ingrepen in buurten met leefbaarheidsproblemen vinden vaak plaats vanuit de beleidsgedachte dat ze voor een verbetering van de leefbaarheid kunnen zorgen. De relatie met de indicator vernieuwingsgraad - waarbij is gekeken naar de fysieke herstructurering in de periode 1995-2001 - laat een duidelijke invloed van beleid zien.

Tabel 4-5 invloed van (kenmerken) van buurten in 1998 op de ontwikkeling in 2002-2006

| | t-waarde | effect |
|------------------------------------------|----------|--------|
| Aandeel vooroorlogse woningen | 7,001 | +++ |
| Aandeel hoogopgeleiden | 6,117 | +++ |
| Aandeel jaren zeventig woningen | 4,969 | ++ |
| Leefbaarometer dimensie: publieke ruimte | 4,822 | ++ |
| Vernieuwingsgraad | 4,621 | ++ |
| Leefbaarometer dimensie: voorzieningen | 3,747 | ++ |
| Leefbaarometer dimensie: veiligheid | -3,179 | -- |
| Aandeel werklozen | -2,835 | - |
| Aandeel vroeg-naoorlogse woningen | 2,493 | + |
| Score Leefbaarometer in 1998 | -2,091 | - |

*Alleen significante effecten zijn weergegeven. Effecten met een plus hangen positief samen met de daaropvolgende de ontwikkeling, effecten met een min negatief.

Er is een negatieve samenhang tussen de score op de dimensie veiligheid in 1998 en de ontwikkelingen tussen 2002 en 2006. Dus: hoe slechter de veiligheidssituatie in 1998, hoe groter de

²³ Dimensiescore in de Leefbaarometer.

kans dat een buurt zich tussen 2002 en 2006 onttrokken heeft aan de neergaande leefbaarheidstrend. Het is aannemelijk dat hier de invloed van beleid in doorklinkt: waar de veiligheid in 1998 slecht was, is er vermoedelijk meer beleid op gevoerd, met een verbetering in de daaropvolgende periode tot gevolg. Anderzijds is een ongunstige veiligheidssituatie – zoals al eerder aangegeven – ook onderdeel van de typering van de centrumbuurt.

Hoewel het beeld over het geheel plausibel is, moet worden opgemerkt dat een aantal uitkomsten opmerkelijk is. Allereerst is opvallend dat indicatoren die nogal eens van invloed lijken te zijn op ontwikkelingen minder relevant worden als – zoals in deze analyses – wordt ingezoomd op de buurten met een ongunstige leefbaarheidssituatie. Het aandeel goedkope huurwoningen in een buurt is bijvoorbeeld niet van invloed op de latere ontwikkelingen, evenals het aandeel niet-westerse allochtonen of het aandeel hoogbouw. Ook opmerkelijk is dat alle drie de onderscheiden bouwperiodes een – zij het in grootte variërende – positieve invloed hebben op de ontwikkelingen. Op het eerste gezicht lijkt dat vreemd. Dit indiceert echter vooral dat buurten die een eenduidig profiel hebben qua bouwperiode, zich beter hebben ontwikkeld dan buurten waar veel menging is ontstaan. Dat komt ook overeen met de uitkomst dat de gemengde buurten – weliswaar over het algemeen naoorlogs – zich verhoudingsgewijs ongunstig hebben ontwikkeld (zie Figuur 4-3 en Figuur 4-5).

4.3.2 Nader onderscheid tussen vooroorlogse en naoorlogse kwetsbare buurten

In het algemeen hebben de vooroorlogse buurten het in de periode 2002-2006 beduidend beter gedaan dan de naoorlogse buurten. De uitkomsten in de voorgaande paragraaf worden daardoor ook sterk gedomineerd. Toch hebben niet alle naoorlogse buurten zich ongunstig ontwikkeld. Om scherper te stellen welke indicatoren van betekenis zijn in zowel de vooroorlogse als de naoorlogse buurten, analyseren we de invloed in deze paragraaf voor beide bouwperiodes afzonderlijk. Dit is gedaan met behulp van een logistische regressie waarin het onderscheid gemaakt wordt tussen buurten met leefbaarheidsproblemen in 1998 die zich hebben onttrokken aan de neergaande trend en buurten waarbij dat niet is gelukt. De uitkomsten zijn weergegeven in Tabel 4-6.

Tabel 4-6 Verklarende omstandigheden in de uitgangssituatie voor het onderscheid tussen buurten met een positieve ontwikkeling en buurten die zich niet aan de trend konden onttrekken, separaat voor vooroorlogse en naoorlogse buurten

| Kenmerk van de uitgangssituatie | Effect op succeskans (vooral) vooroorlogse buurten | Effect op succeskans (vooral) naoorlogse buurten |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Aandeel werklozen | 0 | 0 |
| Aandeel niet-westerse allochtonen | + | - |
| Aandeel hoogopgeleiden | ++ | +++ |
| Aandeel middeninkomens | 0 | 0 |
| Aandeel vooroorlogse woningen | + | 0 |
| Aandeel vroeg-naoorlogse woningen | 0 | 0 |
| Aandeel jaren zeventig woningen | 0 | 0 |
| Aandeel hoogbouw | 0 | 0 |
| Aandeel goedkope huur | 0 | 0 |
| Vernieuwingsgraad | + | ++ |
| Score Leefbaarometer in 1998 | - | -- |
| Leefbaarometer Dimensie: Veiligheid | 0 | - |
| Leefbaarometer Dimensie: Publieke ruimte | + | + |
| Leefbaarometer Dimensie: Voorzieningen | 0 | 0 |
| Bedrijvigheid | 0 | ++ |

| Kenmerk van de uitgangssituatie | Effect op succeskans (vooral) vooroorlogse buurten | Effect op succeskans (vooral) naoorlogse buurten |
|---------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Afstand tot het centrum | 0 | 0 |

*Effecten met een plus hangen positief samen met de daaropvolgende ontwikkeling, effecten met een min negatief. Waar geen significant effect gevonden is staat een 0 weergegeven. Naarmate het effect sterker is staan meer plusjes en minnetjes weergegeven.

Meer overeenkomsten dan verschillen

Uit de analyse blijkt dat de overeenkomsten groter zijn dan de verschillen: in beide soorten buurten is het aandeel hoogopgeleiden in de uitgangssituatie een belangrijke succesfactor geweest. Buurten met leefbaarheidsproblemen waar veel hoogopgeleiden woonden, hebben zich vaker goed ontwikkeld dan buurten waar weinig hoogopgeleiden woonden. De vernieuwingsgraad en de kwaliteit van de publieke ruimte zijn ook in beide soorten buurten positieve succesfactoren. Verder blijkt de mate van bedrijvigheid niet onderscheidend in de vooroorlogse buurten – waar dit niveau gemiddeld al vrij hoog is - en juist wel sterk onderscheidend in de naoorlogse buurten: hoe meer bedrijvigheid in de uitgangssituatie, hoe groter de kans dat een buurt zich vervolgens positief heeft ontwikkeld.

Uitgangssituatie

Twee negatieve succesfactoren zijn de leefbaarheid en de veiligheid in de uitgangssituatie. Zoals eerder in deze paragraaf al gesuggereerd, lijkt het aannemelijk dat hier een beleidsinvloed in doorklinkt: de buurten die het in de uitgangssituatie slecht deden, hebben meer aandacht gekregen waardoor hun kansen om te verbeteren zijn gestegen. Voor de naoorlogse buurten blijkt verder dat het aandeel niet-westerse allochtonen negatief samenhangt met de leefbaarheidsontwikkeling. Dat geldt niet in de vooroorlogse buurten. Daar is een positieve samenhang geconstateerd tussen het aandeel allochtonen in de uitgangssituatie en het succes in de periode van een neerwaartse conjunctuur.

Herkomst en type wijk

De uitkomsten uit Tabel 4-6 sluiten goed aan bij de uitkomsten van Tabel 4-5. De vermoedens over bepaalde buurtkenmerken die invloed hebben op de ontwikkeling van kwetsbare buurten in een neergaande conjunctuur zijn hier in belangrijke mate bevestigd. Enkel het aandeel niet-westerse allochtonen heeft in de analyses een uiteenlopende invloed op de leefbaarheidsontwikkeling. In algemene zin heeft het geen invloed op de leefbaarheidsontwikkeling in kwetsbare buurten.²⁴ Maar in naoorlogse buurten is er een negatieve relatie met de succeskans van kwetsbare buurten in een neergaande conjunctuur, en in vooroorlogse buurten is er een positieve relatie met de succeskans. Wat de achtergrond van deze uitkomsten is, wordt niet onmiddellijk duidelijk uit de analyses. Het is denkbaar dat de niet-westerse allochtonen zich in de vooroorlogse buurten anders gedragen dan de niet-westerse allochtonen in de naoorlogse buurten. Zo zou het kunnen dat de niet-westerse allochtonen in de vooroorlogse buurten juist een stimulans voor de ontwikkeling van bedrijvigheid zijn terwijl dat in de naoorlogse buurten veel minder het geval is. Het is ook denkbaar dat het andere groepen niet-westerse allochtonen

²⁴ In de publicatie *Leefbaarheid door de tijd* is gebleken dat het aandeel niet-westerse allochtonen negatief samenhangt met de leefbaarheidsontwikkeling. Het verschil met Tabel 4-5 is dat de analyses uit de desbetreffende publicatie op Nederland als geheel hebben plaatsgevonden, en dat in de analyses in deze rapportage wordt ingezoomd op de buurten met leefbaarheidsproblemen. In Nederland als geheel hangt het aandeel niet-westerse allochtonen dus negatief samen met de leefbaarheidsontwikkeling. Als alleen naar de kwetsbare buurten gekeken wordt is er geen samenhang tussen beide indicatoren maar weer wel als er een onderscheid wordt gemaakt tussen vooroorlogse en naoorlogse buurten.

betreft. Uit de literatuur is bekend dat er tussen verschillende groepen niet-westerse allochtonen aanzienlijke verschillen bestaan in de mate waarin men zich in positieve zin (ondernemerschap) of negatieve zin (criminaliteit) onderscheidt. Dat zou ook in deze bevinding kunnen doorklinken.

Bedrijvigheid

Een andere belangrijke uitkomst die uit deze analyse naar voren komt is dat de factor bedrijvigheid in een buurt niet alleen voor het totaal van buurten met leefbaarheidsproblemen van belang is (waarmee de buurten in en nabij het centrum van de steden worden onderscheiden van de rest), maar dat dit ook het geval is binnen de naoorlogse buurten. Ook binnen de naoorlogse buurten geldt dat de buurten waar veel bedrijvigheid was in de uitgangssituatie (in 1998) de kans groter was dat die zich vervolgens in een periode van neerwaartse conjunctuur positief zouden ontwikkelen. Wat daar precies het mechanisme bij is, kan uit deze analyses niet worden afgeleid. Het is denkbaar dat het in dergelijke buurten voor gemeenten eerder voor de hand ligt om de buurteconomie te stimuleren en dat dergelijke stimulering ook daadwerkelijk leidt tot een positieve impuls in de buurt. Het is ook mogelijk dat het in dergelijke buurten voor ondernemingsgezinde bewoners meer voor de hand ligt om een eigen bedrijfje op te zetten dan in buurten waar die bedrijvigheid van zichzelf al niet aanwezig is. Dan zouden dergelijke buurten meer kansen bieden voor meer 'autonome' positieve ontwikkelingen.

4.4 Conclusie

Succes vooral in vooroorlogse buurten

De buurten met leefbaarheidsproblemen die zich gunstig hebben kunnen ontwikkelen in een neerwaartse conjunctuur bleken vooral vooroorlogse buurten te zijn. Van de kwetsbare buurten in 1998 hebben vooral de centrumgebieden en de daar net buiten gelegen buurten met veel functiemenging (winkels en bedrijvigheid) zich vaak aan de negatieve trend weten te onttrekken. Ook andere vooroorlogse huurwijken hebben zich verhoudingsgewijs vaak aan de negatieve trend weten te onttrekken in de periode 2002-2006. Buurten die het niet goed hebben gedaan in die periode zijn vaak buurten met een minder duidelijk profiel. Dat gaat dan om buurten met woningen uit uiteenlopende (naoorlogse) bouwperiodes, waar – althans in 1998 – nog vrij veel middeninkomens woonden en waar de leefbaarheid en veiligheid toen nog geen al te grote problemen leken te vormen.

Ontwikkelingspaden

Er is een aantal ontwikkelingspaden geïdentificeerd waarlangs de verbeteringen hebben plaatsgevonden in de buurten die zich onttrokken hebben aan de trend. Een constante factor is dat in deze buurten de werkloosheid in ieder geval niet is verslechterd en de veiligheid is verbeterd. Dat zijn als het ware de noodzakelijke voorwaarden voor een positieve ontwikkeling, zo lijkt het. In veel van de buurten die zich onttrokken hebben aan de trend is in deze periode ook een verandering van de samenstelling van de bevolking aan de orde geweest: een toename van middeninkomens en bewoners met een hogere opleiding en een afname van het aandeel niet-westerse allochtonen.

De succesfactoren – die kenmerken van de buurten waar met terugwerkende kracht aan kon worden herkend dat juist deze buurten het goed zouden gaan doen – zijn:

- Een groot aandeel hoger opgeleiden
- Weinig werklozen
- Een hoog voorzieningenniveau/veel functiemenging

- Een aantrekkelijke publieke ruimte (onder meer met veel groen en water)
- Verhoudingsgewijs veel vernieuwing van de woningvoorraad
- Een in aanvang ongunstige leefbaarheid
- Een in aanvang slechte veiligheidssituatie

Invloed van beleid

Voor een groot deel worden hiermee de uitkomsten uit het voorgaande hoofdstukken bevestigd. Een ongunstige leefbaarheidssituatie is indicatief voor een sterkere verbetering. Daarnaast is er een duidelijke invloed van stedelijke vernieuwing. Buurten waar veel is vernieuwd in de woningvoorraad – en daarmee samenhangend vaak ook de publieke ruimte – blijken zich daarna vaker gunstig te ontwikkelen. Wat er in deze buurten vooral lijkt te gebeuren, is dat de samenstelling van de bevolking verandert: meer middeninkomens, meer hoogopgeleiden en relatief minder allochtonen. Het zijn deze ontwikkelingen in de samenstelling van de bevolking die in de regel positief doorwerken op de leefbaarheid in de buurt.

De positieve relatie tussen functiemenging en gunstige ontwikkelingen zou ook voor een deel de invloed van beleid kunnen weerspiegelen. Zo lijkt het plausibel dat initiatieven om de buurt-economie te stimuleren eerder zullen worden gericht op buurten waar al enige bedrijvigheid is dan op buurten waar er geen natuurlijke voedingsbodem is. Of dat werkelijk zo is, kan alleen worden nagegaan door in die buurten na te gaan of dergelijk beleid is gevoerd.

Het beeld dat uit de analyses naar voren komt is dat het aannemelijk is dat er in de minder leefbare buurten die zich gunstig hebben ontwikkeld een succesvol beleid is gevoerd van herstructurering en een verscherpte inzet op veiligheid en wellicht ook de buurt-economie.²⁵ Dit is vooral succesvol geweest in buurten waar al veel hoogopgeleiden woonden, waar de publieke ruimte positieve elementen had en waar veel bedrijvigheid was.

Betekenis voor de huidige probleembuurten

De buurten waar anno 2010 de grootste leefbaarheidsproblemen zijn, voldoen veelal niet aan de kwalificaties van buurten waar veel succes is behaald. Het betreft vaak minder aantrekkelijke, monofunctionele naoorlogse buurten waar het aandeel hoger opgeleiden beperkt is. Of daar even 'eenvoudig' positieve resultaten kunnen worden behaald is dan ook onzeker. In algemene zin lijken in de naoorlogse buurten wel dezelfde succesfactoren een rol te spelen als in de vooroorlogse buurten. Het probleem is wellicht meer dat die succesfactoren minder aanwezig zijn in deze (naoorlogse) buurten. Toch zijn er in deze studie ook naoorlogse buurten geïdentificeerd die zich in weerwil van de trend positief hebben ontwikkeld in de periode 2002-2006. Nadere analyse – in de vorm van casestudies – zal meer inzicht moeten bieden in wat specifiek voor dat type gebied de succesfactoren zijn.

²⁵ Het was met de beperkte selectie (van gebieden met een gunstige ontwikkeling in de periode 2002-2006) die hier aan de orde was niet mogelijk om de relatie tussen specifieke ontwikkelingspaden en de beleidsaccenten in 56 wijken met elkaar in verband te brengen. Daardoor konden die vermoedens niet nader worden getoetst.

Hoofdstuk 5

Cases

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat 127 kwetsbare buurten zich tussen 2002 en 2006 hebben onttrokken aan de neergaande leefbaarheidstrend. Tevens bracht dat deel van het onderzoek inzicht in een aantal omstandigheden van deze buurten die lijken te hebben bijgedragen aan de positieve ontwikkeling. Dat zijn onder meer een groot aandeel hoogopgeleiden, weinig werklozen, een hoog voorzieningenniveau / veel functiemenging, een aantrekkelijke publieke ruimte en relatief veel vernieuwing van de woningvoorraad. Daarnaast bleek een constante factor dat de werkloosheid niet is verslechterd en de veiligheid is verbeterd. Deze factoren lijken als het ware de noodzakelijke voorwaarden voor een positieve ontwikkeling. In dit deel van het onderzoek zal uit deze groep een drietal buurten – van verschillende typen - aan een nadere casusanalyse onderworpen worden, te weten: een vernieuwingsbuurt, een vooroorlogse huurbuurt en een vroeg-naoorlogse buurt.

Gemiddeld gesproken hebben vooroorlogse buurten een betere leefbaarheidsontwikkeling doorgemaakt dan naoorlogse buurten. Weliswaar blijken er duidelijke overeenkomsten te zijn in de succesfactoren die een rol hebben gespeeld in het onttrekken aan de neergaande leefbaarheidstrend, toch is dit verschil in ontwikkeling tussen beide typen buurt dermate opmerkelijk dat het roept om - met behulp van een casestudy - meer inzicht in de achtergrond van de gedifferentieerde ontwikkeling te krijgen. Er wordt daarom gekeken naar de ontwikkelingen in zowel een vooroorlogse (huur)buurt als in een (vroeg-)naoorlogse buurt. Daarnaast is gebleken dat relatief veel vernieuwing van de woningvoorraad een succesfactor voor de leefbaarheidsontwikkeling is. Als derde type wordt daarom gekeken naar de ontwikkelingen in een specifieke vernieuwingsbuurt.

Tegenover deze drie buurten die een gunstige ontwikkeling hebben doorgemaakt wordt steeds een vergelijkbare buurt gezet die tussen 2002 en 2006 een negatieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. De buurten worden steeds gezocht binnen hetzelfde type kwetsbare buurten, en daarbinnen wordt gezocht naar buurten die in de uitgangssituatie (1998) sterke overeenkomsten kenden met de geselecteerde buurten. Daarmee ontstaat een drietal paren van vergelijkbare buurten, waarbij de ene buurt zich wel onttrokken heeft aan de trend en de andere niet. Binnen deze paren wordt gezocht naar de doorslaggevende factoren die ervoor hebben gezorgd dat de ene buurt zich wel heeft onttrokken aan de neergaande leefbaarheidstrend en de andere niet. De volgende drie paren worden onderzocht.

Vernieuwingsbuurten (paragraaf 5.2)

- ✓ Schildersbuurt-West (Den Haag): onttrokken aan de neergaande trend
- ✓ Schildersbuurt-Oost (Den Haag): negatieve ontwikkeling

Vooroorlogse huurbuurten (paragraaf 5.3)

- ✓ Landlust (Amsterdam): onttrokken aan de neergaande trend
- ✓ Oud-Charlois (Rotterdam): negatieve ontwikkeling

Vroeg-naoorlogse buurten (paragraaf 5.4)

- ✓ Schaakbuurt (Utrecht): onttrokken aan de neergaande trend
- ✓ Bennekel-Oost (Eindhoven): negatieve ontwikkeling

Aanpak

Aan ieder paar van buurten die in de uitgangspositie vergelijkbaar waren is een paragraaf gewijd. Daarin wordt voor de beide buurten gekeken wat er beleidsmatig gedaan is en wat de ontwikkelingen op de belanghebbende indicatoren zijn geweest.

In de buurten wordt allereerst gekeken naar de beleidsmatige ingrepen de afgelopen jaren. Niet alleen wordt inzichtelijk gemaakt of er sloop en/of nieuwbouw in de buurten heeft plaatsgevonden, maar ook of er beleid is geweest op het gebied van bijvoorbeeld sociaaleconomische achterstanden, veiligheid of de buurteconomie. Hiertoe zijn beleidsplannen, evaluaties, buurtprofielen en andersoortige documenten bestudeerd. Verder zijn interviews gehouden met lokale beleidsmakers, die inzicht hebben in de beleidsmaatregelen en ontwikkelingen in de buurten.

Tot slot is gekeken naar opvallende ontwikkelingen in de buurt op specifieke indicatoren met betrekking tot de woningmarkt, de sociaaleconomische situatie en de veiligheid. Gezamenlijk moet deze informatie leiden tot een beeld van de succesfactoren in de casestudies.

Methodisch: delen van buurten

Leefbaarheidsproblemen volgen niet exact de buurtgrenzen. Leefbaarheidsproblemen beslaan soms grote gebieden, maar soms ook maar een deel van een buurt. In de analyses van de ontwikkelingen worden daarom alleen die delen van de buurt meegenomen waar in 1998 leefbaarheidsproblemen (met een Leefbaarometerscore van 'zeer negatief', 'negatief' of 'matig') aanwezig waren. De delen waar de leefbaarheid beter dan 'matig' was, worden dus niet meegenomen.

Leefbaarheidsontwikkelingen spelen zich meestal af op een lager schaalniveau dan het buurtniveau. Binnen de buurten kunnen leefbaarheidsontwikkelingen divergeren. Zo geldt dat binnen de buurten die zich onttrokken hebben aan de neergaande trend, (kleine) delen met leefbaarheidsproblemen wel degelijk negatief ontwikkeld kunnen zijn. In de buurten die zich onttrokken hebben aan de trend worden in de analyses alleen die delen meegenomen die zich daadwerkelijk onttrokken hebben aan de trend, en niet de delen die zich wel negatief ontwikkeld hebben.

5.1 Vernieuwingsbuurten

De Haagse Schilderswijk stamt uit de periode tussen 1850 en 1920. Vanaf de jaren vijftig van de twintigste eeuw bestonden er plannen voor omvangrijke herstructurering van de veelal kleine arbeiderswoningen in de wijk. In 1973 startte het eerste nieuwbouwproject, maar pas in de jaren tachtig kwam het grootschalige stadsvernieuwingsproces goed op gang. De Schilderswijk is bij uitstek een voorbeeld van een 'vernieuwingswijk'.

Van oudsher is de Schilderswijk een echte volksbuurt. Vanaf de jaren zeventig vestigden meer en meer niet-westerse allochtonen zich in de buurt. De oorspronkelijke bewoners herkenden hun eigen buurt steeds minder en vertrokken. Inmiddels is het één van de bekendste multiculturele wijken van het land, waar bijna negentig procent van de bewoners van niet-westerse afkomst is.

De leefbaarheidsproblemen in de Schilderswijk zijn groot. Maar tussen 1998 en 2008 is sprake van een duidelijke verbetering van de leefbaarheid in de wijk. Deze verbetering heeft niet gelijkmatig over de gehele buurt plaatsgevonden. In de Schilderswijk-West is de verbetering bijvoorbeeld groter geweest dan in de Schilderswijk-Oost. Ook tussen 2002 en 2006 is een verschil in ontwikkeling zichtbaar. De Schilderswijk-West heeft zich onttrokken aan de neergaande trend, terwijl de Schilderswijk-Oost de trend van een dalende leefbaarheid heeft gevolgd.

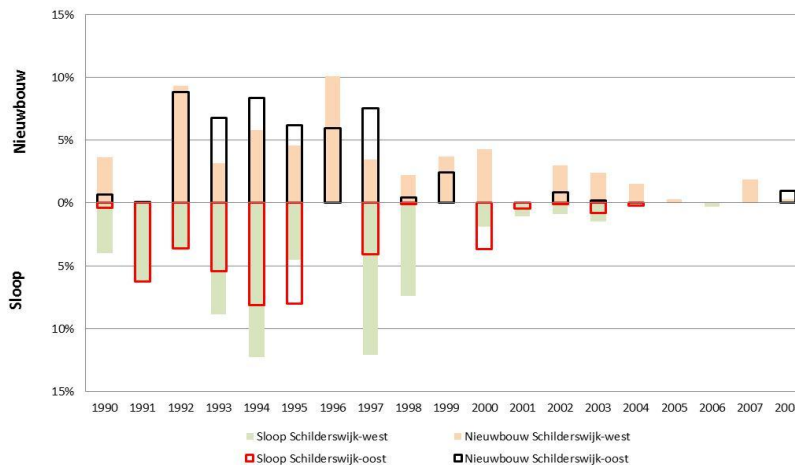
5.1.1 Wijkaanpak

De stadsvernieuwing die in de jaren tachtig op stoom kwam, zorgde ervoor dat bijna alle oorspronkelijke woningen in de Schilderswijk vervangen zijn door nieuwe sociale woningbouw. Vanwege de veengrond waren deze oude woningen vaak verzakt en was renovatie in de meeste gevallen geen haalbare optie. Slechts een klein deel van de oude woningvoorraad werd gerenoveerd.²⁶ In eerste instantie vond de stadsvernieuwing vooral plaats in Schilderswijk-Oost en Schilderswijk-Centrum. Pas in de jaren negentig kwam de stadsvernieuwing ook in de Schilderswijk-West goed op gang. In figuur 7 is te zien dat zowel in de Schilderswijk-Oost als in de Schilderswijk-West tot eind jaren negentig grote hoeveelheden woningen werden gesloopt en vervangen door nieuwbouw. Ook is goed te zien dat in West de aandelen sloop en nieuwbouw na 1998 groter zijn geweest dan in Oost.

Ondanks de (sociale) nieuwbouw bleven de problemen in de jaren negentig toenemen. De werkloosheid bleef onverminderd hoog, de criminaliteit, (drugs-)overlast en verloedering van de buurt namen steeds meer toe en ook de toestroom van kansarme – en veelal allochtone – groepen naar de wijk ging voort. Ook de stadsvernieuwing zelf zorgde voor problemen, bijvoorbeeld door het afbreken van sociale verbanden en door leegstand, wat zwervers en drugsoverlast aantrok. Ook bleken de overgangen tussen privaat en openbaar gebied een probleem. Er was weinig zicht op de portieken met veel ongewenste situaties tot gevolg.²⁷

Het antwoord van de gemeente en lokale corporaties bestond uit een sociale wijkaanpak. De verschillende leefbaarheidsprogramma's uit deze aanpak hadden onder meer tot doel de sociale cohesie te vergroten, bewonersactiviteiten te subsidiëren, de (sociale) veiligheid te verbeteren en de vervuiling tegen te gaan. Daarnaast werden leertrajecten en werkmogelijkheden ontwikkeld. En ten slotte moest de oprichting van het Volksbuurtmuseum, het Buurtbeheerbureau Schilderswijk, en een buurtzwembad de wijk meer vorm en inhoud geven.²⁸

figuur 7 Fysieke ingrepen als aandeel van de woningvoorraad



*bron: CBS woningmutaties, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

Rond de eeuwwisseling vond er in de nieuwbouw een omslag plaats. Vanaf het begin van de stadsvernieuwingsperiode werden voornamelijk sociale huurwoningen gebouwd. Er werd lang

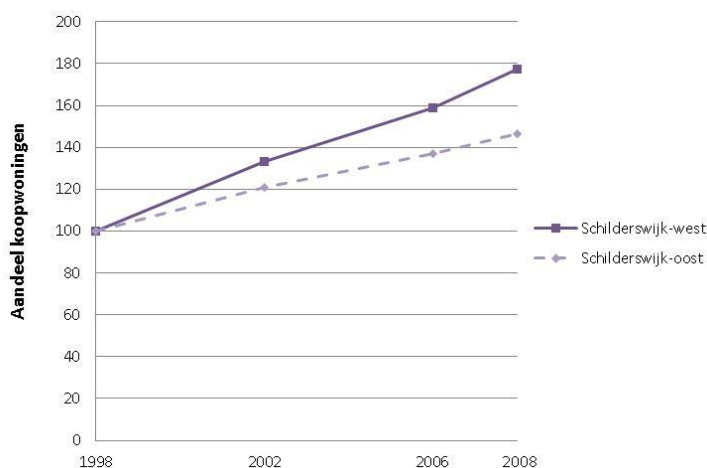
²⁶ Den Haag Schilderswijk: De herstructurering van een stadsvernieuwingswijk', www.kei-centrum.nl.

²⁷ Bijlsma, L., et al., *Transformatie van woonwijken met behoud van stedenbouwkundige identiteit*, Ruimtelijk Planbureau 2008.

²⁸ Den Haag Schilderswijk: De herstructurering van een stadsvernieuwingswijk, www.kei-centrum.nl.

niet altijd positief gedacht over de eentonige en uitstralingsloze huurwoningen met een lage kwaliteit uit de stadsvernieuwingsperiode, waarvan de eerste alweer op de nominatie staan om gesloopt te worden.²⁹ In de laatste tien jaar is het accent in de nieuwbouw meer op de koopwoningen komen te liggen.³⁰ In deze periode is er meer in de Schilderswijk-West gesloopt en gebouwd dan in de Schilderswijk-Oost. Dat heeft zijn weerslag op de toename van het eigenwoningbezit. Uit figuur 8 blijkt dat dit in West sneller gestegen is dan in Oost.

figuur 8 Aandeel koopwoningen (indexscore, 1998=100)



*bron: WDM, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

Daarnaast is de afgelopen jaren stevig ingezet op het aanpakken van criminaliteit en overlast. Dit heeft tot gevolg gehad dat het veiligheidsgevoel is verbeterd, ondanks dat het aandeel bewoners dat zich wel eens onveilig voelt nog altijd ruim hoger is dan het stedelijk gemiddelde.³¹ Inmiddels maakt de Schilderswijk deel uit van de 40-wijkenaanpak van BZK/WWI. Hierin is een viertal *highlights* benoemd: talentontwikkeling twaalf-plus; florerende winkelstraten; aanpak problemen achter de voordeur; en een schone Schilderswijk. De Woningcorporatie Haag Wonen heeft een centrale rol gekregen in het beheer en ontwikkeling van de wijk. Naar verwachting zal zij een deel van haar bezit in de Schilderswijk-Oost gaan verkopen en andere delen van haar bezit vernieuwen.³²

5.1.2 Ontwikkelingen in de buurten

De meeste van de beleidsmatige maatregelen die genomen zijn, hebben betrekking gehad op de Schilderswijk als geheel. Het belangrijkste verschil tussen het oostelijk en westelijk deel van de wijk is de periode waarin de sloop-nieuwbouwactiviteiten hebben plaatsgevonden. De stadsvernieuwing is eerder begonnen in Oost dan in West. Gaandeweg de jaren negentig kwam men erachter dat het terugbouwen van sociale huurwoningen de problemen niet oplost. Daarom is men in de laatste tien jaar meer koopwoningen gaan bouwen. Doordat de stadsvernieuwing in Oost al verder gevorderd was dan in West, kon men in West in absolute aantallen meer koopwoningen terugbouwen dan in Oost. Het sneller toegenomen eigenwoningbezit in Schil-

²⁹ Interview Caroline Meer (gemeente Den Haag).

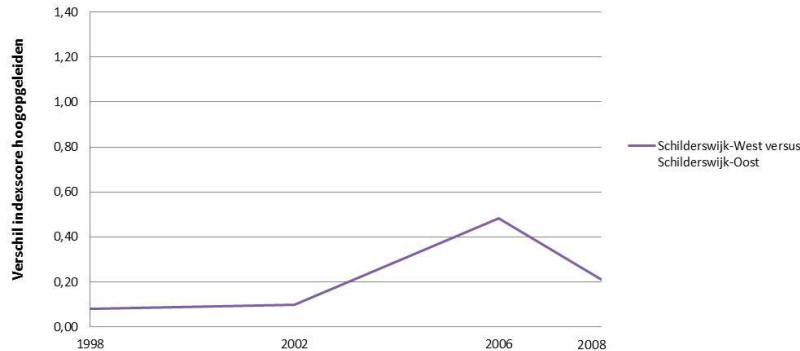
³⁰ *Den Haag Schilderswijk: De herstructurering van een stadsvernieuwingswijk*, www.kei-centrum.nl.

³¹ *Den Haag Schilderswijk: De herstructurering van een stadsvernieuwingswijk*, www.kei-centrum.nl.

³² *Het verdrag van de Schilderswijk*, Wijkactieplan in kader van wijkaanpak.

derswijk-West heeft zijn weerslag gehad op de samenstelling van de buurtbevolking, die in West tussen 2002 en 2006 meer gemengd raakte dan in Oost. Zo blijkt uit figuur 9 dat het aandeel hoogopgeleiden in de Schilderswijk-West tussen 2002 en 2006 duidelijk sneller is gestegen dan in de Schilderswijk-Oost. Overigens is tussen 2006 en 2008 het verschil in aandeel hoogopgeleiden weer iets kleiner geworden, maar is het nog altijd groter dan in 2002.

figuur 9 *Verskil in aandeel hoogopgeleiden (indexscore)*



*bron: WDM, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

5.2 Vooroorlogse buurten

Veel vooroorlogse buurten met leefbaarheidsproblemen hebben het de afgelopen jaren relatief goed gedaan. Binnen de buurten met een voornamelijk vooroorlogse bouwstijl is eerder in dit onderzoek een drietal verschillende typen geïdentificeerd. Zo zijn daar de centrumbuurten en de buurten met veel functiemenging (bedrijvigheid in woongebieden). In deze twee typen buurt is gemiddeld gesproken de leefbaarheid het gunstigst ontwikkeld van alle typen kwetsbare buurt. Ook in het derde type – de vooroorlogse (huur)buurt – heeft gemiddeld genomen de leefbaarheid zich beter ontwikkeld dan in de andere kwetsbare buurten. Binnen de vooroorlogse (huur)buurten die het goed hebben gedaan, zijn veel Amsterdamse buurten te vinden. Een voorbeeld hiervan is de buurt Landlust in het westelijk gelegen Bos en Lommer. Ondanks de goede ontwikkeling van dit buurttype, zijn er echter ook vooroorlogse buurten waar de leefbaarheid zich minder ontwikkeld heeft. Het Rotterdamse Oud-Charlois in Oud-Zuid is hier een voorbeeld van.

5.2.1 Landlust (Amsterdam)

Landlust ligt in het oostelijk deel van Bos en Lommer. Landlust is één van de buurten die zich tussen 2002 en 2006 aan de neergaande leefbaarheidstrend heeft weten te onttrekken. De buurt is voor een belangrijk deel gebouwd in de jaren dertig en was een uitvloeisel van één van de oudste officiële uitbreidingsplannen. Een klein deel van de buurt is in de jaren na de oorlog gebouwd. Het is een diverse buurt, niet alleen qua woonomgeving, maar ook qua bewoners. In totaal zijn 127 nationaliteiten in de buurt woonachtig. De buurt bestaat uit kleinere subbuurten, met eigen karakters.

Wijkaanpak

Rond de eeuwwisseling ging het niet goed met de leefbaarheidssituatie in Bos en Lommer in het algemeen, en in Landlust in het bijzonder. Vanuit deze urgentie heeft het stadsdeelbestuur gesteld dat er fors ingegrepen moest worden, vooral in de straten die bepalend waren voor de

uitstraling van de buurt. Zo werd in het zuidelijk deel van de buurt toen voor het eerst in Amsterdam woningsplitsing mogelijk gemaakt. Tot op dat moment zaten hier voornamelijk grote particuliere eigenaren. De mogelijkheid tot woningsplitsing (en de verkoop van huurwoningen) bracht de ontwikkeling op gang dat (jonge) hoogopgeleiden in staat waren deze woningen te kopen. Hierdoor vond een instroom van meer kansrijke huishoudens in Landlust plaats. Aangezien het corporatiebezit in de buurt beperkt was, ging de aandacht vervolgens uit naar de particuliere eigenaren. De oude (grote) en nieuwe eigenaren werden achter de broek aangezetten om hun woningen op te knappen, wat veelal ook gebeurde. Het opknappen van een deel van de woningvoorraad heeft vervolgens voor een vliegwieleffect in de gehele buurt gezorgd.³³

Centraal in de aanpak van het gebied stond dit beleid, gericht op de woningvoorraad en de eigenaren. Aanpalend werd ook beleid op andere onderwerpen gevoerd. Op economisch gebied werden bedrijfsruimten geconcentreerd en een winkelmanager aangesteld. Verder aanpalend beleid was het opknappen van de plinten, die voor de uitstraling van belang zijn, en het aanpakken van de openbare ruimte, met name de parken. De vervuiling was een groot probleem, welke stevig is aangepakt door op te ruimen en ondergrondse vuilsystemen – in combinatie met uitgebreide voorlichting – te installeren. Al met al zorgde dit beleid voor een verbetering van het uiterlijk van de woonomgeving. Veiligheidsbeleid was ook aanpalend beleid. Er is niet meer dan in andere buurten ingezet op het aanpakken van de veiligheidsproblemen. Wel heeft een aparte subsidie voor inbraakpreventie positieve resultaten gehad.³⁴

In het noordelijke deel van de buurt liggen voornamelijk sociale huurwoningen. De bewoners blijken relatief vaak werkloos en kennen andere sociale problemen, zoals armoede en schooluitval. Deze sociale problematiek wordt onder meer met behulp van een 'Achter de Voordeur-aanpak' bestreden. In de jaren na 2007 is het noordelijk deel van Landlust naar voren gekomen als buurt met een toenemende sociale problematiek. Zo blijft de werkloosheid in dit deel van de buurt hoog, ondanks het toegenomen aantal banen in Landlust zelf. Blijkbaar hebben niet alle buurtbewoners daarvan kunnen profiteren.³⁵

5.2.2 Oud-Charlois (Rotterdam)

Oud-Charlois ligt in het noordwestelijk deel van Rotterdam-Zuid. Het meest kenmerkende aan de buurt is de oude dorpskern. Tot Oud-Charlois behoort ook het Dokhavengebied. Rondom deze oude dorpskern werden in het begin van de twintigste eeuw veel kleine arbeiderswoningen gebouwd, die nodig waren in verband met de snelle werkgelegenheids groei van de Rotterdamse haven.³⁶

Wijkaanpak

In de jaren na de eeuwwisseling is er behoorlijk geïnvesteerd op terreinen als veiligheid, economie, woningvoorraad en sociale samenhang. Het veiligheidsbeleid had en heeft een topprioriteit, bijvoorbeeld op gebieden als extra politietoezicht en handhaving, geweld en jongeren- en drugsoverlast. Vanaf 2005 mag in de wijk preventief gefouilleerd worden.³⁷

De woningvoorraad –die veelal in handen is van grote particuliere verhuurders - verkeert in slechte staat. Het is moeilijk gebleken de renovatie van de woningvoorraad op gang te krijgen.

³³ Interview met Philomeen Hillige en Ries Breek (stadsdeel Bos en Lommer).

³⁴ Interview met Philomeen Hillige en Ries Breek (stadsdeel Bos en Lommer).

³⁵ *Buurtuitvoeringsprogramma Bos en Lommer 2010-2011*.

³⁶ Wijkactieplan Rotterdam Oud-Zuid.

³⁷ *Kijk op de wijkaanpak 2000-2010, de tussenstand, 2005*.

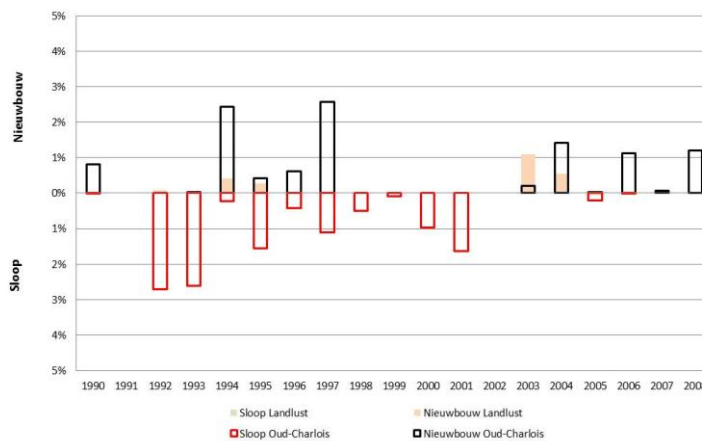
Ook de renovatie van de corporatiewoningen verloopt traag.³⁸ Sloop-nieuwbouw zal pas op langere termijn aan de orde komen. Wel is de kwaliteit van de openbare ruimte aangepakt, mede door gebruik te maken van de aanwezige historische kwaliteiten en te investeren in het beheer van de openbare ruimte.

Op sociaal gebied is bijvoorbeeld ingezet op bestrijding van geweld achter de voordeur, is er een aanpak van problemen van kansarme jonge migranten en worden sociale interventieteams ingezet. Op het gebied van de economische participatie is voor veel werklozen gezorgd dat ze betrokken zijn bij of gebruik kunnen maken van voorzieningen als kinderopvang, scholing, vrijwilligerswerk, werktoeleiding en bestuurswerk. Ten slotte is de lokale economie versterkt door het verbeteren van de vestigingsmogelijkheden en ondersteuning voor (startende) ondernemers. Ook is veel ongewenste bedrijvigheid verplaatst.³⁹

5.2.3 Ontwikkelingen in de buurten

In zowel Oud-Charlois als in Landlust zijn de fysieke ingrepen de afgelopen twee decennia beperkt gebleven, zo blijkt ook uit figuur 10. Er is weliswaar meer ingegrepen in Oud-Charlois, maar dat kan het verschil in leefbaarheidsontwikkeling tussen beide buurten niet verklaren.

figuur 10 Fysieke ingrepen als aandeel van de woningvoorraad



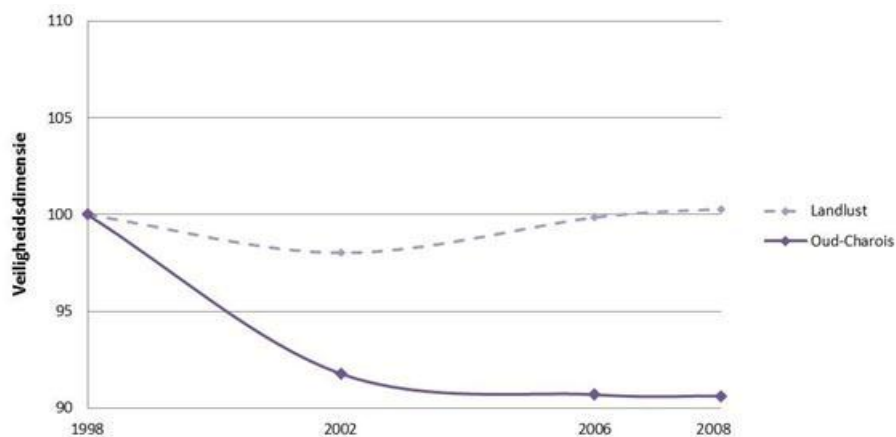
*bron: CBS Woningmutaties, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

In beide buurten is erop ingezet om de veiligheid te verbeteren. In Oud-Charlois heeft het centraal gestaan in de aanpak, in Landlust was het aanpalend beleid. Uit figuur 11 blijkt dat in Landlust de veiligheid na een aanvankelijk daling, vanaf 2002 weer aan het verbeteren is. In Oud-Charlois was tussen 1998 en 2002 sprake van een flinke toename van de veiligheidsproblemen. Vanaf 2005 zijn extra maatregelen genomen, onder meer het mogelijk maken van preventief fouilleren. Het neergaande tij is sindsdien gekeerd, zo blijkt ook uit de Veiligheidsindex die de gemeente Rotterdam bijhoudt. Ondanks dat de veiligheid in Oud-Charlois hoger op de agenda stond dan in Landlust, is de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in Landlust beter geweest. Klaarblijkelijk was de massa van de problemen in Oud-Charlois (en omgeving) dermate groot dat de inzet niet voldoende was.

³⁸ Interview Piet van Namen (stadsdeel Charlois).

³⁹ Rotterdam Oud-Zuid, www.kei-centrum.nl.

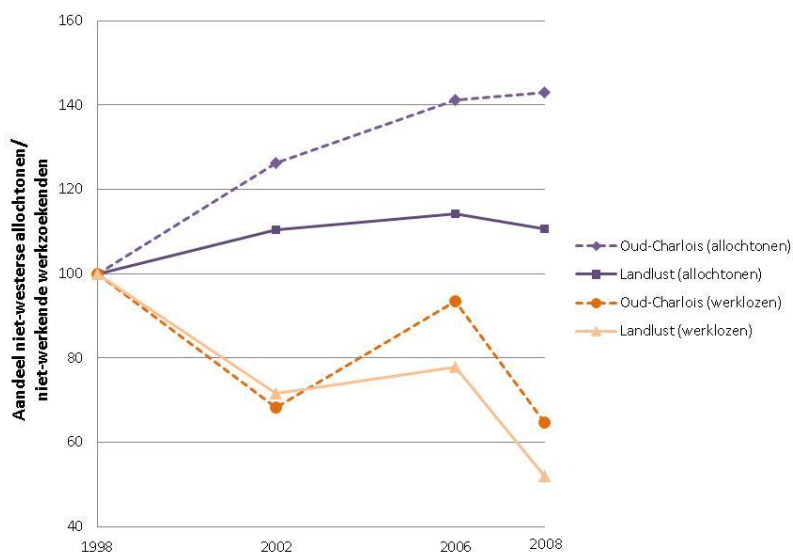
figuur 11 Veiligheidsdimensie Leefbaarometer (indexscore, 1998=100)



*bron: Leefbaarometer, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

Opvallende overeenkomst tussen beide buurten is de staat van onderhoud van de woningvoorraad. In beide buurten waren veel woningen in het bezit van grote particuliere eigenaren. Tevens was in beide buurten sprake van een slechte staat van onderhoud van de woningen. In Landlust heeft men dat (succesvol) trachten aan te pakken door woningsplitsing mogelijk te maken. Hierdoor konden hogeropgeleiden deze woningen gaan kopen. Vervolgens is speciale aandacht uitgegaan naar het stimuleren van het opknappen van de woningen, wat tot gevolg heeft dat de onderhoudsstaat van de woningvoorraad aanmerkelijk verbeterd is. In Oud-Charlois bleek het daarentegen veel moeilijker de renovatie van de woningvoorraad op gang te krijgen. Ook de renovatie van de corporatiewoningen verloopt traag. In Landlust heeft het opknappen van de woningvoorraad vervolgens een vliegwieleffect op de gehele buurt gehad. Dat was in Oud-Charlois niet het geval.

figuur 12 Aandeel niet-werkende werkzoekenden en niet-westerse allochtonen (indexscore, 1998=100)



*bron: CWI/CBS, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

Het mogelijk maken van woningsplitsen (en de verkoop van huurwoningen) heeft gezorgd voor een instroom van een meer kansrijke bevolking. De ontwikkeling van de sociaaleconomische bevolkingssamenstelling is een belangrijke achtergrond van het verschil in leefbaarheidsontwikkeling. In figuur 12 is te zien dat het aandeel werklozen in Oud-Charlois tussen 2002 en 2006 meer toegenomen is dan in Landlust. Tevens is het aandeel niet-westerse allochtonen over de gehele periode in Oud-Charlois meer gestegen dan in Landlust. Opvallend is dat in een periode van neergaande conjunctuur, de werkloosheid in Landlust nauwelijks is opgelopen. Voor een deel kan dit verklaard worden door de instroom van jonge kapitaalkrachtige (en werkende) huishoudens – onder meer als gevolg van de woningsplitsing en de verkoop van huurwoningen.

Maar in ontwikkeling van het aandeel werklozen en niet-westerse allochtonen is ook een stads-effect zichtbaar. De werkgelegenheidspositie van Amsterdam is in het laatste decennium beïndrukkend sterker geworden. De economische positie van Rotterdam is daarbij achtergebleven. Daarnaast gaat van Amsterdam een aantrekkingskracht voor jonge, hoogopgeleide en kapitaalkrachtige huishoudens uit, terwijl Rotterdam relatief meer kansarme gezinnen trekt. In Amsterdam heeft in het laatste decennium gemiddeld genomen ook een sterke positieve leefbaarheidsontwikkeling plaatsgevonden. Deze ontwikkeling is in het centrum begonnen en heeft zich langzamerhand uitgebreid tot aan de ring A10. In het vorige hoofdstuk bleek al dat een groot deel van het gebied binnen de ring zich tussen 2002 en 2006 heeft kunnen onttrekken aan de neergaande leefbaarheidstrend. Landlust heeft van deze ontwikkeling kunnen profiteren. In Rotterdam is de algemene positieve leefbaarheidsontwikkeling veel minder sterk. Er zijn delen van de stad die zich positief ontwikkeld hebben, maar ook delen waar de leefbaarheidsontwikkeling achterblijft. Oud-Charlois bevindt zich in een groot gebied met veel particuliere voorraad en substantiële leefbaarheidsproblemen, waar de leefbaarheidsontwikkeling is achtergebleven. Volgens de lokale beleidsmakers maakt de grootte van dat gebied en de (wederzijdse) beïnvloeding vanuit de omliggende buurten het moeilijk om snelle leefbaarheidsverbeteringen te realiseren.⁴⁰ Met andere woorden, het kost meer tijd en inspanning om de beleidsmatige maatregelen succesvol door te laten klinken in een positieve leefbaarheidsontwikkeling.

5.3 Vroeg-naoorlogse buurten

Circa twintig procent van de kwetsbare buurten in Nederland heeft als karakteristiek dat het overgrote deel van de woningen gebouwd is tussen 1945 en 1970. In vergelijking met de andere kwetsbare buurten zijn deze buurten het afgelopen decennium achtergebleven in leefbaarheidsontwikkeling. Desondanks is de gemiddelde leefbaarheid van deze buurten in 2008 beter dan in 1998. Ook wanneer naar de leefbaarheidsontwikkeling tussen 2002 en 2006 wordt gekeken valt de achterblijvende ontwikkeling van de meeste vroeg-naoorlogse buurten op. Slechts 11 van de 143 kwetsbare buurten met deze typering hebben zich in deze periode onttrokken aan de neergaande leefbaarheidstrend.

5.3.1 Schaakbuurt (Utrecht)

Eén van de buurten die zich onttrokken heeft aan die trend is de Schaakbuurt (Utrecht). De Schaakbuurt maakt deel uit van de aandachtswijk Zuilen-Oost. Aan het begin van de twintigste eeuw ontstond Zuilen als uitbreiding van het oude dorp, voor de arbeiders van de lokale industrie. Na de oorlog werden langs de route van Vredenburg naar Zuilen vier nieuwe woonbuurten gebouwd, waarvan de Schaakbuurt er één is. Door de ruimere indeling en grotere bouwhoogte hebben deze buurten een ander karakter dan het vooroorlogse deel van Zuilen. Aan het

⁴⁰ Interview Piet van Namen (stadsdeel Charlois).

einde van de vorige eeuw werd de woningvoorraad voornamelijk gevormd door portieketageflats in de sociale huursector. Als gevolg van fabriekssluitingen en de verouderde woningvoorraad – in de vorm van veel portieketageflats in de sociale huursector – trokken vanaf de jaren tachtig de meer koopkrachtige inwoners weg. Daardoor kwamen er steeds meer mensen met sociale problemen te wonen. Daarnaast was sprake van veel verloedering, criminaliteit en andere veiligheidsproblemen.

Wijkaanpak

Om wat aan deze problemen te doen ontwierpen de gemeente, corporatie Mitros en een aantal projectontwikkelaars het Wijkontwikkelingsplan eerste fase (WOP1), dat in 1995 van start ging. Hierin werd sterk ingezet op het verbeteren van het woonklimaat door middel van het bouwen van een grotere variatie aan nieuwe woningen. Een behoorlijk deel van de bestaande portiek- en etageflats uit de sociale huursector werd gesloopt.⁴¹ Daarvoor kwamen veelal eengezinswoningen terug, die voor veertig procent koopwoningen waren. Door deze nieuwbouw ontstond dus een grotere variatie aan woonmilieus. Als gevolg van deze fysieke ingrepen veranderden de kenmerken van de bevolkingssamenstelling. Circa veertig procent van de bewoners van de sloopwoningen keerde terug in de buurt. Voor de rest trokken voornamelijk meer kansrijke bewoners de nieuwbouwwoningen in.⁴²

Tegelijkertijd werd ook gewerkt aan het vergroten van de veiligheid op straat. De Schaakbuurt/Zuilen stond bekend als één van de onveiligste buurten van Utrecht. Er is dan ook vanaf de eeuwwisseling sterk ingezet op het verbeteren van de veiligheid in de buurt, zowel preventief als repressief. De veiligheid is hierdoor sterk verbeterd, wat volgens de lokale beleidsmakers tot gevolg heeft gehad dat het vertrouwen van de bewoners in de toekomst van de buurt enorm is toegenomen.⁴³

In 2003 ging het Wijkontwikkelingsprogramma tweede fase van start. In dit plan werd een zwaarder accent gelegd op sociale maatregelen, waarbij de aansluiting met landelijke en gemeentelijk beleid werd gezocht. Daarbij werd vooral extra ingezet op onderwijs en jongeren. Op economisch gebied werd sterk ingezet op het handhaven of zelfs uitbreiden van de bedrijvigheid. In 2001 was al een winkelcentrum in de Schaakbuurt opgeleverd. Toch heeft dit niet zozeer voor extra werkgelegenheid voor de buurt gezorgd. De lagere werkloosheid die er is - in vergelijking met het verleden - komt voornamelijk doordat een deel van de kansarme en werkloze bevolking als gevolg van de sloop naar een andere buurt is verhuisd. In de koopwoningen die gebouwd werden, zijn meer kansrijke (werkende) huishoudens gaan wonen.⁴⁴

Ten slotte werd de groenstructuur een belangrijke kapstok voor de instandhouding en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Zo zijn de oever van de Vecht, het groen aan de randen en verschillende pleinen opgeknapt.

5.3.2 Bennekel-Oost (Eindhoven)

De Eindhovense aandachtswijk Bennekel-Oost ligt in het zuiden van Eindhoven. In tegenstelling tot de Schaakbuurt, wist Bennekel-Oost zich tussen 2002 en 2006 niet aan de neergaande leefbaarheidstrend te onttrekken. De Bennekel is een typische arbeidersbuurt met een relatief grote variëteit aan woonmilieus, zeker in vergelijking met andere aandachtswijken. Binnen deze variëteit zijn de eengezinswoningen in de sociale huursector en gebouwd tussen 1945 en 1960

⁴¹ *Wijkontwikkelingsplan eerste fase, 1995.*

⁴² Bron: interview W. Verbrakel (gemeente Utrecht).

⁴³ *Wijkactieplan Zuilen (Oost), 2008.*

⁴⁴ *Utrecht, Zuilen, www.kei-centrum.nl.*

het overheersende type. Er is al lange tijd sprake van grote sociaaleconomische problemen, wat onder meer terug te zien is in het hoge aandeel werklozen en een omvangrijke groep die van een minimuminkomen moet rondkomen.

Wijkaanpak

Vanwege deze sociale problemen is Bennekel al sinds 1991 als aandachtsgebied benoemd. In 1997 kreeg de buurt de status van 'impulswijk' en kreeg daardoor extra aandacht in het kader van het grotestedenbeleid. Vanaf dat moment is veel overleg gevoerd tussen gemeente en corporaties over de exacte insteek van de aanpak. In de plannen namen de fysieke ingrepen een centrale plek in. In deze jaren is het aantal gesloopte woningen in Bennekel-Oost echter beperkt gebleven. In 2003 besloot de corporatie Trudo dat zij niet langer zou inzetten op de sloop/nieuwbouw van woningen, maar op de verkoop van huurwoningen. De 230 woningen zijn eerst opgeknapt en vervolgens te koop aangeboden aan de zittende huurders met een korting op de marktprijs.⁴⁵ Daarnaast heeft tussen 2004 en 2006 nog een aantal sloop- en nieuwbouwactiviteiten plaatsgevonden, zo blijkt uit figuur 13.

In 2007 werd de Bennekel aangewezen als één van de veertig aandachtswijken van VROM/WWI. In het wijkactieplan dat hier uit voortvloeide is de aanpak verschoven van de fysieke aanpak naar thema's als de sociaaleconomische situatie, openbare orde en veiligheid. Er staan drie thema's centraal: bestrijding van de werkloosheid, aanpak van problemen achter de voordeur en het bieden van perspectief aan de jongeren.

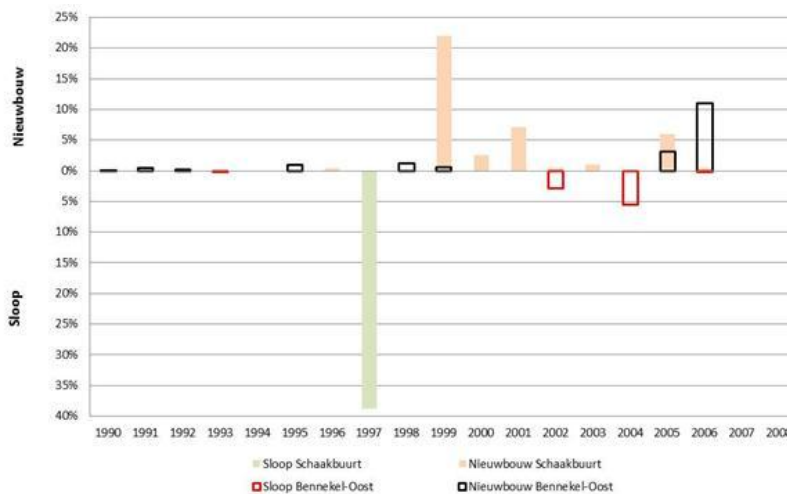
5.3.3 Ontwikkelingen in de buurten

De Schaakbuurt wist zich tussen 2002 en 2006 te onttrekken aan de neergaande leefbaarheids-trend, in tegenstelling tot Bennekel-Oost. Twee belangrijke beleidsmatige ontwikkelingen liggen hier vermoedelijk aan ten grondslag. Ten eerste hebben in de Schaakbuurt in de periode voorafgaand aan de periode van herstel flinke fysieke ingrepen plaatsgevonden, zo blijkt uit figuur 13. Een deel van de portiek- en etageflats uit de sociale huursector is gesloopt ten faveure van eengezinswoningen, waarvan veertig procent koopwoningen (zie ook de toename van het aandeel koopwoningen tussen 1998 en 2002 in figuur 14). Als gevolg van deze ingrepen verhuisde een deel van de oorspronkelijke, kansarme, bewoners uit hun sloopwoningen naar een nieuwe woning buiten de buurt. Daarvoor in de plaats kwamen nieuwe – en voor een belangrijk deel kansrijkere – bewoners, die hoogopgeleid waren, veelal werkend en met een hoger inkomen.

In Bennekel-Oost zijn de fysieke ingrepen beperkt gebleven. De belangrijkste ontwikkeling op de woningmarkt is de verkoop van huurwoningen aan bestaande bewoners geweest. Maar ook dat kwam pas goed op gang na 2006. Het eigenwoningbezit is tussen 2006 en 2008 in de buurt behoorlijk gestegen, zo blijkt uit figuur 14. Het belangrijkste verschil met de Schaakbuurt is dan ook dat de bevolking in de Bennekel tussen 1998 en 2006 veel meer een constante factor is geweest. Er is in vergelijking met de Schaakbuurt beduidend minder sprake geweest van een instroom van meer kansrijke huishoudens.

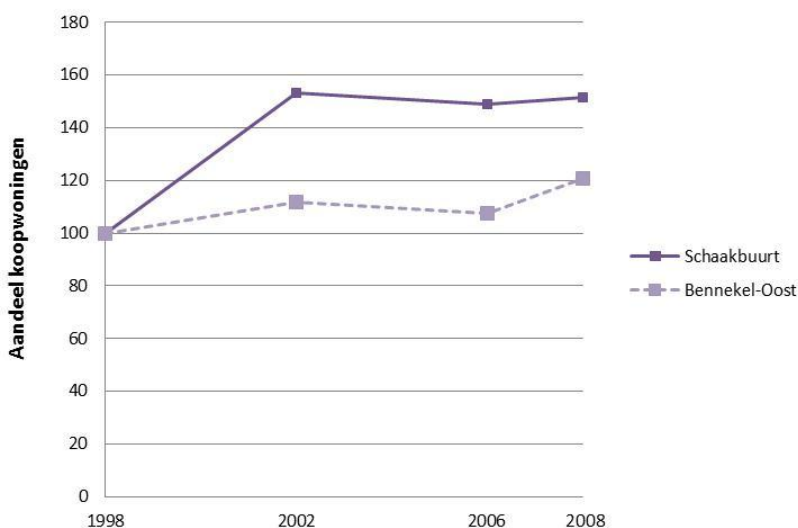
⁴⁵ *De Bennekel*, www.kei-centrum.nl.

figuur 13 Fysieke ingrepen als aandeel van de woningvoorraad



*bron: CBS Woningmutaties, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

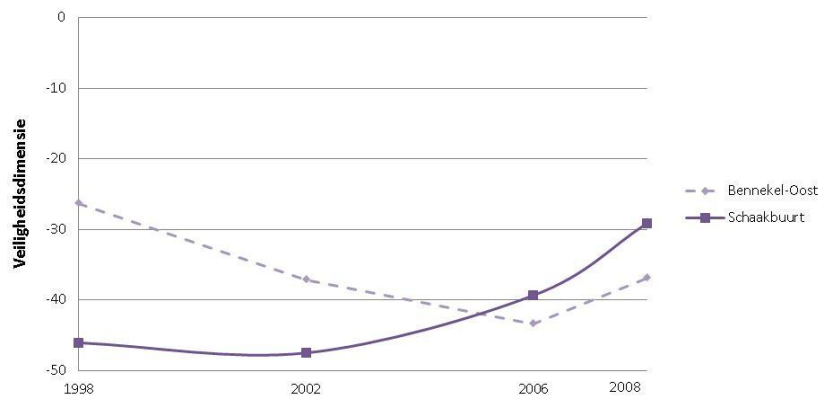
figuur 14 Aandeel koopwoningen (indexscore, 1998=100)



*bron: WDM, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

Een tweede ontwikkeling die een belangrijke rol speelde in de leefbaarheidsontwikkeling was de veiligheidssituatie. In de Schaakbuurt was sprake van grote veiligheidsproblemen, nergens in de stad Utrecht waren ze rond de eeuwwisseling zo groot. Vanaf het begin van deze eeuw is daarom zeer sterk ingezet op de veiligheidsproblematiek, zowel preventief als repressief. In figuur 15 is te zien dat de resultaten navenant zijn: de veiligheidssituatie is duidelijk verbeterd. In Bennekel-Oost was de veiligheidssituatie aan het begin van de eeuw zwak te noemen, maar in vergelijking met de Schaakbuurt een stuk beter. In de buurt is na 2000 geen extra aandacht voor de veiligheid geweest. De veiligheidsproblemen zijn sindsdien toegenomen. Pas vanaf de wijkaanpak – die onder minister Vogelaar van start is gegaan – is sprake van een specifiek op veiligheid gericht beleid. De veiligheidssituatie is vanaf 2006 verbeterd. Ook de leefbaarheidssituatie is tussen 2006 en 2008 meer dan gemiddeld verbeterd in Bennekel-Oost.

figuur 15 Veiligheidsdimensie Leefbaarometer**



*bron: Leefbaarometer, bewerking RIGO. Gegevens betreffen delen van de buurt, zie inleiding van hoofdstuk.

** indexscore van -50 (slechte veiligheidssituatie) tot +50 (goede veiligheidssituatie).

5.4 Conclusie

Uit de beschrijving van de cases komt een aantal – elkaar versterkende – factoren naar voren die lijken aan te geven waarom de ene buurt wel een relatief goede leefbaarheidsontwikkeling heeft doorgemaakt, en een andere - vergelijkbare - buurt niet.

Herstructurering

Een eerste conclusie uit de cases is dat herstructurering kan zorgen voor een verbetering van de leefbaarheidspositie van een buurt, maar dat het type woning dat wordt teruggebouwd doorslaggevend is. Zo is in de Schilderswijk gebleken dat waar de gedateerde kleine arbeiderswoningen zijn vervangen door dezelfde eentonige goedkope huurwoningen, de leefbaarheidsontwikkeling achter is gebleven bij het deel van de wijk waar meer koopwoningen zijn teruggeplaatst. Als herstructurering zorgt voor een meer gemengde woningvoorraad - zoals in de Schilderswijk-West - is de kans ook groter dat een meer gemengde bevolkingssamenstelling ontstaat. Hierop aansluitend bleek in de Schaakbuurt dat het vervangen van portiek- en etageflats uit de sociale huursector door eengezinskoopwoningen voor de instroom van meer kansrijke huishoudens heeft gezorgd. Door de instroom van meer draagkrachtige hoogopgeleiden neemt de concentratie van kansarme gezinnen af, wat de leefbaarheid ten goede komt.

Eigenwoningbezit

De mate van eigenwoningbezit blijkt in de onderzochte buurten te hebben bijgedragen aan de verklaring van het verschil in ontwikkeling. In de Schaakbuurt en de Schilderswijk is deze factor hierboven al aan de orde geweest. In Landlust zijn door het mogelijk maken van woningsplitsing veel woningen van grote particuliere eigenaars verkocht aan particuliere huishoudens. Hierdoor stroomden kansrijkere groepen de buurt binnen, waardoor een meer gemêleerde bevolking ontstond. De verkoop van huurwoningen had hetzelfde effect. Deze nieuwe bewoners gingen hun woningen vervolgens opknappen, wat een vliegwieleffect voor de buurt tot gevolg had. In Oud-Charlois waren ook veel woningen in bezit van grote particuliere eigenaars. Deze woningen bleven echter in hun bezit, waardoor én geen nieuwe kansrijkere huishoudens konden instromen én de woningen niet (of minder) werden opgeknapt.

Gemêleerde bevolkingssamenstelling

Een gemêleerde bevolking – bijvoorbeeld met een groter aandeel hoogopgeleiden en/of hogere inkomensgroepen ten opzichte van een concentratie van kansarme huishoudens - hangt over

het algemeen samen met een betere leefbaarheid. Zoals aangehaald kan herstructurering en eigenwoningbezit zorgen voor meer menging in de buurt. Tussen 2006 en 2008 heeft onder meer het opknappen en verkopen van woningen in Bennekel-Oost bijgedragen aan een meer gemengde bevolkingssamenstelling. Ook in een deel van Landlust is dit patroon zichtbaar. Daar spelen echter ook stadsgebonden ontwikkelingen een rol, waar de wijk van heeft kunnen profiteren. Door de aantrekkingskracht van Amsterdam op jonge hoogopgeleiden en de sterke regionale werkgelegenheidspositie, is de leefbaarheid in grote delen van Amsterdam verbeterd. Daartegenover staat de wat minder gunstige algemene ontwikkeling in Rotterdam. De werkgelegenheidspositie van Rotterdam is minder dan die van Amsterdam en relatief veel kansarme huishoudens komen in Rotterdam terecht. Daardoor is het niet eenvoudig om uit de kwetsbare leefbaarheidssituatie te geraken.

Veiligheidssituatie

De (ontwikkeling) van de veiligheidssituatie blijkt ook een belangrijke rol te spelen in de gedifferentieerde ontwikkeling van de onderzochte buurten. Zo was in de Schaakbuurt de veiligheidspositie zeer zwak, wat als reactie een sterke inzet op dit onderwerp teweegbracht, zowel preventief als repressief. Als resultaat is de veiligheidspositie van deze buurt verbeterd. In Bennekel-Oost was de veiligheidspositie daarentegen lang niet zo slecht als in de Schaakbuurt. Als gevolg daarvan heeft veiligheidsbeleid geen topprioriteit gekregen en is de veiligheidssituatie gaandeweg afgegleden, totdat een niveau bereikt was dat deze wel weer hoog op de beleidsagenda kwam. De aanpak die hierop volgde heeft tussen 2006 en 2008 voor een betere veiligheidssituatie gezorgd. Ook in Oud-Charlois is sterk ingezet op veiligheidsbeleid, maar tussen 1998 en 2006 bleven de veiligheidsproblemen toenemen. De massa van de problemen was klaarblijkelijk groter dan men aankon. Pas na extra inzet is vanaf 2006 de veiligheidssituatie verbeterd. Daarentegen had in de vergelijkbare buurt Landlust het veiligheidsbeleid minder prioriteit dan in Oud-Charlois. Toch is hier de veiligheidssituatie door de jaren heen ongeveer gelijk gebleven.

Bijlagen

Bijlage 1

ISV-1 wijken

Inventarisatie MOP's - gebieden met opgave herstructurering

| Stad | Gebied met opgave herstructurering ISV 1 |
|-------------------|------------------------------------------|
| Alkmaar | Schermereiland |
| | Overdie |
| | De Mare |
| Almelo | Nieuwstraatkwartier |
| | Kerkelanden / Aalderingshoek |
| | Ossenkoppelerhoek |
| Amersfoort | Soesterkwartier |
| | Kruiskamp |
| | Koppel |
| | Randenbroek |
| | Schuilenburg |
| | Liendert |
| Amsterdam | Osdorp |
| | Slotervaart/OvertoomseVeld |
| | Geuzenveld/Slotermeer) |
| | Vogelenbuurt |
| | Bloemenbuurt |
| | Banne Buiksloot |
| | Nieuwendam |
| | hoogbouw Bijlmermeer |
| | Oud-West |
| | Westerpark |
| | Bos en lommer |
| | de Baarsjes |
| | Indische buurt |
| | Watergraafsmeer |
| Oost | |
| Arnhem | Malburgen |
| | Malburgen |
| | Malburgen |
| | Geitenkamp |
| | PresikhaafW |

| Stad | Gebied met opgave herstructurering ISV 1 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------|
| Breda | Breda Noordoost |
| | Breda Zuidoost |
| | Heuvel, Tuinzigt |
| | Spoorzone |
| Den Bosch | Barten/Eikendond/Hofstad |
| | Boschveld/Deuteren |
| | Haren/Donk/Reit |
| | Orthen-links/Orthenpoort |
| Den Haag | Bowlust |
| | Vrederust |
| | Morgenstond |
| | Moerwijk |
| | Spoorwijk |
| | Transvaal |
| | Duindorp |
| | Laak |
| | Rustenburg/Oostbroek |
| | Stationsbuurt |
| | Schilderswijk |
| | Regentesse/Valkenbos |
| | Deventer |
| Zandweerd / Voorstad | |
| Rivierenbuurt / Bergweide | |
| Zandweerd N / Keizerslanden | |
| Colmschate | |
| Dordrecht | Wielwijk |
| | Oud Krispijn(-Zuid) |
| | Bleijenhoek |
| Eindhoven | Staat |
| | Bennekel |
| | Doornakkers |
| | Genderdal |
| | Hemelrijken |
| | Kruidenbuurt |
| | Lakerlopen |
| | Tivoli |
| WoenselWest | |
| Emmen | Emmermeer |
| | Angelslo |
| | Emmerhout |
| | Bargeres |

| Stad | Gebied met opgave herstructurering ISV 1 |
|--------------------|--------------------------------------------------|
| Enschede | Enschede-noord (Deppenbroek/Mekkelholt/Roombeek) |
| | Wesselerbrink (Hart van Zuid) |
| | Stadsveld/Pathmos e.o. |
| | Laares-West/Hostlanden-Veldkamp |
| Groningen | Vinkhuizen |
| | Paddepoel-Zuid |
| | Korrewegwijk |
| | Oosterparkwijk |
| | Corpus-Den Hoorn Noord |
| | De Wijert-Noord |
| | Het centrum van Lewenborg |
| Beijum-Oost | |
| | |
| | |
| Haarlem | Schalkwijk |
| | delen van Haarlem-Oost |
| | Delftwijk |
| Heerlen | Hoensbroek |
| | Heerlerheide |
| | Heerlen(-stad) |
| | Heerlerbaan |
| Helmond | Binnenstad-Oost |
| Hengelo | Hengelose Es |
| | Sterrenbuurt |
| | Berfelo-Es |
| | Klein Driene |
| Leeuwarden | Bilgaard |
| | Vrijheidswijk |
| | Achter de Hoven/Vegelin |
| Leiden | Leiden-Noord |
| | Slaaghwijk |
| | Haagwegkwartier |
| | Fortuinwijk |
| | Transvaal |
| Hoge Mors | |
| | |
| Lelystad | WOP 1 Kusteiland en Stedelijk Eiland |
| | WOP 2: Boswijk en Waterwijk |
| Maastricht | Wittevrouwenveld |
| | Malberg |
| | Boschpoort |
| | Heugemerveld |
| | Wijckerpoort |
| | Bosscherveld |
| | Oud Caberg |
| Caberg | |

| Stad | Gebied met opgave herstructurering ISV 1 |
|------------------|-------------------------------------------------|
| Nijmegen | Willemskwartier |
| | Wolfskuil |
| | de Hatert |
| Rotterdam | Noord |
| | Delfshaven |
| | Charlois |
| | Feijenoord |
| | Hoogvliet Noord |
| | Nieuw Crooswijk |
| Schiedam | Sch'-Oost |
| | Sch'-Zuid |
| | Sch'-West |
| | Nieuwland |
| | Groenoord |
| Tilburg | Oud-Noord |
| | Oud-Zuid |
| | Tilburg Noord |
| Utrecht | Zuilen |
| | Overvecht |
| | Hoograven |
| | Ondiep |
| | Kanaleneil. |
| Venlo | Venlo Noord |
| Zaanstad | Rosmolenbuurt |
| | Vijfhoek(zaandam-zuid) |
| Zwolle | Holtenbroek |
| | Diezerpoort |
| | Kamperpoort |

Bijlage 2

56 Prioriteitswijken

| Nr. | Stad | Wijknaam |
|-----|------------------|------------------------------------|
| 1 | Amsterdam | Westelijke Tuinsteden |
| 2 | | Noord |
| 3 | | Zuidoost / Bijlmermeer |
| 4 | Rotterdam | Crooswijk Noord |
| 5 | | Hoogvliet |
| 6 | | Oud Zuid |
| 7 | | West |
| 8 | | Zuidelijke Tuinsteden |
| 9 | Den Haag | Zuidwest |
| 10 | | Transvaal |
| 11 | | Duindorp |
| 12 | | Laakkwartier/Spoorwijk |
| 13 | | Rustenburg/Oostbroek |
| 14 | Utrecht | Hoograven/Tolsteeg |
| 15 | | Kanaleneiland / Transwijk |
| 16 | | Overvecht |
| 17 | | Zuilen/Ondiep |
| 18 | Alkmaar | Overdie |
| 19 | Almelo | Zuidwest |
| 20 | Amersfoort | De Kruiskamp / De Koppel |
| 21 | | Randenbroek / Schuilenburg |
| 22 | Arnhem | Malburgen |
| 23 | | Presikhaaf |
| 24 | Breda | Noordoost |
| 25 | | De Heuvel |
| 26 | 's Hertogenbosch | Boschveld |
| 27 | | Barten / Eikendonk / Hofstad (BEH) |
| 28 | Deventer | Keizerslanden |
| 29 | | Rivierenwijk |
| 30 | Dordrecht | West |
| 31 | Eindhoven | Woensel Zuid |
| 32 | | Tongelre |
| 33 | Emmen | Revisited |
| 34 | Enschede | De Velve-Lindenhof |
| 35 | | Wesselerbrink |
| 36 | Groningen | Leeuwenborg |
| 37 | | Vinkhuizen |

| Nr. | Stad | Wijknaam |
|------------|-------------|--------------------------|
| 38 | Haarlem | Delftwijk |
| 39 | Haarlem | Europawijk |
| 40 | Heerlen | Noord / GMS |
| 41 | | Stad Oost |
| 42 | Helmond | Binnenstad |
| 43 | Hengelo | Berflo Es |
| 44 | Leeuwarden | Achter de Hove / Vegelin |
| 45 | | Vrijheidswijk |
| 46 | Leiden | Noord |
| 47 | | Zuidwest |
| 48 | Lelystad | Zuiderzeewijk / Atol |
| 49 | Maastricht | Noordwest |
| 50 | Nijmegen | Willemskwartier |
| 51 | Schiedam | Nieuwland/Groennoord |
| 52 | Tilburg | Oud Zuid |
| 53 | | Nieuw Noord |
| 54 | Venlo | Q4 |
| 55 | Zaanstad | Zaandam Zuidoost |
| 56 | Zwolle | Holtenbroek |

Bijlage 3

Selectie van (delen van) buurten die zich onttrokken aan de trend

De selectie van buurten heeft plaatsgevonden op het aggregatieniveau van zespositionele postcodegebieden (6ppc-gebieden). Daarbij zijn de volgende voorwaarden gehanteerd:

- ✓ De score op de leefbaarheid moet in het uitgangsjaar (1998) zeer negatief, negatief of matig zijn geweest. Hiermee worden de initieel kwetsbare 6ppc's geselecteerd die ook in alinea 4.2 zijn besproken.
- ✓ De 6ppc-gebieden moeten in de periode 1998-2002 een bovengemiddeld positieve ontwikkeling hebben doorgemaakt. In deze periode zijn de meeste buurten erop vooruitgegaan. We selecteren de buurten met een ontwikkeling die minimaal een halve standaarddeviatie beter was dan het gemiddelde van alle 6ppc-gebieden. Dit is op zichzelf een arbitraire grens, maar hiermee wordt een schifting aangebracht tussen 6ppc-gebieden die het meer dan gemiddeld goed hebben gedaan in deze periode en 6ppc-gebieden waarvan de (positieve) ontwikkeling te beperkt is geweest om te kunnen spreken van een substantiële leefbaarheidsverbetering.
- ✓ In de 6ppc-gebieden moet in de periode 2002-2006 de leefbaarheid minimaal op hetzelfde niveau zijn gebleven. Hiermee worden de 6ppc's geselecteerd die zich onttrokken hebben aan de negatieve leefbaarheidstrend gedurende deze jaren.

In totaal voldoen circa 6.200 6ppc-gebieden aan deze voorwaarden, waarin ongeveer 260.000 mensen woonachtig zijn. Deze 6ppc-gebieden worden gegroepeerd op het niveau van buurten. Hierbij is ervoor gezorgd dat geen afzonderlijke 6ppc-gebieden in de analyses zijn betrokken. Als het gaat om individuele postcodes of zeer kleine clusters, is de kans op toevalligheden te groot. Geselecteerd worden die kwetsbare buurten waarbinnen een substantieel aantal inwoners (350) de leefbaarheid een positieve ontwikkeling heeft zien doormaken in 1998-2002 en die vervolgens in de periode 2002-2006 minimaal gelijk is gebleven. Uiteindelijk voldoen 127 buurten aan de voorwaarden. Deze buurten zijn hierna opgesomd.

| Buurt | Gemeente | Buurttyping* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|-----------------------------|------------|--------------------------------|------------|--------------------------------|
| 1. 't Rak-Noord | Alkmaar | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 3.350 | 15% |
| 2. Uilenstede en Kronenburg | Amstelveen | Gemengde SES | 3.500 | 36% |
| 3. Burgwallen-Nieuwe Zijde | Amsterdam | Centrumgebieden | 3.450 | 21% |
| 4. Burgwallen-Oude Zijde | Amsterdam | Centrumgebieden | 3.700 | 16% |
| 5. Oude Pijp | Amsterdam | Funcziemenging | 13.500 | 49% |
| 6. Weesperzijde | Amsterdam | Funcziemenging | 4.800 | 69% |

| Buurt | Gemeente | Buurttypering* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|------------------------------------|-----------|----------------|------------|--------------------------------|
| 7. Da Costabuurt | Amsterdam | Funcziemenging | 4.250 | 18% |
| 8. Frederik Hendrikbuurt | Amsterdam | Funcziemenging | 7.500 | 42% |
| 9. Helmersbuurt | Amsterdam | Funcziemenging | 6.200 | 16% |
| 10. Jordaan | Amsterdam | Funcziemenging | 18.400 | 6% |
| 11. Kinkerbuurt | Amsterdam | Funcziemenging | 4.700 | 58% |
| 12. Nieuwe Pijp | Amsterdam | Funcziemenging | 11.100 | 50% |
| 13. Overtoomse Sluis | Amsterdam | Funcziemenging | 7.200 | 27% |
| 14. Van Lennepbuurt | Amsterdam | Funcziemenging | 7.250 | 44% |
| 15. Bijlmer-Centrum D, F en H | Amsterdam | Jaren zeventig | 21.100 | 43% |
| 16. Bijlmer-Oost E,G en K | Amsterdam | Jaren zeventig | 23.100 | 26% |
| 17. Holendrecht en Reigersbos | Amsterdam | Jaren zeventig | 18.400 | 17% |
| 18. Buikslotermeer | Amsterdam | Gunstige SES | 11.650 | 10% |
| 19. Gein | Amsterdam | Gunstige SES | 12.400 | 16% |
| 20. Oostelijk Havengebied | Amsterdam | Vernieuwing | 16.000 | 8% |
| 21. Spaarndammer- en Zeeheldenbuur | Amsterdam | Vooroorlogs | 10.500 | 51% |
| 22. Staatsliedenbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 11.900 | 63% |
| 23. Transvaalbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 9.500 | 59% |
| 24. Van Galenbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 5.600 | 52% |
| 25. Westindische buurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 6.550 | 22% |
| 26. Dapperbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 8.500 | 74% |
| 27. De Kommert | Amsterdam | Vooroorlogs | 11.900 | 27% |
| 28. Erasmuspark | Amsterdam | Vooroorlogs | 5.350 | 14% |
| 29. Landlust | Amsterdam | Vooroorlogs | 17.950 | 22% |
| 30. Oostelijke Eilanden en Kadijke | Amsterdam | Vooroorlogs | 11.800 | 28% |
| 31. Oosterparkbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 10.650 | 64% |
| 32. Diamantbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 8.700 | 23% |
| 33. Hoofdweg en omgeving | Amsterdam | Vooroorlogs | 10.100 | 52% |
| 34. IJplein en Vogelbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 8.000 | 24% |
| 35. IJselbuurt | Amsterdam | Vooroorlogs | 5.050 | 11% |
| 36. Indische Buurt Oost | Amsterdam | Vooroorlogs | 9.950 | 51% |

| Buurt | Gemeente | Buurttypering* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|------------------------------|-----------|--------------------------------|------------|--------------------------------|
| 37. Indische Buurt West | Amsterdam | Vooroorlogs | 12.600 | 66% |
| 38. Volewijk | Amsterdam | Vooroorlogs | 10.050 | 24% |
| 39. Osdorp-Midden | Amsterdam | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 8.000 | 13% |
| 40. Rijnstraat | Arnhem | Centrumgebieden | 650 | 20% |
| 41. Van Verschuerbuurt | Arnhem | Funciemenging | 550 | 41% |
| 42. Spijkerbuurt | Arnhem | Funciemenging | 2.700 | 18% |
| 43. Arnhemse Broek | Arnhem | Vroeg-naoorlogs | 2.200 | 16% |
| 44. Poptahof-Noord | Delft | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 1.300 | 19% |
| 45. Delfzijl-Noord | Delfzijl | Vooroorlogs | 6.900 | 13% |
| 46. Rivierenbuurt | Deventer | Vroeg-naoorlogs | 2.000 | 17% |
| 47. Ruimzicht-Oost | Diemen | Jaren zeventig | 2.600 | 14% |
| 48. Bleijenhoek | Dordrecht | Centrumgebieden | 2.500 | 35% |
| 49. Geldelozepad en omgeving | Dordrecht | Centrumgebieden | 600 | 22% |
| 50. Grote Markt en omgeving | Dordrecht | Centrumgebieden | 550 | 41% |
| 51. Matena's Pad en omgeving | Dordrecht | Vernieuwing | 1.250 | 70% |
| 52. Lijnbaan | Dordrecht | Vernieuwing | 1.250 | 17% |
| 53. Hoogbouw-Zuid | Ede | Jaren zeventig | 2.450 | 17% |
| 54. Gildebuurt | Eindhoven | Funciemenging | 1.200 | 16% |
| 55. Binnenstad-Oost | Groningen | Centrumgebieden | 2.400 | 27% |
| 56. Binnenstad-West | Groningen | Centrumgebieden | 1.550 | 24% |
| 57. Binnenstad-Zuid | Groningen | Centrumgebieden | 5.350 | 43% |
| 58. Stadscentrum | Groningen | Centrumgebieden | 2.200 | 25% |
| 59. Binnenstad-Noord | Groningen | Funciemenging | 4.250 | 21% |
| 60. Gorechtbuurt | Groningen | Funciemenging | 4.300 | 31% |
| 61. Korrewegbuurt | Groningen | Funciemenging | 4.700 | 12% |
| 62. Oosterpoortbuurt | Groningen | Funciemenging | 4.850 | 12% |
| 63. Helpman-Oost | Groningen | Funciemenging | 3.450 | 13% |
| 64. Oranjebuurt | Groningen | Funciemenging | 6.150 | 12% |
| 65. Lewenborg-Zuid | Groningen | Jaren zeventig | 3.100 | 29% |
| 66. Lewenborg-Noord | Groningen | Jaren zeventig | 3.900 | 15% |

| Buurt | Gemeente | Buurttypering* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|---------------------------|------------|--------------------------------|------------|--------------------------------|
| 67. Vinkhuizen-Noord | Groningen | Jaren zeventig | 5.800 | 10% |
| 68. Vinkhuizen-Zuid | Groningen | Jaren zeventig | 4.050 | 11% |
| 69. Concordiabuurt | Groningen | Gemengde SES | 1.600 | 46% |
| 70. De Hoogte | Groningen | Gemengde SES | 3.350 | 19% |
| 71. Oost-Indische buurt | Groningen | Gemengde SES | 5.950 | 30% |
| 72. Beijum-Oost | Groningen | Gunstige SES | 6.700 | 13% |
| 73. Beijum-West | Groningen | Gunstige SES | 6.450 | 16% |
| 74. Bloemenbuurt | Groningen | Vooroorlogs | 2.050 | 45% |
| 75. Oosterparkbuurt | Groningen | Vooroorlogs | 2.150 | 36% |
| 76. Florabuurt | Groningen | Vroeg-naoorlogs | 1.350 | 55% |
| 77. West-Indische buurt | Groningen | Vroeg-naoorlogs | 1.600 | 50% |
| 78. Kostverloren | Groningen | Vroeg-naoorlogs | 2.050 | 18% |
| 79. De Wijert-Noord | Groningen | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 4.400 | 12% |
| 80. Grote Kerkbuurt | Leeuwarden | Centrumgebieden | 1.050 | 27% |
| 81. De Waag | Leeuwarden | Centrumgebieden | 550 | 25% |
| 82. Schieringen | Leeuwarden | Vroeg-naoorlogs | 2.100 | 15% |
| 83. Benedenstad | Nijmegen | Centrumgebieden | 3.000 | 22% |
| 84. Stadscentrum | Nijmegen | Centrumgebieden | 6.150 | 21% |
| 85. Bottendaal | Nijmegen | Funcziemenging | 4.200 | 32% |
| 86. Meijhorst | Nijmegen | Jaren zeventig | 3.550 | 10% |
| 87. Heijendaal | Nijmegen | Gemengde SES | 1.700 | 27% |
| 88. Hatert | Nijmegen | Gemengde SES | 9.450 | 12% |
| 89. 't Acker | Nijmegen | Gunstige SES | 5.800 | 19% |
| 90. Biezen | Nijmegen | Vernieuwing | 6.550 | 24% |
| 91. Nije Veld | Nijmegen | Vooroorlogs | 5.850 | 18% |
| 92. Wolfskuil | Nijmegen | Vooroorlogs | 6.050 | 21% |
| 93. Kop van Zuid-Entrepot | Rotterdam | Centrumgebieden | 7.600 | 11% |
| 94. Proveniersbuurt | Rotterdam | Funcziemenging | 4.800 | 12% |
| 95. Liskwartier | Rotterdam | Funcziemenging | 7.000 | 11% |
| 96. Noordereiland | Rotterdam | Funcziemenging | 3.200 | 11% |
| 97. Hoogvliet-Noord | Rotterdam | Vernieuwing | 13.700 | 10% |

| Buurt | Gemeente | Buurttypering* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|------------------------------------------|------------------|-----------------------------------|------------|--------------------------------|
| 98. Hillesluis | Rotterdam | Vooroorlogs | 11.600 | 17% |
| 99. Middelland | Rotterdam | Vooroorlogs | 11.150 | 16% |
| 100. Nieuwe Westen | Rotterdam | Vooroorlogs | 19.300 | 15% |
| 101. Oude Noorden | Rotterdam | Vooroorlogs | 17.650 | 6% |
| 102. Spangen | Rotterdam | Vooroorlogs | 9.800 | 8% |
| 103. Tussendijken | Rotterdam | Vooroorlogs | 6.600 | 21% |
| 104. Feijenoord | Rotterdam | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 7.950 | 10% |
| 105. Schiemond | Rotterdam | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 3.700 | 25% |
| 106. Kralingen-West | Rotterdam | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 15.850 | 5% |
| 107. Zuidwal | 's-Gravenhage | Centrumgebieden | 6.050 | 25% |
| 108. Oilebomen | 's-Gravenhage | Vernieuwing | 2.200 | 19% |
| 109. Schildersbuurt-West | 's-Gravenhage | Vernieuwing | 15.100 | 13% |
| 110. Spoorbuurt | 's-Gravenhage | Vooroorlogs | 2.900 | 22% |
| 111. Huygenspark | 's-Gravenhage | Vooroorlogs | 5.700 | 18% |
| 112. Schildersbuurt-Noord | 's-Gravenhage | Gemengd, weinig hoogopgeleiden | 9.550 | 7% |
| 113. De Hofstad | 's-Hertogenbosch | Centrumgebieden | 1.100 | 36% |
| 114. Het Zand | 's-Hertogenbosch | Centrumgebieden | 2.200 | 19% |
| 115. De Hinthamerpoort | 's-Hertogenbosch | Vooroorlogs | 1.400 | 19% |
| 116. Boschveld | 's-Hertogenbosch | Vroeg-naoorlogs | 3.400 | 16% |
| 117. Noordoost | Smallingerland | Vroeg-naoorlogs | 3.950 | 11% |
| 118. Binnenstad | Tiel | Centrumgebieden | 1.500 | 22% |
| 119. Bleekstraat en omgeving | Utrecht | Centrumgebieden | 500 | 59% |
| 120. Lombok-Oost | Utrecht | Funciemenging | 2.250 | 28% |
| 121. Pijlsweerd-Zuid | Utrecht | Funciemenging | 3.050 | 27% |
| 122. Geuzenbuurt | Utrecht | Vooroorlogs | 3.250 | 33% |
| 123. Ondiep | Utrecht | Vooroorlogs | 5.900 | 12% |
| 124. L. Napoleonplantsoen en omgeving | Utrecht | Vroeg-naoorlogs | 900 | 17% |
| 125. Schaakbuurt en omge- | Utrecht | Vroeg-naoorlogs | 3.500 | 14% |

| Buurt | Gemeente | Buurttypering* | Inwoners** | % v/d de buurt in selectie *** |
|---------------------------------------|------------|-----------------|------------|--------------------------------|
| ving | | | | |
| 126. Genooi | Venlo | Vroeg-naoorlogs | 3.150 | 12% |
| 127. Buitenbuurt Wagenin- gen-West | Wageningen | Gemengde SES | 4.150 | 37% |

*SES=sociaaleconomische situatie

**Totaal aantal inwoners in de buurt

***Percentage inwoners van de buurt dat in een 6ppc-gebied woont dat in 1998 een zeer negatieve, negatieve of matige leefbaarheid had, zich tussen 1998 en 2002 bovengemiddeld goed heeft ontwikkeld en tussen 2002 en 2006 niet achteruit is gegaan qua leefbaarheid.