

Voortgang herstructurering Een aanzet tot verbetering

Status

Deze notitie is in de bestuursvergadering van de Bundeling van 11 maart vastgesteld. De ledenvergadering van de Bundeling heeft zich er nog niet over kunnen uitspreken. Toch wil het bestuur deze notitie – gezien de urgentie van de problematiek- al in het (informele) overleg met de STUW aan de orde stellen. Wij gaan ervan uit dat de leden van de STUW rekening houden met de status van deze notitie. Te zijner tijd zal de notitie ook ingebracht worden in het DPO en gebruikt worden in het overleg met de huurderorganisaties van de andere grote steden.

Aanleiding

De Bundeling ontvangt vanuit haar achterban steeds meer signalen dat de herstructurering aanzienlijk minder voortvarend verloopt dan de bedoeling was. Een van de redenen daarvan is dat de terughoudendheid bij bewoners om aan de herstructurering deel te nemen toeneemt. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, ook in andere grote steden is deze tendens waarneembaar. Het sleutelwoord bij deze terughoudendheid is onzekerheid.

Bewoners worden geconfronteerd met onzekere inkomensvooruitzichten, loonbevrozing of werkeloosheid.

Het Rijk doet hier nog een schepje bovenop door te bezuinigen op de huursubsidie. Rijk noch corporaties zijn vooralsnog in staat om duidelijkheid te verschaffen over wat voor huurbeleid er in de toekomst te verwachten valt. Dit is eveneens van invloed.

Ook is het recht op terugkeer van bewoners weliswaar in het Stedelijk Protocol geregeld, maar er bestaan nog teveel onduidelijkheden over hoe dit in de praktijk precies uit zal gaan pakken. Hoe worden de bestaande afspraken geïnterpreteerd? En wanneer gaat het ‘eerst bouwen en dan slopen’ in de praktijk toegepast worden?

Landelijk is een reactie waarneembaar op deze ontwikkelingen. Steeds vaker zijn geluiden te horen die ervoor pleiten om maar pas op de plaats te maken met herstructurering en het zwaartepunt te leggen bij initiatieven op het gebied van leefbaarheid. Dat zou voldoende zijn om de woonkwaliteit in stand te houden of te verbeteren.

De Bundeling vindt dit geen sterk bod. Zij is niet van mening dat herstructurering van wijken per definitie zorgt voor een beter woon- en leefklimaat. Daar zijn inderdaad ook maatregelen voor nodig op het gebied van leefbaarheid en indien enigszins mogelijk economische impulsen. Dat laat echter onverlet dat in veel gevallen de bouw- en woontechnische kwaliteit van de huizen moet worden verbeterd en dat meer variatie in soorten woningen en eigendomsvormen gewenst is.

Niemand is er bij gebaat, en zeker de bewoners niet, om bij de huidige tegenwind de handdoek in de ring te gooien. We moeten verder vooruit kijken. Daarnaast kan een volkshuisvestingsbeleid niet afhankelijk zijn van de economische factoren van het moment. Dan vervalt het tot een waan van de dag beleid dat voortdurend wijzigt afhankelijk van economische heuvels en dalen. De keus om al dan niet de herstructurering te stoppen, is er niet: de herstructurering is al aan de gang.

Echter, we kunnen inderdaad maar beter met herstructurering ophouden als het met name onzekerheid bij bewoners oproept. Herstructurering staat of valt bij de mate waarin nieuwe perspectieven voor de huidige bewoners kunnen worden aangereikt. Momenteel zien veel bewoners die perspectieven niet.

De Bundeling wil daarom met deze notitie aanbevelingen aandragen die er toe kunnen leiden dat bewoners weer heil zien in de herstructurering door er hun eigen belangen in te herkennen. Daarbij zal ook aandacht zijn voor het behoud van de positieve elementen.

Stedelijk Protocol

Vergeleken bij de drie andere grote steden kunnen we concluderen dat het in Utrecht nog niet zo slecht geregeld is. Er ligt een goed sociaal plan en de regels in het Stedelijk Protocol bieden duidelijke handvatten. Op papier althans, want in de praktijk blijkt dat nog niet alle betrokkenen even goed van deze regels op de hoogte zijn en er toch sprake kan zijn van verschillende interpretaties. De ervaringen tot nu toe geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen.

De projectleiders van gemeente en corporaties moeten zodanig geïnstrueerd worden dat in alle projecten op een eenduidige manier met het Protocol wordt gewerkt (**aanbeveling 1**).

In het Protocol is opgenomen dat bewoners recht op terugkeer hebben in het plangebied. In de praktijk blijkt dat dit plangebied – ook in het begindocument – vaak niet helder is omschreven. Dit geeft bij bewoners veel onzekerheid betreffende hun terugkeermogelijkheden, dan wel creëert een onjuist verwachtingspatroon. Aan de omschrijving van het plangebied moet dus meer aandacht worden besteed (**aanbeveling 2**).

In welke fase van een project bewoners erbij betrokken worden blijkt voor bewoners ook onduidelijk. Het Protocol geeft bewoners de gelegenheid om al mee te praten over de eerste stappen in het denkproces over een complex. Zij kunnen bijvoorbeeld meepraten over het opzetten van een woonwensenonderzoek dat de corporaties laat uitvoeren. In een latere fase kunnen bewoners zich ook uitspreken over een nieuw plan voor het complex. Het zijn verschillende mogelijkheden die niet met elkaar verward moeten worden om geen verkeerde verwachtingen bij bewoners te wekken over de termijn waarop uitvoering van het plan plaatsvindt. De communicatie hierover moet duidelijker en permanent plaatsvinden (**aanbeveling 3**).

Reeds in gang gezette verbetervoorstellen

De DUO-urgentie en het experiment ‘verhuizen via de band’ geven bewoners meer mogelijkheden om te verhuizen naar een geschikte woning in de buurt die voldoende kwaliteit heeft en past bij de bestedingsmogelijkheden. Het is daarom waardevol dit te behouden (**aanbeveling 4**).

Het idee van ‘voorsorteren’ is ontstaan om meer draagvlak onder (toekomstige) bewoners te krijgen en/of hogere inkomenscategorieën in een te herstructureren complex te krijgen. In feite komt het er op neer dat men eigenlijk de moed al heeft opgegeven om de herstructurering voor de huidige bewoners aantrekkelijk te maken. Daarom wordt getracht om middels ‘het voorsorteren’ ofwel bewoners in het complex te krijgen die een hoger inkomen hebben en dus waarschijnlijk minder bezwaar tegen herstructureringsplannen hebben, dan wel om er bewoners te huisvesten die bij herstructurering geen rechten hebben om daar bezwaar tegen te maken. Zo wordt wellicht een cijfermatig draagvlak gecreëerd, maar in feite is dit kunstmatig en een zwakgebod. Wat de Bundeling betreft moet daarom niet te snel naar rigoureuze maatregelen (bijvoorbeeld huurders hun rechten ontnemen) gegrepen worden; eerst moet met elkaar het doel geformuleerd worden en vervolgens moeten de geëigende instrumenten daarbij gezocht worden. (**aanbeveling 5**).

Nieuwe verbetervoorstellen

Bij de presentatie van de DUO is veel aandacht geweest voor getallen. 9.500 woningen worden gesloopt en daarvoor in de plaats komen 6000 koopwoningen en 3000 sociale huurwoningen. Hierdoor is – kort door de bocht – de beeldvorming ontstaan dat twee van de drie bewoners de wijk uit moeten. Het Utrechtse beleid hinkt op de gedachte dat zowel bovenstaande opgave is te realiseren, als ook dat het tevens mogelijk is om mensen de garantie te geven om terug te kunnen keren in de buurt. Het beleid gaat er van uit dat een aanzienlijk aantal bewoners via hun urgentie een zodanig geschikte woning elders vinden dat zij niet terug keren, zodat de corporatie meer mogelijkheden heeft om koopwoningen terug te bouwen. Daarnaast is de verwachting dat een deel van de huidige bewoners inmiddels een hoger inkomen heeft gekregen, zodat zij interesse hebben om terug te keren in een koopwoning. Op zich is er niets tegen deze redenering; de praktijk zal uitwijzen of het mogelijk is om de stedelijke doelstelling te matchen met de wensen en mogelijkheden van bewoners. In de ene buurt zal dat wellicht makkelijk te realiseren zijn, in een andere echter helemaal niet.

De beeldvorming is nu echter dat er op een buurt het sjabloon wordt gelegd van eenderde huurwoningen en tweederde koopwoningen. Dat geeft mensen argwaan en onzekerheid. Om herstructurering te laten slagen moet echter in eerste instantie de buurt en de daaraan gekoppelde vraag als uitgangspunt dienen. Het is daarom van groot belang dat de basis van de plannen gevormd wordt door een woonwensenonderzoek in de buurt (**aanbeveling 6**). Op basis van dit woonwensenonderzoek dient het plan tot stand te komen. Naar bewoners toe kan dan duidelijk gemaakt worden dat het plan van onder op tot stand is gekomen en niet van bovenaf is gedropt. Dit zal het draagvlak aanzienlijk vergroten.

De discussie over hoeveel procent koop- en huurwoningen er moet komen geeft onenigheid en vertraging. Bewoners vragen zich af of er wel voldoende huurwoningen komen en opdrachtgevers zijn gezien de economische stagnatie bang dat zij hun koopwoningen niet kunnen verkopen. Belangrijker is echter dat er woningen van een goede kwaliteit en met zoveel mogelijk variatie worden teruggebouwd. Hier kan beter het accent op worden gelegd dan op uitgebreide discussies die gekenmerkt worden door de waan van de huidige economische dip. Over een jaar of vier liggen de zaken wellicht weer helemaal anders. Leg daarom het accent op het bouwen van woningen en beslis gaandeweg het proces hoe precies de verhouding tussen koop en huur en andere eigendomsvormen moet zijn (**aanbeveling 7**). Woningen kennen een exploitatie termijn van minstens 50 jaar. Gedurende deze periode zijn er nog tal van mogelijkheden om bij mutatie de verhouding huur en koop ten gunste van laatstgenoemde te wijzigen. Zo kan geleidelijk aan gekoerst worden op de doelstelling zoals die in DUO is geformuleerd. Huurwoningen omzetten in koopwoningen is aanzienlijk makkelijker dan andersom. Daarnaast is e.e.a. ook makkelijker te realiseren omdat er geen afhankelijkheid bestaat ten opzichte van Rijks objectsubsidies. Voor wat betreft de onzekerheid die dit kan geven bij de corporaties ten aanzien van de financiering van een project zou toch van de sector als geheel verwacht mogen worden dat instrumenten als bijvoorbeeld collegiale financiering soulaas kunnen bieden.

Algemene wet bij herstructurering is – om redenen die we hier niet zullen herhalen – dat het hele proces veel soepeler kan verlopen indien eerst gebouwd en daarna gesloopt wordt. Dat was ook uitgangspunt van DUO. In de praktijk blijkt het maar niet te lukken. Omtrent de oorzaken kunnen wij slechts gissen. Is hier sprake van een niet soepele samenwerking tussen corporaties en gemeente? Het is van belang dat eventuele hindernissen in beeld worden gebracht en dat waar mogelijk adequate oplossingen

worden aangedragen (**aanbeveling 8**). Nu de praktijk is dat er gesloopt wordt maar nog geen nieuwe woningen in aanbouw zijn, geven corporaties een verkeerd signaal af naar bewoners; ze nemen hun eigen toezeggingen niet serieus.

Recht op terugkeer is uiteraard direct gekoppeld aan betaalbaarheid. Niet voor niets was de smeerolie van de vorige stadsvernieuwingsgolf vergelijkingshuren en huurgewenning. Nu is onzekerheid troef. Afhankelijk van de corporatie en de beschikbare middelen worden de huurprijzen vastgesteld. En over de huursubsidie is weinig met zekerheid te zeggen, behalve dat er op bezuinigd wordt. Niets is fnuikender voor het vertrouwen van bewoners als op de vraag hoe het zit met de huursubsidie op het moment dat de woningen worden opgeleverd, de corporatie of gemeente het antwoord schuldig moet blijven. Geen wonder dat bewoners de kat uit de boom gaan kijken. Herstructurering zal niet van de grond komen als de betaalbaarheid voor zittende bewoners die terug willen keren, niet gegarandeerd kan worden. Dit betekent dat er hard nagedacht moet worden over de wijze waarop in Utrecht een netto huurlastengarantie kan worden gerealiseerd, eventueel in samenwerking met een huurgewenningsregeling (**aanbeveling 9**). Er is voldoende geld in de sector om zulks te realiseren. Over verevening wordt veel gepraat, maar veel verder dan schappelijke leningen komt men niet. Als de corporaties inderdaad vinden dat ze zelfstandig in staat zijn om de volkshuisvestingskar te trekken dan zullen ze toch echt meer werk moeten maken van het beschikbaar stellen van de benodigde middelen.

Bewoners reageren bijna altijd teleurgesteld als zij vernemen dat de herstructurering – globaal gesproken – geen mogelijkheden biedt voor wooncarrière. Wie op een flat woont, komt op een flat terug, in of buiten de wijk. In het licht van de huidige discussie rond woningverdeling en het al dan niet strikt toepassen van de regels rond passendheid, verdient het aanbeveling om de zoekprofielen van herstructureringsurgente die in de buurt willen terugkeren zodanig te herzien dat wooncarrière binnen het plangebied tot de mogelijkheden behoort (**aanbeveling 10**).

Tot slot moet ons van het hart dat het gebrek aan communicatie en de slechte communicatie tussen partijen een negatieve signaalwerking heeft. Eerder al heeft de Bundeling in het DPO gevraagd om onderlinge verschillen van mening niet direct via de pers uit te vechten. Vertrouwen van bewoners is niet van de ene op de andere dag geregeld. Daarvoor zal jarenlang en permanent een basis gelegd moeten worden. Hiervoor is veel en regelmatige communicatie met de bewoners een noodzaak (**aanbeveling 11**). Wij noemen dit ‘bouwen aan vertrouwen’.

maart 2004