

De rechtvaardigheid van de Leefbaarometer

AUTEUR & FOTOGRAFIE Sander Deijl

Met de aanpak van probleemwijken wordt geprobeerd achterstanden te verkleinen. Maar zorgt de methode om die achterstanden en problemen op te sporen wel voor een 'rechtvaardige' selectie?

Al sinds de jaren zestig kent Nederland een traditie van het aanpakken van zowel fysieke als sociale problemen door middel van wijkgericht beleid. De twee meest recente vormen hiervan zijn het Krachtwijkenbeleid (later omgedoopt tot Aandachtswijken, in de volksmond Vogelaarwijken genoemd) en het 40+-wijkenbeleid. Het doel van deze twee beleidsvormen is, door extra geld en aandacht te geven aan de wijken met de grootste leefbaarheidsproblemen, in tien jaar van probleemwijken weer leefbare wijken te maken. Een interessante kwestie in deze context is de selectie van de probleemwijken. In het geval van het aandachtswijkenbeleid was er vanaf het begin al sprake van veel kritiek op de selectiemethode. Zo stellen Van Gent, Musterd en Ostendorf dat de veertig geselecteerde wijken niet allemaal wijken zijn met een cumulatieve achterstand en problemen, en dat er op hetzelfde moment hulpbehoevende wijken zijn die worden uitgesloten. Vanwege deze kritiek werd in de opvolger van dat beleid, dat van de 40+-wijken (wijken die ook kampen met achterstanden en problemen, maar niet tot de 'top 40' behoren), een andere methode ontwikkeld. Deze kreeg de naam 'Leefbaarometer' mee en wordt jaarlijks geüpdate door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit artikel werpt een kritische blik op de uitgangspunten van de Leefbaarometer.

De Leefbaarometer

Een Leefbaarometerscore is opgebouwd uit 49 indicatoren, onderverdeeld in zes dimensies: woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling, sociale samenhang en veiligheid. Vernieuwend aan het model is dat de leefbaarheid niet wordt gemeten aan de hand van subjectieve kenmerken (bijvoor-

beeld de mening van bewoners), maar door objectief meetbare variabelen (bijvoorbeeld aangiftecijfers afkomstig van de politie). Het nadeel hiervan is echter dat sommige indicatoren niet goed objectief te meten zijn. Hoe meet je bijvoorbeeld de fysieke staat van woningen, of de mate van vervuiling op straat? Een gerelateerd probleem is dat veel indicatoren in de Leefbaarometer wel iets zeggen over het te meten gebied, maar veel minder over de daadwerkelijke mate waarin problemen zich voordoen. Door de makers wordt betoogd dat er alleen variabelen zijn opgenomen waarvan statistisch bewijs is dat ze significant samenhangen met de leefbaarheid in een gebied. Desondanks lijken er enkele merkwaardige conclusies te worden getrokken. Zo wordt bijvoorbeeld de sociale samenhang in een gebied grotendeels berekend aan de hand van huishoudenskenmerken. Jonge paren zouden volgens het rekenmodel een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid. Een ander voorbeeld vormt de negatieve invloed van de dominantie van sociale huurwoningen en de positieve invloed van eigenaar-bewonerschap op de leefbaarheid. Buurten waarin bewoners de mogelijkheid hebben gehad hun sociale huurwoning te kopen (een trend in Nederland) zouden daardoor een verbetering in de leefbaarheid meemaken, in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, is maar de vraag. Opvallenderwijs is er in de Leefbaarometer ook een indicator opgenomen die zegt dat de verkoop van sociale huurwoningen een negatief effect heeft op de leefbaarheid. Dat lijkt nogal tegenstrijdig met de positieve invloed van eigenaar-bewonerschap op de leefbaarheid. Een logische verklaring hiervoor blijft in het ongewisse. De leefbaarheidsscore van een buurt, en daarmee de verdeling van overheidsmiddelen, wordt dus deels gebaseerd op veronderstelde causale verbanden tussen objectieve buurtkenmerken en leefbaarheid. Aangezien daadwerkelijke probleemindicatoren worden gecombineerd met indicatoren voor mogelijke achtergronden van problemen, is het de vraag of de wijken geselecteerd worden waar daadwerkelijk de grootste problemen zijn, en of dus het overheids-



De vooroorlogse arbeiderswoningen in de Villastraat in Schiedam-Oost hebben te kampen met verzakking

budget wel op een rechtvaardige manier wordt verdeeld. Marlet en Van Woerkens stellen al dat met zo'n systeem de kans groot is dat wijken met bijvoorbeeld veel flats en allochtonen te snel als probleemwijk aangeduid worden, terwijl deze indicatoren op zichzelf geen probleem hoeven te vormen. Tegelijkertijd kunnen wijken die met allerlei achterstanden en problemen kampen, soms toch buiten de selectie van de Leefbaarometer vallen, zoals het volgende voorbeeld van Schiedam-Oost illustreert.

Buiten de boot

Schiedam-Oost is een wijk die grotendeels in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw is gebouwd. In de beginperiode leefde de 'gegoede burgerij' aan de singels en lanen in de wijk en bewoonden de arbeiders in de smalle straatjes daarachter. De hogere inkomensgroepen zijn echter al lang geleden uit de wijk vertrokken. Tegenwoordig wordt de wijk gekenmerkt door een lage sociaaleconomische status, een zwakke sociale structuur en een zeer hoge verhuismobiliteit. Bovendien scoort de wijk slecht op indicatoren voor verloedering van het openbaar gebied, overlast, vermogensdelicten en dreiging. Overbewoning en hennepkwekerijen zijn veel voorkomende problemen. Hiernaast is de kwaliteit van de woningen gemiddeld genomen zeer matig. Dit is gerelateerd aan het feit dat een groot gedeelte van de woningvoorraad tot de particuliere sector behoort. Veel eigenaar-bewoners zijn in financiële zin niet of nauwelijks in staat het onderhoud aan hun woning adequaat uit te voeren. Daarnaast investeert een deel van de particuliere verhuur-

ders slechts het hoogstnodige in hun bezit omdat er aan huurders geen gebrek is. De afgelopen jaren zijn tientallen woningen opgekocht door kamerverhuurbedrijven. De bewoners daarvan zijn vooral arbeidsmigranten uit Oost-Europa. Zij leven nogal eens onder moeilijke omstandigheden en soms ook in gespannen sfeer met de rest van de bevolking. De Oost-Europeanen blijven doorgaans maar kort in de wijk waardoor de groep snel van samenstelling wisselt. Legio problemen dus in Schiedam-Oost. Toch is de wijk nooit geselecteerd in het beleid vanuit de rijksoverheid. Extra opvallend is dat de problemen in Oost minstens van vergelijkbare grootte zijn als in een andere Schiedamse wijk (Nieuwland), die wel tot het Krachtwijkenbeleid is toegelaten. Hoe komt het dan dat Oost nooit geselecteerd is als probleemwijk en Nieuwland wel? Dat blijkt alles te maken te hebben met de specifieke kenmerken van de wijk Oost. Die zijn namelijk enigszins anders dan de kenmerken die veel probleemwijken in Nederland hebben. De huidige generatie probleemwijken is in de jaren vijftig en zestig gebouwd, bestaat voornamelijk uit flats in de sociale huursector en huisvest veel niet-westerse migranten. Dat is terug te zien in de selectiecriteria van de Leefbaarometer. Het aandeel sociale huurwoningen zou bijvoorbeeld negatief zijn voor de leefbaarheid, evenals de aanwezigheid van flats. Beiden komen in Oost niet veel voor. De wijk kent daarentegen veel problemen in de particuliere sector, terwijl de aanwezigheid van die sector volgens de Leefbaarometer juist een positieve invloed zou moeten hebben op de leefbaarheid. Verder zou volgens de Leefbaarometer de aanwezigheid van niet-westerse

migranten de leefbaarheid negatief beïnvloeden. Maar dat is nu net een groep die in Oost niet zo heel groot is. Anderzijds blijft de problematiek rondom Oost-Europeanen in de Leefbaarometer vrijwel geheel buiten beeld omdat deze groep tot de westerse migranten wordt gerekend.

Rechtvaardig?

Het voorbeeld van Schiedam-Oost maakt duidelijk dat de Leefbaarometer niet altijd wat zegt over de daadwerkelijke problemen in wijken. Wat het motief is voor de keuze van de indicatoren in de Leefbaarometer, is moeilijk te zeggen. Er is weleens gesuggereerd dat de indicator 'aanwezigheid van sociale huurwoningen' bij de selectie van de veertig aandachtswijken slechts was opgenomen om woningcorporaties er (financieel) meer bij te betrekken. Het is nog maar de vraag of dat in het geval van de Leefbaarometer ook echt de reden is. Waarschijnlijk is er met de beste bedoelingen geprobeerd een model op te stellen, waarmee de leefbaarheid in Nederland in kaart kan worden gebracht. Het resultaat daarvan blijkt echter in de praktijk niet altijd goed uit te pakken. Met als gevolg dat er wijken zijn die het overheidsgeld zeer hard nodig hebben, maar toch buiten de boot vallen.

Hoe kunnen we er dan voor zorgen dat de selectie van wijken rechtvaardiger verloopt? Ten eerste, is het belangrijk niet alleen af te gaan op harde criteria. Zoals bij het selecteren van de 40+-wijken al gedeeltelijk gebeurd is, zouden gemeenten en andere lokale belanghebbenden betere mogelijkheden moeten krijgen om duidelijk te maken wat de problematiek in een bepaalde wijk behelst en waarom de wijk extra aandacht en budget verdient. Bovendien staat er op die manier ook meer duidelijkheid, begrip en draagvlak voor de gemaakte keuzes. Maar om de selectie van een wijk niet eenvoudigweg een kwestie te laten worden van het opzetten van een goede lobby is het ook van belang tot op zekere hoogte met



Van bovenaf is de hoge bebouwingsdichtheid in Schiedam-Oost goed te zien

Aangezien daadwerkelijke probleemindicatoren worden gecombineerd met indicatoren voor mogelijke achtergronden van problemen, is het de vraag of wel de wijken geselecteerd worden waar daadwerkelijk de grootste problemen zijn

criteria te werken. Maar dan moeten die criteria wel daadwerkelijk iets zeggen over de problemen en geen twijfelachtige causale verbanden representeren. Kijk bijvoorbeeld naar de WOZ-waarde van woningen en hecht een grotere waarde aan politie-aangiftcijfers: geweldsmisdrijven, diefstal, overlast en vernielingen zijn zaken die mogelijk meer zeggen dan het aandeel rijtjeswoningen in een wijk. En ken een zwaarder gewicht toe aan gegevens die iets zeggen over de sociale structuur van een wijk en de persoonlijke kansen die de bewoners hebben: werkloosheid, uitkeringen, huishoudens onder de armoedegrens, bewoners in de schuldhulpverlening, onverzekerden, wanbetalers zorgverzekering, onderwijsachterstanden-gewichten etc. geven zeer waarschijnlijk een beter beeld van de situatie in een wijk dan de 'geluidsbelasting door railverkeer'. Indien aan dit soort gegevens een groter belang wordt toegekend en minder aan indirecte indicatoren is er een grotere kans dat overheidsgelden terecht komen in de wijken die daadwerkelijk met de grootste problemen te kampen hebben.

Sander Deijl (s.deijl@spijkenisse.nl) is werkzaam bij de gemeente Spijkenisse, team Stedelijke Ontwikkeling Dit artikel is gebaseerd op zijn masterscriptie aan de Universiteit Utrecht.

Literatuurselectie

- Dopheide, E. en J. Martinez (2007), Hoe Scoort Mijn Wijk? Rooilijn 40, nr. 5, pp. 338-343
- Marlet G. en C. van Woerkens (2007) Op weg naar early warning, omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk, Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten
- RIGO Research en Advies BV en Stichting Atlas voor Gemeenten (2008), De Leefbaarometer: Leefbaarheid in Nederlandse Wijken en Buurten Gemeten en Vergeleken. Rapportage Instrumentontwikkeling. Amsterdam/Utrecht: RIGO Research en Advies BV/Stichting Atlas voor Gemeenten
- Deijl, S. (2010) De ene wijk is de andere niet. Een vergelijking tussen het verval van twee Schiedamse wijken en een blik op de landelijke selectiecriteria, Masterthesis Stadsgeografie, Universiteit Utrecht
- Van Gent, W., W. Ostendorf en S. Musterd (2007), Van Probleemwijk naar Prachtwijk? Tijdschrift voor de Volkshuisvesting nr. 4, pp. 44-50