

Leefbaarheid in de kleine kernen



RuG

Door: M. Blaauwwiek

Datum: augustus 2007

Leefbaarheid

in de kleine kernen

- De woningcorporatie in de samenleving -

Rapportage van het onderzoek naar
een protocol voor een betere leefbaarheid in kleine kernen.

RuG

Door: M. Blaauwwiek

Datum: augustus 2007

Onder begeleiding van:

Ir. G.H. Heins - RUG

drs. J. Tuimaka - Welkom

COLOFON

Titel	<i>Leefbaarheid in de kleine kernen</i>				
Subtitel	<i>De woningcorporatie in de samenleving</i>				
Inhoud	Rapportage van het onderzoek naar een protocol voor een betere leefbaarheid in kleine kernen.				
Begeleidende partijen:	<table><tr><td>Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Postbus 800 9700 AV Groningen Telefoon: 050 - 363 3895 / 3896 / 3897 Internet: www.rug.nl</td><td></td></tr><tr><td>Welkom/ De Friese Greiden Groep Postbus 131 8700 AC Bolsward Telefoon: 0515 – 578 578 Internet: www.welkombijwelkom.nl</td><td></td></tr></table>	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Postbus 800 9700 AV Groningen Telefoon: 050 - 363 3895 / 3896 / 3897 Internet: www.rug.nl		Welkom/ De Friese Greiden Groep Postbus 131 8700 AC Bolsward Telefoon: 0515 – 578 578 Internet: www.welkombijwelkom.nl	
Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Postbus 800 9700 AV Groningen Telefoon: 050 - 363 3895 / 3896 / 3897 Internet: www.rug.nl					
Welkom/ De Friese Greiden Groep Postbus 131 8700 AC Bolsward Telefoon: 0515 – 578 578 Internet: www.welkombijwelkom.nl					
Auteur:	M. Blaauwwekel s1358146				
Begeleiders:	RUG: Ir. G.H. Heins Welkom: drs. J.Tuimaka				
Status:	Definitief				
Omvang:	76 pagina's (excl. titelpagina)				
Plaats:	Leek				
Datum:	Augustus 2007				

Voorwoord

Voor u ligt de eindschrift die is geschreven in opdracht van woningcorporatie Welkom. Het betreft een onderzoek naar het verbeteren van de leefbaarheid op het platteland. Het onderzoek is begeleidt door Gerard Heins en is ter afsluiting van de studie Technische Planologie.

Ik ben zelf werkzaam bij woningcorporatie Welkom als projectleider vastgoedontwikkeling. Dit houdt in dat ik procesbegeleider ben van diverse projecten in nieuwbouw en herstructurering. En tijdens bewonersbijeenkomsten van herstructureringslocaties, waarbij gesproken wordt over sloop en nieuwbouw, komt de materie van leefbaarheid vaak naar voren. Mensen vertellen de negatieve punten van hun woonomgeving en dan vraag ik mij meermalen af; wat valt hier nu daadwerkelijk aan te verbeteren. Want het betreft niet uitsluitend het wegenonderhoud, nieuwe groenstroken en het renoveren van woningen, maar het is ook een kwestie van achteruitlopende voorzieningen en sociale samenhang van de buurt.

Woningcorporatie Welkom heeft veel huurwoningen in kleine kernen en zet veel in op de leefbaarheid op het platteland. De corporatie heeft de financiële mogelijkheid om te investeren en het toont het lef om te investeren in die initiatieven die veel anderen laten liggen. Dit wordt geprobeerd met een actieve dorpsbenadering en om lokale mensen te initiëren voor het verkrijgen van een actief dorp. De visie hierbij is om de leefbaarheid lokaal aan te laten sluiten bij de vraag, want het gaat in alle gevallen om het leveren van maatwerk. Ik heb met dit onderzoek deze aanpak theoretisch onderzocht op gebied van beleidsveranderingen in planningsveranderingen. Daarnaast ga ik in hoofdstuk 4 in op de bestaande aanpak en de verbeteringen die hierin mogelijk zijn. Dit alles om een beter protocol/aanpak voor het verbeteren van de leefbaarheid te verkrijgen.

Het onderzoek is gericht op de problematiek in het landelijke gebied. Een interessante opgave om inzicht te geven in de problematiek en een protocol te ontwikkelen om de lokale aanpak te bespoedigen. Dit gebeurt aan de hand van een aantal cases. Informatie heb ik voornamelijk via literatuurstudie en op internet gevonden. Daarnaast heb ik informeel met diverse partijen uit het werkveld over deze aanpak gesproken. Zo ontstaat een visie die draagkracht vindt.

Graag wil ik iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Vooral de heer Gerard Heins vanuit de RUG en mevrouw Jitske Tuimaka van Welkom als begeleiders van dit afstudeerproject. Verder wil ik graag alle mensen bedanken die direct of indirect hebben geholpen aan het afronden van deze scriptie en het afronden van mijn studie Technische Planologie.

Leek, augustus 2007

Marcel Blaauwwiek

Samenvatting

“Leefbaarheid in de kleine kernen”
“- De woningcorporatie in de samenleving -”

De term leefbaarheid staat tegenwoordig centraal in de media. Problemen met hanggroep jongeren en drugsoverlast staan veelal centraal in de kranten. Het kabinet Balkenende III heeft in 2007 een lijst gemaakt van veertig probleemwijken in Nederlandse steden. Maar leefbaarheid omvat veel meer dan deze media gevoelige problemen. Het zijn problemen op gebied van sociale, fysieke en economische achterstanden. Over het algemeen wordt leefbaarheid gezien als een subjectief gevoel van de totale kwaliteit van de leefomgeving die de mens ervaart in het dagelijkse leven. Dus van scheve stoeptegels in de straat tot en met de supermarkt die verdwijnt.

De woningcorporatie is een bijzondere instelling, die de afgelopen eeuw veel kwalitatieve en betaalbare huurwoningen heeft gebouwd. Door het grote woningbezit van woningbouwcorporaties hebben ze een centrale rol in de volkshuisvestingssector gekregen. Woningcorporatie Welkom heeft bijna 10.000 woningen, voornamelijk geconcentreerd in kleine kernen langs de A7 en de A32 in de provincie Friesland. De corporatie zet de leefbaarheid centraal en probeert met een actieve dorpsbenadering, lokaal mensen te initiëren en zo, lokaal het verschil te maken.

In de kleine kernen in het landelijk gebied is de problematiek van leefbaarheid kleinschaliger dan in het stedelijk gebied, maar de ingrepen die gedaan moeten worden zijn vaak nog kleiner. Elke duizend euro die maatschappelijke geïnvesteerd wordt in het landelijk gebied kan wel meer betekenen voor het verbeteren van de leefbaarheid, dan de stedelijke problematiek. De corporatie staat nu samen met de gemeente aan de vooravond van het verbeteren van de leefbaarheid in het landelijk gebied, waarbij toch geheel andere problemen spelen dan die van criminaliteit en overlast. De lokale initiatieven moeten van onderaf komen (bottom-up) en moeten van bovenaf goed opgepakt worden en gefaciliteert richting uitvoering.

De probleemstelling bij dit onderzoek luidt:

Er is onvoldoende strategie voor het verbeteren van de leefbaarheid in de kleine dorpen waar de corporatie bezit heeft. Daarbij is de behoefte van een uitgewerkt protocol voor het operationeel maken van de leefbaarheid in kleine kernen. Het lokale initiatief uit het dorp krijgt onvoldoende aandacht en ondersteuning in de uitvoering. Verder wordt het sociaal en financieel rendement onvoldoende uitgewerkt en is een overzicht nodig om het investeringsniveau te bepalen voor initiatieven in het dorp

Het einddocument dat ontstaat uit de probleemstelling luidt:

Een grondige analyse geven voor het verbeteren van de leefbaarheid. Verder is een protocol voor de aanpak met het dorp een belangrijk einddocument. Zo krijgt het dorp de aandacht en ondersteuning in de uitvoering van lokale initiatieven. Een overzicht voor het investeringsniveau voor het maatschappelijk en financiële rendement is verder nog een einddocument.

Met de Nota Ruimte uit 2004 is een deel van het Rijksbeleid vrijgegeven. Hiermee ontstaat een kentering naar meer decentrale verantwoordelijkheid van de overheid. De economische ontwikkelingen van het Noorden zijn belangrijk is voor de leefbaarheid. Het wonen stimuleert daarbij de economie, en daarom is die leefbaarheid als vestigingskeuze zo van belang. Verder komen de volkshuisvestelijke ontwikkelingen en de regelgeving voor de corporaties naar voren.

De vele veranderingen van wetgeving bieden kansen voor het landelijk gebied. De regels worden neergelegd bij lokale bestuurders en zo kan meer lokaal beleid gemaakt worden. Daarbij zoeken gemeenten steeds meer natuurlijke partners voor het lokale beleid. De woningcorporatie komt daarbij steeds meer in beeld voor de invulling van de gezamenlijke opgave voor het verbeteren van de leefbaarheid. Deze veranderingen vallen samen met de theoretische benadering van planning de afgelopen decennia.

Na de theoretische onderbouwingen van de term leefbaarheid, de veranderingen van het beleid en de planningstheorie, kom ik tot een nieuwe aanpak voor de “actieve dorpsbenadering”. In hoofdstuk 4 wordt daarbij heet specifiek in gegaan op de aanpak van deze actieve dorpsbenadering en de verbeterpunten in dit proces. Hierin wordt een protocol opgezet in de vorm van een startpagina om de verschillende problemen van het dorp te onderzoeken. Een eerste taak binnen deze aanpak is het gezamenlijk belang centraal te stellen bij de verschillende partijen. Pas bij voldoende draagvlak kunnen initiatieven worden onderzocht voor concrete uitvoering. Welkom wil met de actieve dorpsbenadering een actief dorp stimuleren en faciliteren, waarbij de verschillende partijen elkaar snel weten te vinden en actief werken aan het oplossen van leefbaarheidsproblemen. Dit is niet zozeer op de stoel van de regie, maar wel met een signalerende, aanjagende of faciliterende rol.

De startpagina kan in mijn beleving leidraad zijn voor alle voorkomende problemen van het dorp. Op basis van dit overzicht ontstaat een signalering en volgsysteem voor bepaalde problemen. Op basis van prioriteit en het werken naar gezamenlijke oplossingsvoorstellen, ontstaat draagvlak en concrete afspraken voor de uitvoering van bepaalde verbeterpunten. Daarnaast is hierin een volgsysteem opgenomen waarbij de controle op de uitvoering van bepaalde punten inzichtelijk wordt.

Het maatschappelijk rendement van bepaalde investeringen blijft ondanks de nodige theoretische benaderingen een gevoelskwestie. Het maatschappelijk rendement is moeilijk in cijfers inzichtelijk te maken. Voor het verbeteren van de leefbaarheid is het gevoel van bepaalde investeringen misschien wel van het grootse belang. Wanneer alle partijen aangeven dat het een zinvolle investering is, moet toch alles in het werk gesteld worden om dit gezamenlijk te realiseren.

Belangrijk bij het afronden van een onderzoek als deze is het vervolg van deze beleidsinzichten. Daarbij ontstaat snel de gedachte van ‘papieren tijger’ die in de bureaulade verdwijnt. Welkom is er alles aan gelegen dit onderzoek verder uit te werken en te gebruiken in de bedrijfsvoering. Aansluitend op dit onderzoek wordt dit rapport samengevat tot een snel leesbaar product. In ongeveer tien pagina’s worden hierin de belangrijkste punten aangestipt. Vervolgens is de bedoeling een workshop te houden met diverse partijen om hier een verdere invulling aan te geven. Binnen een team van ‘het dorp’ kan de startpagina zo een verdere invulling krijgen. En let wel:

Het actieve dorp begint bij jezelf

Inhoudsopgave

COLOFON	iv
Voorwoord	v
Samenvatting	vi
Inhoudsopgave	viii
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Leefbaarheid.....	3
1.2 De woningcorporatie als aanjager	4
1.3 Landelijk gebied Friesland.....	5
1.4 Problemen in het landelijk gebied	6
Leefbaarheid voor de corporatie	8
1.5 Methodiek	10
Probleemstelling	10
Doelstelling	10
1.6 Onderzoekstechnisch ontwerp	11
Uitgangspunten	11
1.7 Leeswijzer.....	11
Hoofdstuk 2 Volkshuisvesting en leefbaarheid.....	13
2.1 Aanleiding	13
Economische ontwikkeling Noord Nederland.	14
2.2 Volkshuisvesting en de woningcorporatie	15
De geschiedenis binnen het Besluit Beheer Sociale Huursector	17
Bruteringsoperatie	18
2.3 Theoretische onderbouwing leefbaarheid	18
Omgeving	19
Individu	20
Waardering	20
2.4 Conclusie volkshuisvesting en Leefbaarheid	21
Leefbaarheid voor woningcorporatie Welkom.....	21
Hoofdstuk 3 Beleid en planning	23
3.1 Beleidsveranderingen bij de overheid	23
Investeringsbudget Landelijk Gebied	23
Europese verordening voor plattelandontwikkeling.....	24
Wet Inrichting Landelijk Gebied.....	24
Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013	25
Overige ontwikkelingen	27
Leefbaarheid.....	28
3.2 Methodologische onderbouwing planning	29
Perioden van planning.....	30
Gelijkheid of vrijheid	31
Consensusvorming.....	33
3.3 Koppeling beleid en planningsmethodologie.....	34

Hoofdstuk 4	Actieve dorpsbenadering	35
4.1	Actieve dorpsbenadering	36
	Plaats van de corporatie	37
	Strategisch voorraadbeleid	38
	Budget	38
4.2	Protocol aanpak	39
4.3	Registreren van leefbaarheidproblemen	43
	Bewonersenquête	44
4.4	Maatschappelijk rendement	45
	Investerings maatschappelijk rendement	46
4.5	Financieel rendement	47
	Methoden	48
4.6	Cases leefbaarheid	49
	Het verbeteren van de woningvoorraad	49
	Het verbeteren van de woonomgeving	51
	Het verbeteren van de (verkeers) veiligheid	51
	Het verbeteren van de sociale samenhang	51
	Het aanbieden van diensten	52
4.7	Terugblik actieve dorp	53
Hoofdstuk 5	Conclusie en aanbevelingen	55
	Onzekerheden in de uitgangspunten	58
	En verder	58
Literatuur/	Bronvermelding	59
	Interviews/ overleg	59
	Literatuur	59
	Internetsites	61
Bijlagen:		62
	Bijlage I CBS Cijfers en percentages per 1-1 2005	
	Bijlage II Overzicht directe en indirecte effecten 'wooneconomie'	
	Bijlage III Overzicht dorpsbenadering Jirnsum	
	Bijlage IV Overzicht startpagina	
	Bijlage V Overzicht protocol actieve dorpsbenadering	
	Bijlage VI Overzicht startpagina 2 en 3	
	Bijlage VII Overzicht cases financieel en maatschappelijk rendement	

"The world we have created is a product of our thinking; it cannot be changed without changing our thinking"
Albert Einstein¹

¹ Quote over het omslagpunt van denken waarbij de gezamenlijke opgave centraal staat. www.quotedb.com, mei 2007.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Leefbaarheid

“Probleemwijken”

In 2005 werd het televisieprogramma “Probleemwijken”² uitgezonden, een programma waarbij iedere aflevering een probleemwijk onder de loep werd genomen. Het programma zette in op het eenzijdige beeld van criminaliteit, vandalisme en asociale bewoners. Het programma kreeg veel commentaar omdat het een slechte afspiegeling was van die “probleemwijken”. Uiteraard zijn in bepaalde wijken in Nederland grote sociale, fysieke of economische problemen, maar zoals het in dit programma werd weergegeven was een negatieve en onvolledige afspiegeling. De problemen die in dit programma naar voren kwamen op gebied van sociale achterstand, veiligheid en criminaliteit werden verzameld onder het begrip leefbaarheid. Leefbaarheid stond daarbij weer centraal in de samenleving.

In juli 2007 heeft deze problematiek in politiek Den Haag geleid tot extra gelden voor het verbeteren van de leefbaarheid. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, heeft een lijst van veertig probleemwijken (ook wel aandachtswijken) samen gesteld. In deze wijken zullen de komende jaren extra gelden beschikbaar zijn voor het verbeteren van de leefbaarheid. De wijken kampen met problemen op gebied van sociale, fysieke en economische achterstanden.

Allereerst zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de term leefbaarheid, de aanjager rol voor de woningcorporatie en de problematiek in het landelijk gebied. Daarna worden de probleemstelling en de doelstelling van dit onderzoek gesteld. Vervolgens zal worden aangegeven welke werkwijze gehanteerd is voor het rapport. Tot slot volgt de leeswijzer van dit rapport.

Sinds de jaren negentig is de beleidsterm “leefbaarheid” toegevoegd in ons taalgebruik. Maar wat houdt leefbaarheid precies in? Leefbaarheid is een term die niet autonoom in de woordenboeken voorkomt. Alleen afleidingen van leefbaar/ leefomgeving of leefklimaat komen voor. In dit rapport staan deze begrippen als synoniem van elkaar gesteld.

Wat is leefbaarheid?³

leef-baar (bn.)

1 geschikt om erin of ermee te leven <=> *onleefbaar*

leef-kli-maat (het ~)

1 geheel van subjectief te waarden omstandigheden waarin men moet leven => *leefmilieu*, *leefomgeving*, *leefomstandigheden*, *leefsfeer*, *levensomstandigheden*, *woonomgeving*

leef-om-ge-ving (de ~ (v.))

1 leefmilieu => *leefklimaat*

“De term leefbaarheid is zo breed dat het niets invult. Het is een subjectief gevoel van tevredenheid of geluk; iedereen streeft ernaar, maar zonder specificering is het inhoudsloos”. Meurs (2006)⁴ stelt dat “Het stuurloze karakter tot gevolg heeft dat het overal gebruikt wordt maar in de praktijk een ongeleid projectiel is. Wie coördineert, wie stemt initiatieven af en het belangrijkste, wie is verantwoordelijk? Het antwoord is zorgwekkend: niemand”.

² Wekelijks uitgezonden van maart tot en met mei 2005 op SBS6.

³ Van Dale 2006, www.vandale.nl, dec. 2006.

⁴ Meurs, gebaseerd op artikel leefbaarheid? Een leeg woord!

De stellige uitspraak van een ongeleid projectiel met geen verantwoordelijke is overdreven, maar de term leefbaarheid is zo complex, dat goed beleid op dit punt achterwege blijft. Gemeenten en provincies formuleren wel degelijk beleid over de leefbaarheid op strategisch niveau, maar de uitwerking op operationeel niveau blijft achterwege. Ook Van der Ree (2004)⁵ geeft aan dat de problematiek van de leefbaarheid juist op operationeel niveau te weinig wordt uitgewerkt.

Het grootste probleem is het afbakenen van het onderwerp. Daarom wordt in hoofdstuk 2.3 meer helderheid verschaft in de theoretische betekenis van leefbaarheid. Over het algemeen gaat het bij leefbaarheid om de kwaliteit van de leefomgeving die de mens ervaart in het dagelijkse leven.

1.2 De woningcorporatie als aanjager

De woningcorporatie is een bijzondere instelling. De afgelopen eeuw, sinds de Woningwet uit 1901, liet de overheid het bouwen van kwalitatieve en betaalbare huurwoningen grotendeels aan woningbouwverenigingen over. Tegenwoordig worden dit veelal woningcorporaties genoemd. Dit zijn instellingen waar vanuit het verleden, zonder winst oogmerk de maatschappelijke taak van volkshuisvesting centraal staat. De overheid beperkte zich tot de rol van financier, regelgever en toezichthouder. Door het grote woningbezit van woningbouwcorporaties hebben ze een centrale rol in de volkshuisvestingssector gekregen.

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt de totale woningvoorraad 6.858.719⁶ woningen te zijn, waarvan 45% huurwoningen. Binnen deze categorie huurwoningen is nog onderscheid te maken in sociale huurwoningen en commerciële huurwoningen. In totaliteit zijn 2,3 miljoen woningen, de zogeheten sociale huurwoningen, bezit van corporaties. Voor de provincie Friesland is de totale voorraad woningen 271.500 woningen waarvan 36% huurwoningen.

De woningcorporaties hebben op basis van deze aantallen een vaste plaats in de samenleving en de maatschappelijke problemen op gebied van leefbaarheid zijn ook van invloed op de organisatie die al meer dan 100 jaar in de samenleving staat. De kwaliteit van de woonomgeving en het woongenot heeft immers een directe doorwerking op de waarde van het woningbezit. Daarnaast is het van invloed op de aantrekkingskracht voor (nieuwe) huurders. Anders dan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar is een woningcorporatie een stabiele factor in de woonomgeving en is daarmee een natuurlijke partner voor gemeente en bewoners voor het oppakken van lokale problemen. Zo ontstaat een natuurlijke samenwerking tussen woningcorporatie en gemeente, om de gemeenschappelijke problemen aan te pakken. De corporatie wil het operationeel maken van de leefbaarheid aanmoedigen en ondersteunen.

De woningcorporaties in Nederland hebben een maatschappelijke functie in de samenleving. Veel huurwoningen zijn bestemd voor de sociale huursector. Dat betekent dat mensen die niet draagkrachtig genoeg zijn op basis van huurtoeslag een woning kunnen huren. Ook maatschappelijke taken op gebied van leefbaarheid zullen over de hele linie van woningcorporaties terug komen.

Woningcorporatie Welkom is een woningcorporatie met bijna 10.000 woningen. Het bezit is voornamelijk geconcentreerd in kleine kernen langs de A7 en de A32 in de provincie Friesland. De corporatie zet de leefbaarheid centraal en probeert met een actieve dorpsbenadering, lokaal mensen te initiëren en zo, lokaal het verschil te maken. De leefbaarheid kan uitsluitend lokaal worden verbeterd wanneer lokaal naar oplossingen worden gezocht. De visie hierbij is om de leefbaarheid lokaal aan te laten sluiten bij de vraag, want het gaat in alle gevallen om het leveren van maatwerk.

⁵ Ree, van der, De complexiteit van leefomgevingskwaliteit, pag. 4.

⁶ Cijfers en percentages per 1-1 2005: Centraal Bureau voor de Statistiek, zie bijlage I.

In dit onderzoek wordt deze aanpak van de actieve dorpsbenadering theoretisch onderzocht. Allereerst algemene ontwikkelingen die gelden voor alle woningcorporaties in Nederland op gebied van ontwikkelingen in de volkshuisvesting, beleidsveranderingen en inzichten in planning. Daarna wordt de “actieve dorpsbenadering” van woningcorporatie Welkom geanalyseerd. Dit alles om een beter protocol/ aanpak te verkrijgen voor het verbeteren van de leefbaarheid.

De leefbaarheid verbeteren is een maatschappelijke opgave voor de gemeente en de woningcorporatie. De lokale initiatieven moeten van onderaf komen (bottom-up) en moeten van bovenaf goed opgepakt worden en gefaciliteert richting uitvoering. Alleen zo is lokaal draagvlak mogelijk. Bij dit proces is een gestructureerde kwaliteitscontrole met ruimte voor aanpassingen of geheel nieuwe initiatieven van belang. Slechts met een actieve dorpsbenadering kan de term “leefbaarheid” de goede status krijgen en zal ze geen stille dood sterven in de politieke arena.

1.3 Landelijk gebied Friesland

Nederland heeft geografisch vele tegenstrijdigheden. “De Randstad” heeft een substantieel verstedelijkt gebied, maar daar tegenover bestaat Nederland voor ruim 80% uit akkers, rivieren en natuur, een percentage wat volgens Engbersen (2005)⁷ doorgaand als “platteland” betiteld wordt. Het “platteland” heeft een diversiteit van landbouwactiviteiten en landschappen. Het landelijke gebied van de provincie Friesland kenmerkt zich door rust en ruimte⁸. De kleine kernen en de kleinschalige landbouw zijn kenmerkend in een terpenlandschap en unieke dijken naar historische dorpen en steden. Verder bieden water en natuur de basis voor het Friese platteland.

Plaats	Inwoneraantal	Plaats	Inwoneraantal
Leeuwarden	91.770	Franeker	13.210
Drachten	44.270	Dokkum	13.150
Sneek	32.160	Joure	12.930
Heerenveen	28.470	Wolvega	12.110
Harlingen	15.020	Lemmer	10.220

Tabel 1: demografische gegevens inwoneraantallen⁹

Verdeling regio	Verdeling woningaantal	Provinciaal perc. inwoneraantal
Stedelijk	Steden >10.000	± 33%
Weinig stedelijk	Middelgrote kernen 1500-10.000	± 33%
Niet stedelijk	Kernen < 1500	± 33%

De meeste stedelijke kernen zoals hierboven aangegeven vallen volgens het CBS¹⁰ nog onder de middelgrote kernen in het landelijke gebied. Alleen Leeuwarden valt onder sterk stedelijk gebied, maar voor de overige plaatsen komt dit slechts incidenteel voor. Friesland is met 192 inwoners per km² één van de dunst bevolkte provincies van Nederland. Bij een totaal inwoneraantal van de provincie Friesland van meer dan 642.000 wordt het landelijke gebied bewoond door een aanzienlijk deel van de Friese bevolking, bijna 430.000 inwoners.

⁷ Engbersen, Verrassende Ruimte, pag. 15.

⁸ Algemene informatie, www.grienlinks.nl, mei 2006.

⁹ Algemene cijfers inwoneraantallen, Provincie Fryslan per 1-1-2006, dec. 2006.

¹⁰ Zie bijlage I CBS cijfers stedelijkheid Friesland, dec. 2006.

1.4 Problemen in het landelijk gebied

Het wonen in het landelijke gebied is in beweging. Een dorp heeft veelal een eeuwenoude geschiedenis van kleinschalige bebouwing bij een kruising van wegen of een doorwaadbare plaats of brug over het water. Maar deze kleinschaligheid komt de laatste decennia onder druk te staan. Structurele problemen als de afname van bedrijvigheid en het tekort aan werkgelegenheid in de landbouw zorgen voor economische achteruitgang in het landelijk gebied. De provincie Friesland is hierin altijd veel betrokken geweest op gebied van bedrijvigheid en plattelandsontwikkeling. Maar het heeft daarbij met subsidies en dergelijke voornamelijk ingezet op de economische achteruitgang van de boeren en veel minder op de sociale beheersproblematiek van de kleine kernen.

Leefbaarheid staat veelal in de publieke belangstelling bij problemen in stedelijke centra. Hierbij gaat het over problemen met de inburgering in de multiculturele samenleving, de hoge criminaliteit, of het gevoel van veiligheid op straat. Daarnaast komen met de stedelijke leefbaarheid milieunormen op het gebied van lucht en geluid in het gedrang. Op het platteland zijn de problemen op gebied van leefbaarheid echter geheel anders. Daarom wordt allereerst in gegaan op de knelpunten op gebied van leefbaarheid in het landelijk gebied.

In de kleine kernen in het landelijk gebied is de problematiek van leefbaarheid kleinschaliger dan in het stedelijk gebied, maar de ingrepen die gedaan moeten worden zijn vaak nog kleiner. Elke duizend euro die maatschappelijke geïnvesteerd wordt in het landelijk gebied kan wel meer betekenen voor het verbeteren van de leefbaarheid, dan de stedelijke problematiek. Met dit onderzoek kan een breed politiek draagvlak worden gecreëerd voor investeringen in de kleine kernen. De woningcorporatie staat daarbij samen met de gemeente voor de opgave om dit als partner van het dorp uit te werken.

Om goed in te kunnen spelen op de problemen op het platteland zijn hieronder een aantal kernpunten benoemd die centraal staan voor de leefbaarheid in het landelijke gebied.

Voorzieningen;	(Verkeers) veiligheid;
Sociale samenhang en verenigingsleven;	Toerisme en recreatie;
Gezondheidszorg en vergrijzing;	Afname bedrijvigheid in de landbouw en een tekort aan werkgelegenheid.

Het begrip voorzieningen is een algemeen begrip voor allerlei zaken in het dagelijkse leven. Het heeft te maken met het bedienen van de burgers op gebied van onderwijs, winkels, zorg, verenigingsleven, of openbaar vervoer. Hierin is een onderscheid te maken tussen maatschappelijke voorzieningen als bijvoorbeeld het onderwijs en commerciële voorzieningen als een supermarkt. Maar in totaliteit gaat het om basisvoorzieningen en overige voorzieningen. Basis voorzieningen voor het platteland zijn¹¹:

- basisschool;
- huisarts;
- supermarkt;
- dorpshuis;
- openbaar vervoer.

¹¹ Fokus op: Het Friese Onderzoeksnetwerk voor KennisUitwisseling over de Samenleving: De leefbaarheid van het Friese Platteland, pag.14, 2003.

In het rapport “Verrassende Ruimte” uit 2005 van Engbersen¹² en ‘Nieuwe Dorpen’ uit 2003 van Te Riele¹³ worden een aantal kernproblemen op het platteland omschreven. Zowel bij Engbersen als Te Riele staat de afname van de sociale betrokkenheid bij de buurt centraal voor wat betreft de leefbaarheid. Door de afnemende betrokkenheid bij de buurt ontstaat onvoldoende animo voor het verenigingsleven. “Een groot probleem”, volgens Te Riele¹⁴, “is dat het platteland ruimtelijk zijn identiteit verliest doordat bestaande dorpen voornamelijk aan de randen uitbreiden voor het dure segment”. Deze uitbreidingslocaties zijn in de regel wel gewenst bij de lokale bewoners uit een kern, alleen zijn deze woningen te duur. Zo ontstaat meer interesse van mensen van buiten de regio die in deze uitbreidingslocaties gaan wonen. En juist bij deze groep ontstaat een verschuiving van interesse. Een dubbele baan en twee auto’s zorgen voor een individueel karakter en daardoor wordt er minder belang gehecht aan sociale contacten en het verenigingsleven. Dit in tegenstelling tot de kleine kernen in Friesland waarbij de verbondenheid met de buurt en de sociale samenhang van doorslaggevend belang is.

Een ander terugkomend probleem in het landelijk gebied is het wegtrekken van jongeren, door het gebrek aan werk en woonruimte voor deze doelgroep. Te Riele (2003)¹⁵ geeft aan dat met het verdwijnen van de jongeren het hart uit het verenigingsleven verdwijnt en dat de dorpen vergrijzen. Dit terwijl de voorzieningen voor deze senioren steeds minder worden. De afstanden in het landelijk gebied zijn relatief groot en door het toenemende individuele karakter neemt het voorzieningenniveau in de kleine kernen af. Het leveren van zorg in de buitengebieden mag dan ook als ‘zorgwekkend’ beschouwd worden.

Daarnaast zijn ouderen veelal afhankelijk van het lokale aanbod, vanwege die beperkte mobiliteit. Deze doelgroep heeft weer meer belang bij de lokale voorzieningen en gemaksdiensten. Dit is ook wat Te Riele (2003)¹⁶ aangeeft. Volgens hem neemt door de relatief grote afstanden in het landelijk gebied het voorzieningenniveau en het leveren van zorg in voornamelijk de buitengebieden af.

Bij leefbaarheid wordt vaak gedacht aan een bepaald voorzieningenniveau in een kern. Echter blijkt dat door de toegenomen mobiliteit en afname in het voorzieningenniveau in het landelijke gebied niet voor elke doelgroep maatgevend is. Daarnaast zijn er ook doelgroepen die wel hinder ondervinden van de afname van het voorzieningenniveau in de kleine kernen. Goede oplossingen hiervoor kunnen multifunctionele accommodaties zijn.

Mijns inziens kan het voorzieningenniveau omhoog als innovatief en multifunctioneel naar oplossingen wordt gezocht. Multifunctionele accommodaties kunnen hier uitkomst bieden. Een gecombineerde basisschool met de crèche, kinderdagopvang en een zorgloket kunnen prima worden ondergebracht in één gebouw. Dit is ook wat Buckers (2005)¹⁷ aangeeft. Volgens haar zijn veel verschillende doelgroepen als jongeren, jonge gezinnen en ouderen juist afhankelijk van deze voorzieningen.

De leefomgeving is weliswaar belangrijk als vestigingskeuze, maar is niet uitsluitend gerelateerd aan de aanwezigheid van voorzieningen. In enkele “leefbare dorpen” zonder voorzieningen kunnen de mobiele individuen prima wonen. De toegenomen mobiliteit geeft voor die doelgroepen meer gemak en bereidheid om naar de supermarkt een dorp verderop te rijden.

¹² Engbersen, R. e.a., Verrassende Ruimte, 2005, Te Riele, Nieuwe Dorpen, 2003.

¹³ Te Riele, N. e.a., Nieuwe Dorpen, 2003.

¹⁴ Te Riele, N. e.a., gebaseerd op Nieuwe Dorpen, 2003, pag. 3.

¹⁵ Te Riele, N.e.a., Nieuwe Dorpen, 2003, pag. 4.

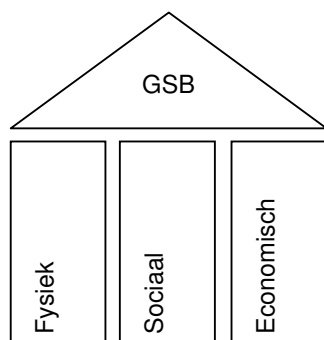
¹⁶ Te Riele, N. e.a., gebaseerd op Nieuwe Dorpen, 2003, pag. 3.

¹⁷ Buckers, D.e.a., Gebaseerd op “De economische betekenis van landelijk wonen”, 2005, pag. 81.

De toegenomen mobiliteit zorgt voor extra belasting op de bestaande wegenstructuur. Daarbij staat ook de verkeersveiligheid centraal. Engbersen (2005)¹⁸ geeft aan dat op gebied van infrastructuur, naast grote hoofdverkeersaders, vooral gekeken moet worden naar lokale oplossingen. Een rondweg langs het dorp kan niet zomaar ingericht worden als 30 km- zone, waarbij de inrichting wordt aangepast met wegversmallingen. Want diezelfde rondweg moet wel toegankelijk blijven voor zwaar landbouwverkeer. Met de toenemende mobiliteit zijn de doorgaande wegen van wezenlijk belang om de bereikbaarheid van het landelijke gebied te vergemakkelijken. Tegenwoordig wordt met de aanpassingen van infrastructuur steeds meer rekening gehouden met deze verschillende gebruikers.

De landbouw is bepalend voor de groene ruimte in het landelijk gebied. Ongeveer driekwart van het oppervlakte van de provincie Friesland wordt namelijk ingenomen door de agrarische sector¹⁹. Maar met het wegvallen van Europese subsidies, moet de kostprijs laag gehouden worden om internationaal te kunnen concurreren. Zo ontstaat een steeds verdere schaalvergroting in de landbouw en een directe afname aan werkgelegenheid in deze sector. Veel boeren zetten de gronden tegenwoordig in voor landschapsbeheer of recreatie. Daarmee verandert de beleving van het landelijk gebied aanzienlijk. De recreatie levert weliswaar werkgelegenheid en economische ontwikkelingen op, maar de koeien in de wei worden minder gezien.

Leefbaarheid voor de corporatie



Figuur 1: de drie pijlers van het Grote Steden Beleid²⁰

Het verbeteren van de leefbaarheid is niet een nieuw fenomeen. Al sinds de jaren zeventig zijn de grote steden bezig met stadsvernieuwing om door middel van renovatie, sloop en nieuwbouw de achterstandswijken te verbeteren. Dit was voornamelijk gericht op de fysieke omgeving, maar in de jaren negentig kregen veel grote steden weer problemen. De bouwtechnische kwaliteit van de woning was door middel van de stadsvernieuwing verbeterd, maar op sociaal en economisch vlak waren de probleemwijken niets beter geworden. Zo veranderde het beleid in de jaren negentig naar een Grote Steden Beleid (GSB) waarbij een integrale aanpak centraal staat. Daarbij staan drie pijlers centraal, te weten fysiek, sociaal en economisch. In Nederland ligt het accent nog steeds veelal bij de fysieke omgeving. Van Dieten (1994)²¹ geeft in de titel van zijn stuk een passende benaming: “bakstenen kun je tellen, leefbaarheid niet”.

In Engeland wordt dit bijvoorbeeld andersom benaderd. Daar is de fysieke omgeving volgend op de sociale en economische vooruitgang van een gebied. De sociale omgeving, als een sociaal netwerk, of economische binding van een lokaal uitgavenpatroon zijn echter moeilijker meetbaar. Maar voor het verbeteren van de leefbaarheid zijn alle aspecten van belang.

¹⁸ Engbersen, R. e.a., gebaseerd op Verrassende Ruimte, 2005, pag. 37.

¹⁹ Fokus op: Het Friese Onderzoeksnetwerk voor Kennis Uitwisseling over de Samenleving: De leefbaarheid van het Friese Platteland, pag.14, 2003.

²⁰ Gebaseerd op ministerie van VROM, 200c, pag. 14.

²¹ Dieten, J.van, gebaseerd op de titel “Bakstenen kun je tellen, leefbaarheid niet”, 1994.

De woningcorporatie staat samen met de gemeente voor de opgave een actieve speler te worden om samen met het dorp de verschillende pijlers uit te werken voor een betere leefbaarheid. De gemeente staat hierin centraal voor het beleid voor de verschillende pijlers. De corporatie staat meer in de lijn van sociaal en fysiek waarbij nog meer geneigd wordt het sociale aspect op te pakken. Weliswaar werkt dit veelal vrij snel door naar de fysieke aspecten omdat de eerder genoemde bakstenen concrete uitwerking geven aan veranderingen. Maar voor bijvoorbeeld de begeleiding van zorgbehoevenden of andere kwetsbare doelgroepen ligt een veel grotere opgave op sociaal gebied.

Het belang van de corporatie om nu in te grijpen heeft te maken met het vooruitzicht op het ruimtelijke kwaliteitsverlies en de beheersproblematiek. De woningcorporatie heeft de afgelopen decennia voornamelijk de woningvoorraad beheerd maar weinig gedaan aan de woonkwaliteit en de directe woonomgeving. De woning zelf en directe woonomgeving is echter van groot belang voor de tevredenheid van de bewoners. De buitenkant van de woningen is over het algemeen nog wel redelijk op peil, maar de veelal verouderde woningen zijn aan de binnenkant niet meer bestand tegen de eisen van deze tijd. Slecht geïsoleerde woningen met (enkel glas) met gaskachels zorgen voor hoge energielasten. Tel daar de veelal slecht toegankelijke verdiepingen, verouderde installaties en kleine badkamers bij op en op termijn worden de woningen steeds minder comfortabel voor de steeds hogere eisen van de huurder. Daarnaast is de vraag naar huurwoningen veranderd van starters en gezinnen naar veelal starters en senioren. Daarom zetten veel corporaties nu in op het verbeteren van het woningbezit om op de lange termijn de huurmarkt te kunnen bedienen. De gezamenlijke aanpak van de leefbaarheid op het platteland is hier een voorbeeld van.

Wanneer niet nu geïnvesteerd wordt in de woningvoorraad en de woonomgeving zet een neerwaartse spiraal aan. Als niet voldoende aandacht wordt besteedt aan het verbeteren van een verouderde kern, neemt de aantrekkelijkheid van de woonomgeving als geheel af. Als voorbeeld zou de problematiek in Delfzijl kunnen dienen. Delfzijl is weliswaar stedelijk, maar toch van belang om de ernst van de neerwaartse spiraal aan te tonen. In het verleden is te lang niets gedaan aan de directe woonomgeving. De woningvoorraad en de omgeving voldeden niet meer aan de vraag en de welvarende mensen trokken weg. De woningvoorraad ging verder achteruit en de beheersproblematiek ontstond. Na een verpaupering van jaren wordt nu, door grootschalige herstructurering, de woningvoorraad en de omgeving weer op peil gebracht.

De problematiek die hierboven wordt genoemd, betekent niet dat de woningcorporatie uitsluitend inzet op het verbeteren van de verouderde woningvoorraad. Dit is immers een volkshuisvestelijke taak die in ieder geval bij de corporatie hoort te liggen. Voor de komende jaren moet het bestaande bezit echter worden aangepakt en weer gaan voldoen aan de vraag en wensen van de huurder. Deze veelal grootschalige herstructureringsopgaven zijn een direct aanknopingspunt om het volledige dorp actief mee te laten denken in de vernieuwde inzichten op het dorp.

1.5 Methodiek

Het uitvoeren van een onderzoek vereist een duidelijk en afgebakend probleem, een juiste doelstelling en vraagstelling en een adequate onderzoeksmethodiek. Het uitgangspunt voor dit rapport is de leefbaarheid te verbeteren van het landelijk gebied, gezien uit het oog van de woningcorporatie. Het hier beschreven onderzoek zal gericht zijn op het verbeteren van de leefbaarheid in het landelijk gebied. Dit wordt gedaan om verdere achteruitgang van het woonklimaat te voorkomen. De strategie van woningcorporatie Welkom is voornamelijk de leefbaarheid te verbeteren in de kleine kernen:

“Welkom wil in de dorpskernen tot 10.000 inwoners een initiërende en coördinerende rol vervullen om in samenwerking met verschillende partijen, zoals gemeenten, zorg- en welzijnpartijen en belangenorganisaties het wonen in dorpen aantrekkelijk te houden.”²²

Probleemstelling

De aanleiding van het hier beschreven onderzoek is de wens het beleid van de natuurlijke partners, de corporatie en de gemeente beter aan te laten sluiten voor het verbeteren van de leefbaarheid. Belangrijk is daarbij een protocol te ontwikkelen om initiatieven uit het dorp te ondersteunen en te bewerkstelligen. De intentie is vooral gericht op lokale wensen en werkt vanuit een bottom up structuur. Deze aanleiding vormt de leidraad voor de volgende probleemstelling:

Er is onvoldoende strategie voor het verbeteren van de leefbaarheid in de kleine dorpen waar de corporatie bezit heeft. Daarbij is de behoefte van een uitgewerkt protocol voor het operationeel maken van de leefbaarheid in kleine kernen. Het lokale initiatief uit het dorp krijgt onvoldoende aandacht en ondersteuning in de uitvoering. Verder wordt het sociaal en financieel rendement onvoldoende uitgewerkt en is een overzicht nodig om het investeringsniveau te bepalen voor initiatieven in het dorp

Doelstelling

Het einddocument dat ontstaat uit de probleemstelling dient als rapport, om een beter beeld te krijgen in het beleid hoe om te gaan met leefbaarheid. Aan de hand van verschillende cases kan het investeringsniveau van de leefbaarheid op het platteland bepaald worden. In dit onderzoek staan ‘de mogelijkheden van’ centraal. Niet zozeer een uitgewerkt draaiboek, maar een protocol om samen met de gemeente en het dorp als partner/ bondgenoot een plan te ontwikkelen. Daarbij kan op initiatief van het dorp, de corporatie bepaalde initiatieven samen met hen op pakken. De doelstelling luidt:

Een grondige analyse geven voor het verbeteren van de leefbaarheid. Verder is een protocol voor de aanpak met het dorp een belangrijk einddocument. Zo krijgt het dorp de aandacht en ondersteuning in de uitvoering van lokale initiatieven. Een overzicht voor het investeringsniveau voor het maatschappelijk en financiële rendement is verder nog een einddocument.

²² Jaarverslag 2005 De Friese Greiden Groep, pag.18, 2006.

1.6 Onderzoekstechnisch ontwerp

Het onderzoekstechnische ontwerp geeft aan op welke wijze de doelstellingen zullen worden gerealiseerd. Simpel gezegd, in het onderzoekstechnische ontwerp worden beslissingen genomen over hoe en op welke manier het onderzoek gaat plaats vinden.

Voor de verzameling van het onderzoeksmateriaal in dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van verschillende onderzoeksstrategieën, -technieken en bronnen. In de literatuur zijn verschillende strategieën van onderzoek te vinden²³. In dit onderzoek zullen vooral het bureauonderzoek en veldonderzoek als strategieën worden toegepast. Deze strategieën kunnen aanvullend ten opzichte van elkaar werken bij een onderzoek.

Allereerst zal er een literatuur- en internetonderzoek worden uitgevoerd in het kader van de onderzoeksstrategie bureauonderzoek. Vervolgens gaat het meer de diepte in, waarbij diverse praktijkvoorbeelden en literatuuronderzoek als techniek worden toegepast bij het veldonderzoek. Het veldonderzoek betreft directe praktijkvoorbeelden van leefbaarheids vraagstukken die al dan niet al zijn uitgevoerd in het werkgebied van Welkom.

Uitgangspunten

Belangrijke uitgangspunten bij de aanvang van het hier beschreven onderzoek waren:

- het kabinetsbeleid zoals verwoord in de Nota Ruimte;
- de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) per 1 jan. 2007 en de uitwerkingen daarvan;
- strategie Welkom/ De Friese Greiden Groep als plattelandsorganisatie;
- strategisch Voorraad Beleidsplan Welkom/ De Friese Greiden Groep;
- diverse informele interviews met mensen in het werkveld;
- diverse literatuur.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport gaat in op het sociale en financiële rendement van investeringen die door de woningcorporatie en de gemeente gedaan moeten worden voor het verbeteren van de leefbaarheid. Het rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in dit hoofdstuk de algemene inleiding voor het onderwerp en de aanjagende rol van de woningcorporatie uitgelegd. Verder wordt in dit hoofdstuk de onderzoeksopzet uitgelegd.

In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding voor het onderwerp behandeld. Met de Nota Ruimte uit 2004 is een deel van het Rijksbeleid vrijgegeven. In deze scriptie zien we ondermeer een kentering naar meer decentrale verantwoordelijkheid bij actieve lokale bestuurders. Daarna volgt een deel over de economische ontwikkelingen van het Noorden wat belangrijk is voor de leefbaarheid. Vervolgens een stuk geschiedenis van de woningcorporatie en de volkshuisvesting vanaf 1900. Daarin staan het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) en de bruteringsoperatie centraal. Daaropvolgend de theoretische betekenis van leefbaarheid waarbij verschillende definities behandeld worden.

²³ Verschuren en Doorewaard, 2000, onderscheiden 5 strategieën, te weten: experiment, bureauonderzoek, veldonderzoek, survey, de gefundeerde theoriebenadering.

In hoofdstuk 3 komen de veranderingen in het Rijksbeleid naar voren. De vele veranderingen van wetgeving bieden kansen voor het landelijk gebied. De regels worden meer neergelegd bij lokale bestuurders en zo kan meer lokaal beleid gemaakt worden. Daarnaast komt in dit hoofdstuk de theoretische benadering van planning aan de orde. Daarin zijn de afgelopen decennia grote veranderingen geweest. Van de maakbare samenleving door de overheid tot een consensus vorming van planning waarbij alle partijen deel nemen aan het proces.

In hoofdstuk 4 worden de voorgaande aandachtspunten van de andere hoofdstukken gecentraliseerd tot een inzicht van het actieve dorp. Hierin wordt een protocol opgezet in de vorm van een startpagina om de verschillende problemen van het dorp te onderzoeken. Het registreren van leefbaarheidsproblemen met het signalering en volgsysteem kan daarbij worden gebruikt. Het sociale en financiële rendement wordt hierbij toegelicht, maar dit blijft veelal een gevoelskwestie. Daarnaast worden enkele concrete leefbaarheidsproblemen nader toe gelicht.

In hoofdstuk 5 worden de voorgaande hoofdstukken vertellend behandeld. Hierin komen de kritische noten of daadwerkelijk conclusies van bepaalde punten naar voren. Vervolgens komen in dit hoofdstuk enkele onzekerheden naar voren en wordt het vervolgtraject van dit onderzoek uitgelegd. Dit onderzoek is niet een afsluitend rapport en een zienswijze, de startpagina en het protocol kan uitkomst bieden voor de algemene bedrijfsvoering van de woningcorporatie.

Hoofdstuk 2 Volkshuisvesting en leefbaarheid

Voor de uiteenzetting van de problematiek en de oplossingsrichtingen op gebied van de leefbaarheid zijn een aantal onderdelen relevant. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de aanleiding en het omslagpunt in het landelijke beleid, de Nota Ruimte. Lokale ontwikkelingen worden daarmee meer neergelegd bij de lokale bestuurders. Voor de volkshuisvesting betekent de leefbaarheid allereerst het verbeteren van de economische ontwikkelingen van het gebied. Immers, een tekort aan werkgelegenheid betekent namelijk in indirecte zin een mindere waardering van de leefomgeving.

Een andere relevante waardering van de woonomgeving ligt op gebied van volkshuisvesting. De woningbouw en de directe woonomgeving zijn de afgelopen eeuw ingevuld door de toegelaten instelling 'de corporatie'. Daarmee is de corporatie mede bepaler geworden aan de bestaande toestand. De afgelopen eeuw zijn de corporaties namelijk op basis van de maatschappelijke opgave eigenaar geworden van een aanzienlijk deel van het woningbezit. Hierin is ook een sociale functie weggelegd voor het bedienen van de kwetsbare doelgroepen die minder draagkrachtig zijn.

De term 'leefbaarheid' wordt al in deze introductie, maar ook in het vorige hoofdstuk meermalen genoemd. Maar wat houdt het nu precies in. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de theoretische onderbouwing van het begrip 'leefbaarheid' uiteengezet. Op basis van bestaande literatuur wordt meer inzicht gegeven in de problematiek en welke invullingen de corporatie op dit moment voor ogen heeft voor het verbeteren van de leefbaarheid.

2.1 Aanleiding

De Nota Ruimte werd in april 2004 gepresenteerd door het kabinet. Hiermee werd een voorstel gepresenteerd die lokale bestuurders meer mogelijkheden geeft lokaal te besturen. Van der Kooij (2006)²⁴ stelt de kentering van "toestaan met regels in plaats van het tegengaan met regels". De lokale bestuurders moeten nu actief en lokaal beleid maken. In de Nota wordt alleen de ruimtelijke hoofdstructuur omschreven en staan ontwikkelingsplanologie en decentrale verantwoordelijkheid centraal. Verder moet lokaal invulling worden gegeven aan ruimtelijke problemen en economische ontwikkelingen. Over het algemeen wordt het Noorden in dit soort grootschalige Rijksplannen haast niet genoemd. De netwerksteden Groningen-Assen en de Zuiderzeelijn zijn nog wel meegenomen in deze plannen, maar voor deze laatste is onlangs besloten dat dit niet doorgaat. Simpel gezegd, het Noorden wordt losgelaten en moet zelf de broek hoog houden als het gaat om economische ontwikkeling en ruimtelijke invulling. Daarmee moet het Noorden vooral vanuit de eigen kracht opereren.

Noordelijke bestuurders hebben al aangetoond gezamenlijke visies te kunnen ontwikkelen en zijn trendzettend met regiovisies en omgevingsplannen. De methodiek van centrale sturing is hierbij losgelaten en de gedecentraliseerde aanpak biedt kansen voor lokale ontwikkelingen. Leefbaarheid zoals gesteld in dit onderzoek is tevens gekoppeld aan deze economische ontwikkelingen. In het landelijk gebied lopen de ontwikkelingen van de leefomgevingskwaliteit namelijk samen met economische ontwikkelingen. De afname aan bedrijvigheid en het tekort aan werkgelegenheid in de landbouw zorgen voor een directe vermindering van waardering van de leefomgeving.

²⁴ Van der Kooij (2006), Verslag van Agenda voor een Vitaal Platteland, pag. 2.

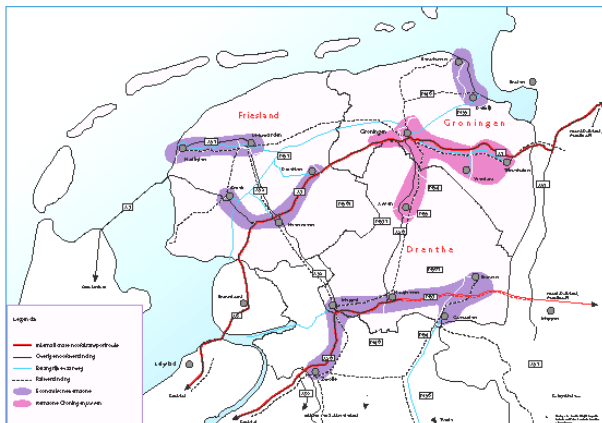
*Economische ontwikkeling Noord Nederland.*²⁵

De Noordelijke regio is een verzamelterm voor de provincies Friesland, Groningen en Drenthe. De drie provincies beschikken over een gezamenlijke grondoppervlakte van 8327 km² en 1,7 miljoen inwoners²⁶. De demografische verdeling van Noord-Nederland wijkt af van de landelijke verdeling. Het Noorden beschikt over een relatief kleine beroepsbevolking en het opleidingsniveau is afwijkend van de rest van het land. Het Noorden kent een uitloop van hogere opgeleiden en zo ontstaat een naar verhouding grote groep economisch zwakkeren; ouderen en lager opgeleiden. Opmerkelijk is dat de werkloosheid onder academici en hoger opgeleiden sneller stijgt dan landelijk, en de werkloosheid van lageropgeleiden is afgenomen terwijl het landelijke gemiddelde is gestegen.²⁷

De Noordelijke regio beschikt niet over één bestuur. Het Noorden wordt aangestuurd vanuit drie provincies. Tussen deze provincies is wel een Samenwerkingsverdrag Noord-Nederland (SNN) gesloten. Binnen de Noordelijke regio wordt samengewerkt op overkoepelende thema's, zoals economie en infrastructuur. Wanneer het een van bovengenoemde thema's betreft, treden de provinciale besturen gezamenlijk op als één Noordelijke regio richting de landelijke overheid.

Op bestuurlijk niveau zijn in het Noorden economisch kernzones aangewezen. Belangrijke zones zijn hierbij de Stadsregio Groningen-Assen, de A7-zone, de Westergozone, de Drentse Stedenband en de Eemsmondzone. In de economische kernzones wordt geprobeerd om de economie te stimuleren door betere voorzieningen te realiseren ten behoeve van bedrijvigheid. Het Noorden wil een inhaalslag voor de Noordelijke economische ontwikkeling in vergelijking met overig Nederland.

Voor Friesland zijn de kernzones de A7-zone en de Westergozone van belang. Deze economische kernzones worden weergegeven in figuur 2. Hierin staan tevens de overige kernzones voor Noord-Nederland. Van oudsher wordt het Noorden gekenmerkt door landbouw en energiewinning als belangrijke werkgevers. In het Noorden zijn de meeste mensen werkzaam in de sectoren handel, zorg, industrie, overheid en onderwijs. Vooral in de (zorg)dienstensector en het onderwijs in het watermanagement zijn veel mensen werkzaam. Op de volgende pagina is dit als een overzicht van de werkgelegenheidssectoren weergegeven.



Figuur 2 Economische kernzones²⁸

²⁵ Deze paragraaf is gebaseerd op gegevens uit de bachelorscriptie "wooneconomie als motor van het Noorden", Blaauwwiek, M. Gorcum, van R.M., Martens, R.A.E., december 2006.

²⁶ Op basis van www.wikipedia.nl, december 2006.

²⁷ www.rug.nl/Corporate/nieuws, september 2006.

²⁸ www.snnonline.nl, jan. 2007.

Regio Aantal werkzame personen naar sector, 2004												
Sector	1	2	3	4	5	6	7	8	9+10	11	12	
Provincie Groningen	13492	41399	15264	37296	9343	15004	6176	33464	35617	39110	9269	
Provincie Fryslân	18462	39681	19366	45334	11926	13573	11844	27193	34560	43267	11872	
Provincie Drenthe	14491	30059	14136	35857	7806	8061	4853	18918	25184	32006	8199	
Noord-Nederland	46445	111139	48766	118487	29075	36638	22873	79575	95361	114383	29340	
Nederland	284268	974290	473520	1347660	310180	481580	274230	1058000	819040	1074440	337510	
Bron: PWR, LISA												
Definities: Aantal banen ongeacht duur, inclusief uitzendbanen.												

Sector overzicht		1	2	3	4	5	6	7	8	9+10	11	12	
1	Landbouw	Provincie Groningen	5%	16%	6%	15%	4%	6%	2%	13%	14%	15%	4%
2	Industrie	Provincie Fryslân	7%	14%	7%	16%	4%	5%	4%	10%	12%	16%	4%
3	Bouw	Provincie Drenthe	7%	15%	7%	18%	4%	4%	2%	9%	13%	16%	4%
4	Handel	Noord Nederland	6%	15%	7%	16%	4%	5%	3%	11%	13%	16%	4%
5	Horeca	Nederland	4%	13%	6%	18%	4%	6%	4%	14%	12%	14%	4%
6	Transport/communicatie	Procent van de 12 sectoren bij elkaar											
7	Financiële instellingen												
8	Zakelijke diensten												
9 + 10	Overheid + Onderwijs												
11	Zorg												
12	Overige diensten												

Figuur 3: verdeling per sector van de werkgelegenheid.²⁹

In 1997 heeft een commissie onder leiding van de heer H. Langman, de economische toestand van het Noorden onderzocht. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het Noorden over een structurele economische achterstand beschikt. Naar aanleiding van deze conclusie heeft het Noorden stimulerende gelden van het rijk ontvangen. Onder het kabinet Balkenende II zijn deze subsidiemaatregelen voor de economische ontwikkeling van het Noorden ingeperkt.³⁰

Naar aanleiding van het wegvallen van deze subsidiemaatregelen, is in het Noorden een discussie op gang gekomen over de wijze waarop de economische achterstand alsnog kan worden ingelopen. Veel gehoorde thema's in relatie tot de economische ontwikkelingen zijn: bereikbaarheid, imago en gebiedseigen kwaliteiten als rust, ruimte en natuur. Deze kernpunten wil de provincie juist gebruiken voor een prettig leefklimaat voor bestaande bewoners maar ook eventuele nieuwkomers in de regio. Maar met het grote landelijke gebied en vele kleine kernen ontstaat een gebrek aan voorzieningen en is de leefbaarheid van belang als vestigingskeuze. Daarom is het verbeteren van de leefbaarheid van groot belang voor het economisch ontwikkelen van deze regio.

2.2 Volkshuisvesting en de woningcorporatie

De hedendaagse volkshuisvesting begint met de woningwet van 1901. De erbarmelijke leefomstandigheden van de arbeiderswijken was reden voor de overheid om in te grijpen. Deze wet was het begin van overheidsbemoeienis met de woningbouw en bevatte 3 hoofdpunten:

- verplichting van een gemeentelijke bouwverordening;
- vastgestelde uitbreidingsplannen;
- financiële steun in de vorm van rijksvoorschotten en bijdragen.

De woningwet gaf mogelijkheden tot financiële steun in de vorm van rijkssubsidies aan de gemeenten. Dit geld was bedoeld voor woningverbetering en krotopruijing. Het ondersteunen van verenigingen, vennootschappen en stichtingen, die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting. De woningcorporatie is geboren, een organisatie die zonder winstoogmerk zorgt voor het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte.

²⁹ www.nom.nl, dec. 2006.

³⁰ www.ssnonline.nl, jan. 2007.

Om inzichtelijk te maken wat de ontwikkelingen en vooral het belang van woningbouwverenigingen is geweest, in deze paragraaf een deel van de geschiedenis in de volkshuisvesting van de afgelopen eeuw en de basis voor woningcorporaties: de BBSH: Besluit Beheer Sociale Huursector. Om overheidssteun te ontvangen moest een woningcorporatie uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting en toegelaten zijn door de Minister van Volkshuisvesting.

In de begin jaren van de woningwet werd de productie van kwalitatief goede woningen onvoldoende opgepakt. Een oorzaak daarvan was de onvoldoende beschikbaarheid van gronden. Daarnaast waren bij de gemeentes nog niet alle uitbreidingsplannen en bestemmingsplannen uitgewerkt. Verder moesten de woningbouwverenigingen eerst als toegelaten instelling erkend worden. In de periode van 1902-1912 zijn van de 206.000 gebouwde woningen, slechts 3.453 gesubsidieerd door de overheid³¹. Deze achterstand is daarna snel ingelopen, sterker nog, van de ruim één miljoen woningen die tussen 1900 en 1940 werden gebouwd, werd ruim 20% door woningcorporaties gerealiseerd.

De Nationale Woningraad, opgericht in 1913, was een federatie van woningbouwverenigingen en gemeentelijke woningbedrijven. In de beginperiode waren hier 301 toegelaten instellingen bij aangesloten, maar groeide in 1955 al uit naar 700 woningbouwcorporaties. De Amsterdamse School (vanaf 1915 bekend als architectuurstroom) is van groot belang geweest voor de ontwikkeling van de volkswoningbouw en de toepassing van de Woningwet.

Vlak na de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) liep de particuliere bouw terug door stijging van bouw- en exploitatiekosten. De arbeiderswoningen kregen een groter aandeel en in 1918 is dit 75% van de totale productie. Vervolgens werden in de jaren '20 de grote uitbreidingsplannen met architectonische kwaliteiten gebouwd. De uitbreidingswijken van Amsterdam met de massieve bouwblokken van de Amsterdamse school zijn hier goede voorbeelden van. Daarna kwamen de magere crisisjaren in de jaren '30, waarbij het aantal grote bouwprojecten af nam.

De Tweede Wereldoorlog (1940-1945) heeft de volledige samenleving ontwricht. De woningnood was hoog en de wederopbouw was nodig. Na de oorlog was een terugval te zien in de productie van kwalitatief goede woningen. In 1945 werd het ministerie van Openbare Werken en Wederopbouw opgericht. Pas vanaf 1948 kwam de productie weer goed op gang. Het hedendaagse VROM begint eigenlijk pas echt na de Tweede Wereldoorlog.

De woningbouw van de jaren '50 en '60 kenmerkt zich vooral door standaardisatie en een hoge productie. In deze periode heeft het productieproces grote invloed op de volkshuisvesting. De kwantiteit was belangrijker dan de kwaliteit. In deze jaren werden grootschalige projecten als Bijlmermeer, Delfzijl en Emmermeer gebouwd. De gedachte van de woningbouwverenigingen was oorspronkelijk, het bouwen van woningen voor hun eigen leden. Pas na 1960 werd deze relatie puur verhuurder-huurder. De relatie werd zakelijker, maar belangrijker. De gedachte te bouwen voor de gehele samenleving werd maatgevend. De economisch minder bedeelde groepen waren daarbij in eerste instantie afhankelijk van deze woningen.

De reactie op de kwantiteit met de hoge productie kwam in de jaren '70, toen er weer meer aandacht voor de kwaliteit was. Vanaf 1975 werd een nieuw fenomeen gebouwd door voornamelijk de woningbouwverenigingen. De zogenoemde HAT-eenheden³² waarbij over twee woonlagen kleine huishoudens werden gebouwd voor senioren of eenpersoonshuishoudens. Dit was voornamelijk om de grote vraag van deze doelgroepen te beantwoorden.

³¹ Algemene cijfers en percentages: www.wikipedia.org/wiki/Woningcorporatie, dec.2006.

³² HAT-eenheid: Huishouden voor Alleenstaanden of Twee personen.

De jaren '80 en '90 laten daaropvolgend een grotere verscheidenheid zien zowel in doelgroepen als in bouw. In de jaren 80 werd de staatsfinanciering van de woningbouwcorporaties beëindigd. Vanaf 1988 verstrekke de regering geen woningwetleningen meer. De woningbouwcorporaties moesten toen de financiering van nieuwbouwprojecten via de kapitaalmarkt realiseren. Hierbij werd gewerkt met garanties verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting fungeert sinds 1988 als saneringsfonds voor woningcorporaties. Werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting worden hieruit gesubsidieerd. Corporaties hebben de plicht een jaarlijkse bijdrage te betalen: woningwet art 71. In 1998 krijgt het fonds het financiële toezicht op de corporaties in handen. Als zelfstandig orgaan, verzamelt deze informatie en vormt een oordeel over de financiële positie van woningcorporaties. Op deze manier zijn benchmark gegevens binnen de sector beschikbaar.

Tussen 1947-1985 steeg het aandeel woningbezit van 196.000 tot 1.607.000 woningen. De woningbouwcorporaties hadden in het totale woningbezit een stijging van circa 9% naar 30%³³. In vergelijking met andere Europese landen is de Nederlandse sociale huursector afwijkend. In de eerste plaats door de grote omvang van het bezit van de corporaties. In andere West-Europese landen is de overheid veel intensiever betrokken bij het tot stand komen van de sociale huursector. Daarnaast zijn de corporaties in Nederland ondernemer in dienst van de maatschappij maar worden niet rechtstreeks gesubsidieerd door de overheid. Bij wet en de statuten moeten winsten ten goede komen van de volkshuisvesting. Veelal in samenhang met gemeenten en overige partners worden middelen weer in de maatschappij gebracht. Vooral het enorme vermogen voortvloeiend uit verhuur en verkoop is een positie wat geen enkele andere maatschappelijke onderneming kent.

De woningbouwverenigingen zetten vanaf de jaren '90 vooral in op het onderhouden en renoveren van de complexen van na de oorlog. Nu staan we aan de vooravond van het opknappen van de woningvoorraad van de jaren '60 omdat de kwaliteit van de woningvoorraad hier niet meer voldoet.

De geschiedenis binnen het Besluit Beheer Sociale Huursector

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) bevat de regels waaraan woningcorporaties moeten voldoen. De werkzaamheden moeten op het terrein van de volkshuisvesting liggen. Het BBSH noemt zes prestatievelen:

- kwaliteit van de woningen;
- verhuur van de woningen;
- betrekken van bewoners bij beleid en beheer;
- financiële continuïteit;
- **leefbaarheid en wonen en zorg;**
- verslaglegging: regels over de verslaglegging en het toezicht van het Rijk.

Daarnaast is de Nota Wonen in 2000 van groot belang geweest. Het werkdomein voor corporaties wordt verbreed tot 'wonen, woondiensten en woonmilieus'.

*“De woningcorporaties zijn ondernemers die hun ondernemerschap in dienst stellen van hun maatschappelijke functie. In de wet en in hun statuten staat dat zij hun middelen direct moeten inzetten voor de volkshuisvesting. De eventuele winst komt dus rechtstreeks ten goede aan de volkshuisvesting”.*³⁴

³³ Algemene cijfers en percentages: www.wikipedia.org/wiki/Woningcorporatie, dec.2006.

³⁴ BBSH regelgeving per 1 juli 2005.

In de aangepaste regelgeving per januari 2006 is één fundamenteel onderdeel veranderd. De corporaties moeten op koopactiviteiten BTW afdragen. Vanuit het verleden was dit als toegelaten instelling niet nodig. Maar vanuit oneerlijke concurrentie met de markt wordt dit verder vastgelegd. Voor de bedrijfsvoering betekent dit slechts een gescheiden administratie voor koop en huur.

Bruteringsoperatie

In 1993 heeft een grote wijziging plaatsgevonden in de regelgeving van de BBSH. De BBSH stuurde op een grote mate van bestuurlijke zelfstandigheid. In 1995 heeft dit zelfs geleid tot de bruteringsoperatie waarbij de financiële verzelfstandiging werd ingezet. Met de 'bruteringsoperatie' werden, onder leiding van staatssecretaris Heerma, rechten en plichten van Rijk en corporaties afgekocht. Vanaf dat moment moesten de woningcorporaties zelfredzaam worden. Dit luidde een nieuw tijdperk in, waarbij de corporatie meer als ondernemer ging investeren in bestaand en nieuw bezit. De subsidies van f. 36,8 miljard³⁵ werden weggestreept tegen de leningen van de overheid f.26,6 miljard. De start hiervan is vanaf mei 1994 en duurde tot in het jaar 2000. De uitvoering van de bruteringsoperatie omvatte vier fasen³⁶:

- De voorafstemmingsfase: periode mei 1994 tot september 1994.
- De vooraankondigingsfase: periode april 1995 tot juli 1995.
- De bevoorschottingfase: periode juli 1995 tot december 1995.
- Definitieve afwikkeling: periode van 1996 tot 2000.

Na tien jaar kan gesteld worden dat de bruteringsoperatie geslaagd is. Meer dan 80%³⁷ van de corporaties heeft een goede financiële positie. Nog steeds wordt echter gebruik gemaakt van het waarborgfonds en staan de corporaties onder toezicht van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV). De financiering van de sociale huurwoningen zou op termijn buiten de borgstelling (WSW) van de overheid kunnen vallen en daarnaast kan het financiële toezicht van het CFV overbodig worden.

2.3 Theoretische onderbouwing leefbaarheid

Zoals eerder aangegeven staat de leefbaarheid centraal. Het is vaak een subjectief gevoel over de kwaliteit van de leefomgeving. In deze paragraaf wordt daarom een overzicht gegeven van relevante literatuur en onderzoek op het gebied van de leefbaarheid. Verder wordt in deze paragraaf de definitie van leefbaarheid van de woningstichting gesteld.

Het begrip leefbaarheid wordt vaak gebruikt in de politieke arena. Het is vaak een verzamelbegrip van problemen op gebied van veiligheid, voorzieningen, onderwijs of de multiculturele samenleving. Belangrijk is de aandacht in de media voor bepaalde problemen. Want media gevoelige incidenten krijgen de politieke aandacht.

Leefbaarheid of leefomgevingskwaliteit is een subjectief gevoel van tevredenheid over de kwaliteit die iemand ervaart in zijn of haar woonomgeving. Meerdere onderzoekers geven een veel gebruikte definitie van leefbaarheid (o.a. Van de Wardt en de Jong (1997)³⁸; Van der Valk en Mutserd (1998)):

“de waardering, of het gebrek aan waardering, van het individu voor zijn of haar omgeving”.

³⁵ Cijfers uit: Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie, 1996.

³⁶ Balansverkorting Volkshuisvesting: uitvoering bruteringsoperatie, 1996.

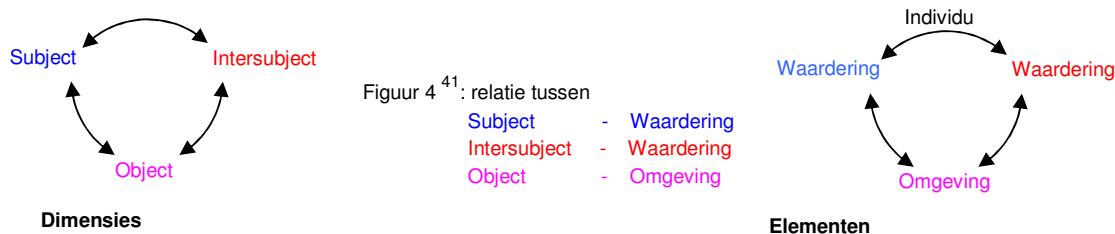
³⁷ Percentage uit hoofdlijnen debat BBSH juni 2005.

³⁸ Van de Wardt, J.W., de Jong, F., Tussen Dam en Arena: leefbaarheid en de betekenis van omgevingskenmerken in negen Amsterdamse buurten, 1997.

De Roo (2001)³⁹ geeft een uitgebreidere definitie. De leefbaarheid wordt door hem gesteld op “de kwaliteit die de mens als zodanig ervaart in zijn dagelijkse leefomgeving, een kwaliteit die onder andere gewaardeerd zal worden op basis van hygiëne, veiligheid en (multi)functionaliteit”.

In beide definities staat het individu centraal. De gegeven definities geven drie elementen weer waar leefbaarheid aan gekoppeld wordt. Dit zijn de *omgeving*, het *individu* en de *waardering*. Voor het verbeteren van de leefomgevingkwaliteit staan deze drie elementen centraal. Die worden hieronder op de volgende pagina toegelicht

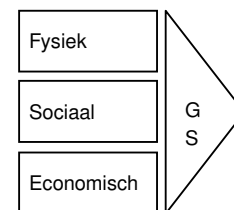
De Roo (2001)⁴⁰ stelt dat deze drie elementen in moeten passen in ruimtelijke vraagstukken. Voor die ruimtelijke vraagstukken zijn de objectieve, subjectieve en intersubjectieve dimensie te onderscheiden. Binnen deze zelfde cyclus zijn de drie elementen omgeving, individu en waardering in te passen. In figuur 4 is dit inzichtelijk gemaakt door beide dimensies en elementen naast elkaar te zetten. Hier onder wordt dit verder toegelicht.



De beide cirkels van dimensies en elementen zijn naast elkaar gezet en geven een overzicht waarbij het individu de waardering geeft over de omgeving. Het ruimtelijke vraagstuk van de leefbaarheid is te koppelen aan het object. Het individu, wat weergegeven wordt bij de elementen, schommelt tussen de dimensies subject en intersubject. Het individu kan namelijk gezien worden als subject dat een waardeoordeel geeft over de omgeving. Maar het waardeoordeel van het individu is een subjectief oordeel dat op intersubjectieve manier tot stand komt. Aan de hand van deze dimensies zijn de eerder genoemde elementen te herkennen: De omgeving die door het individu gewaardeerd wordt.

Omgeving

Bij het element omgeving wordt het te beoordelen gebied bedoeld. Binnen de ruimtelijke vraagstukken van leefbaarheid worden veelal de drie aspecten uit het eerder genoemde Grote Steden Beleid bedoeld. Dit zijn fysieke, sociale en economische aspecten. Over het algemeen worden bij de overheid op basis van deze verschillende aspecten door aparte beleidssectoren beleid gemaakt. Schwartz en de Roo (2001)⁴² geven aan dat omgevingsvraagstukken echter veelal zo complex zijn dat een integraal beleid de voorkeur geniet.



³⁹ Roo, G.de, Planning per se, planning per saldo, 2001, pag. 43.

⁴⁰ Roo, G.de, Planning per se, planning per saldo, 2001, pag. 97.

⁴¹ Roo, G.de, Voogd, het overzicht subject, object en intersubject komt uit methodologie van planning, 2001, pag. 97.

⁴² Schwartz, M, de Roo, G, Omgevingsplanning, een innovatief proces: over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak, 2001, pag. 20.

Individu

Het individu staat centraal bij het waarderen van de omgeving. Het is de waardering van de persoon die bepalend is voor de beleving van de leefomgeving. De waardering wordt echter veelal bepaald door de publieke opinie. Het is daarom veelal dat over een groep personen wordt gesproken in plaats van over het individu. Over het algemeen wordt het beleid vanuit de overheid gevormd op basis van waarnemingen en eigen kennis. Maar is dit reëel? De waardering wordt, zeker vandaag de dag, steeds meer bepaald door de media. Want bewoners van “probleemwijken” ervaren dit in de regel niet zelf. De inkomens kunnen dan op basis van cijfers wel erg laag zijn, maar de problemen in een volksbuurt worden daar op een uitzondering na, niet gedragen. Als er vervolgens een incident van overlast is, maakt de media daar dankbaar gebruik van.

Goudappel (1996)⁴³ geeft ook aan dat met complexe problemen niet automatisch moet worden uitgegaan van de harde feiten. De overheid moet het subjectieve waarde oordeel van het individu beter gebruiken voor het te voeren beleid. Een goed voorbeeld hiervan is de beleving van de veiligheid. Op basis van politiegegevens kan een buurt als onveilig betiteld worden terwijl bewoners dit niet zo ervaren. Andersom gebeurt natuurlijk ook. Het beleid wordt dan niet voldoende afgestemd op basis van het oordeel van de burgers.

Waardering

Het waarde oordeel is bij het vorige element al naar voren gekomen. Die waardering is echter veelal erg complex. Het waardeoordeel wordt niet opgedeeld in verschillende beleidsvelden waardoor de waardering eigenlijk geen draagkracht vindt. Betreft het beleidsvelden zorg en welzijn of economische ontwikkeling of toch VROM. De waardering is veelal een samenhang van meerdere factoren die objectief of subjectief verkregen zijn. Mijns inziens is het belangrijk om het waarde oordeel integraal te bepalen om een goed beleid uit te kunnen zetten.

De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening⁴⁴ geeft ook een definitie van de waardering van de ruimtelijke kwaliteit. Hierin wordt het onderscheid gemaakt van gebruikswaarde, belevingswaarde en de toekomstwaarde. Hierbij geeft de gebruikswaarde de functionele waarde van de omgeving aan. De beleving geeft de waardering aan over een gebied. Tot slot geeft de toekomstwaarde de kwaliteit voor een langere periode.

⁴³ Goudappel, H.M., Het metafysisch domein van besluitvormingsprocessen: een verkenning, 1996, pag. 62

⁴⁴ Vierde Nota, Min. VROM, 1998.

2.4 Conclusie volkshuisvesting en Leefbaarheid

De geschiedenis in de volkshuisvesting geven een beeld van de ontwikkelingen in de sociale woningbouw. De slechte leefomstandigheden en vooral een milieuhygiënische achterligger hebben de overheid aangezet de sociale woningbouw te reguleren. De woningbouwverenigingen hebben door de afgelopen decennia een enorme productie van sociale huurwoningen gerealiseerd. De woningcorporaties hebben daarbij regels opgelegd gekregen van de overheid; de BBSH: Besluit Beheer Sociale Huursector. De toegelaten instelling moet het maatschappelijke belang dienen in de volkshuisvesting. Dit is de eerste link met leefbaarheid, want hier zit de zelfde maatschappelijke grondslag achter.

Met de bruteringsoperatie in de jaren '90 zijn de corporaties meer zelfstandig geworden en is er minder regelgeving over de rechten en plichten van de corporaties. Maar daarbij is er in de afgelopen decennia amper geïnvesteerd. Vanwege deze wijzigingen zijn veel corporaties de woningen in het bezit uitsluitend gaan beheren. Daarbij is de maatschappelijke opgave voor de samenleving wat meer op de achtergrond geraakt. De laatste jaren zijn de woningcorporaties steeds actiever op gebied van die maatschappelijke opgave van de plattelandsdorpen. Daarbij staat nu een actieve dorpsbenadering voor het verbeteren van de leefbaarheid centraal.

In de literatuur worden veel verschillende uiteenzettingen gegeven van de term leefbaarheid. Kern van de leefbaarheids problematiek is de waardering van het individu op de leefomgeving. Dit is op het gebied van voorzieningen, de woonomgeving, maar ook de woonkwaliteit. Vanwege de slecht onderhouden woningen aan de binnenzijde voldoen deze niet meer aan de eisen van deze tijd. Deze kwaliteitsslag kan met het oppakken van de woonomgeving tot een beter geheel leiden en een hogere waardering van de huurders.

Leefbaarheid voor woningcorporatie Welkom

Woningcorporaties hebben leefbaarheid centraal staan. Op gebied van volkshuisvesting en leefbaarheid komen diverse ontwikkelingen naar voren. Voor woningcorporatie Welkom worden hier een aantal heel specifieke kernpunten genoemd die Welkom in het te voeren beleid voor de leefbaarheid centraal heeft staan. Welkom investeert in de leefbaarheid in kleine plattelandskernen⁴⁵. Voor woningcorporatie Welkom staan vooral de volgende punten centraal voor het leefbaar houden/maken van een dorp:

- de woningvoorraad en de woningmarkt verbeteren;
- de woonomgeving verbeteren;
- het verbeteren van de (verkeers) veiligheid;
- verbeteren van de sociale samenhang d.m.v.:
 - stimuleren van het verenigingsleven;
 - voorzieningen als dorpshuizen ondersteunen;
 - investeren in Multifunctionele accommodaties;
- aanbieden van diensten:
 - thuishotel: diensten voor senioren die zo langer zelfstandig kunnen blijven wonen;
 - mienskipsoarch: diensten op het gebied van informele zorg: een bezoek aan huis;
 - hulp bij verhuizing.

⁴⁵ Terugkomend op de definitie van het jaarverslag, genoemd op pagina 11 van dit rapport.



Hoofdstuk 3 **Beleid en planning**

In het vorige hoofdstuk is de aanleiding van het nieuwe landelijke beleid aangemerkt als een keerpunt van meer decentralisatie. De Nota Ruimte uit 2004 geeft weliswaar een omslagpunt voor beleid, maar de veranderingen in het plattelandsbeleid liggen natuurlijk in veel meer beleidsplannen. In dezelfde periode is onder andere een nieuw sturingssysteem geïntroduceerd onder de noemer investeringsbudget landelijk gebied. De verschillende aanpassingen op veelal verouderde regelgeving moeten een lokale gebiedsontwikkeling stimuleren. De nieuwe beleidslijnen moeten de economische ontwikkelingen in de landbouw stimuleren. Een groot deel van de ruimtelijke structuren in Friesland worden namelijk ingevuld door deze sector. En de derde pijler uit het grote steden beleid, de economische ontwikkelingen behoren wel degelijk bij het totale verbeteren van de leefbaarheid. De eerste resultaten van de beleidsveranderingen zijn veelbelovend.

De volkshuisvesting is de afgelopen eeuw centraal geregeld vanuit de overheid. De planologen hebben in deze periode de ruimtelijke ordening in Nederland vorm gegeven. Dit is voor de jaren '70 gedirigeerd door zogenaamde blauwdrukplanning. Dit is een periode van de maakbare samenleving waarbij de planoloog weet wat de burger verlangt. Een periode van nagenoeg geen inspraak op ontwikkelingen in de volkshuisvesting. Dat is vandaag de dag niet meer voor te stellen. De veranderingen in planning komen uiteindelijk uit bij open groepsprocessen waarbij gezocht wordt naar gelijkheid en consensusvorming.

3.1 *Beleidsveranderingen bij de overheid*

De overheid - en dan vooral in zijn hoedanigheid als provincie - is regisseur voor het wonen en leven in het landelijke gebied. De provincie heeft weliswaar de regie op de provinciale ontwikkelingen, maar de regie ligt bij de gemeenten. De gemeenten moeten initiatieven met lokale initiatiefnemers uitwerken. Je krijgt dus het idee dat er een heldere visie is voor het gehele gebied. Maar is dit ook daadwerkelijk het geval? Zowel ruimtelijk als voor het arbeids-potentieel moeten namelijk de plannen van onderaf komen. Zo gaan lokale initiatieven de toekomst bepalen in de regio. In het vervolg van deze paragraaf zal hier op worden in gegaan.

In deze paragraaf worden diverse zaken beschreven, die relevant zijn voor de concrete uitvoering van het Rijksbeleid voor het landelijke gebied. Het Rijksbeleid is namelijk de afgelopen jaren erg veranderd. Hierbij wordt onder andere ingegaan op het nieuwe sturingsmodel van het Rijk met de naam: Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Maatgevend hiervoor zijn de Europese plattelandsontwikkelingen. Uitwerkingen van dit nieuwe sturingsmodel zijn o.a. de Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied (WILG) en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland.

Investeringsbudget Landelijk Gebied

In 2004 zijn een aantal instanties gaan samenwerken om een nieuw sturingsmodel te ontwikkelen. Deze instanties zijn de drie ministeries: LNV, VROM, V&W, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW)⁴⁶. De resultaten van deze samenwerking hebben geleid tot een nieuwe sturing voor het landelijke gebied waarbij de toekomst van de regio bepaald wordt door de lokale partijen.

⁴⁶ Agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2 2007-2013, pag. 5.

De kern van de samenwerking is dat het Rijk voor een periode van zeven jaar een convenant sluit met elke afzonderlijke provincie over de te leveren prestatie. De provincie kan, na goedkeuring van de programma's, de budgetten gedurende de convenantperiode flexibel in zetten. Met in acht neming van enkele tussentijdse evaluaties wordt dan aan het einde van de convenantperiode verantwoording af gelegd over de geleverde prestaties⁴⁷. Daarmee stuurt het Rijk op hoofdlijnen en toetst op resultaat.

Het investeringsbudget is beschikbaar voor verbeteringen van de natuur, recreatie, landschap, landbouw en milieu in het landelijk gebied. Het totale budget bedraagt meer dan drie miljard euro en is voor geheel Nederland. Afhankelijk van het programma wat is ingediend en de goedkeuring hierop, verdeelt de provincie de budgetten. De financiële middelen die de provincie vervolgens ter beschikking krijgt worden gebundeld in een provinciaal investeringsbudget.

Met het investeringsbudget ontstaat flexibiliteit in de uitvoering. In het verleden werden jaarlijks budgetten vastgesteld voor de uitvoering van werkzaamheden. Maar dan was spreiding van kosten niet mogelijk. Bij herstructurering werkt dit niet. Daarbij worden in het eerste jaar veel kosten gemaakt, terwijl in jaar 3 geen kosten meer verwacht worden. Met deze nieuwe aanpak, op basis van het ILG-model, is de mogelijkheid voor overlappende budgetten van verschillende jaren mogelijk.

Het ILG-model is per 1 januari 2007 in werking getreden en sluit aan op de Europese verordening voor plattelandontwikkeling, die in de volgende paragraaf aan de orde komt. Deze verordening is maatgevend voor het verkrijgen van de Nederlandse ILG-budgetten.

Europese verordening voor plattelandontwikkeling

Voor Nederland komt de regelgeving op het gebied van landbouw voor het merendeel uit Europa. De regelgeving heeft een tendens van verbreding van landbouw- en plattelandsbeleid. Omdat subsidies verdwijnen, wordt een grootschaliger bedrijvigheid voor de landbouw gestimuleerd. Mijns inziens is deze schaalvergroting vooral bedoeld om nog een rendabele bedrijfsvoering te kunnen voeren.

In 2007 treedt een nieuwe Europese verordening voor plattelandontwikkeling in werking, het plattelandontwikkelingsprogramma (POP). Dit POP 2007-2013 (POP2 genoemd) is een Europees subsidieprogramma dat op de ontwikkeling van het platteland gericht is. De doelstellingen vallen samen met het ILG. Nederland heeft binnen deze Europese kaders een landsdekkende POP opgesteld zonder opdeling in provincies. De provincies kunnen een programma indienen bij het Rijk, die vervolgens beoordeeld welke initiatieven een budget krijgen. Het is dus afhankelijk van de inhoud van het programma dat wordt ingediend en de beoordeling van deze programma's, in hoeverre de provincies de budgetten krijgen voor hun initiatieven.

Wet Inrichting Landelijk Gebied

De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) is de formele regelgeving van het ILG-model. Deze nieuwe wet omvat twee delen, te weten het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het instrument landinrichting. De wet gaat in op het Rijks- en provinciale meerjarenprogramma's en de financieringsconstructie tussen Rijk en provincies. Daarnaast wordt ingegaan op de uitvoering van de gesloten overeenkomsten tussen de partijen.

⁴⁷ Agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2 2007-2013, pag. 7.

De WILG gaat dus niet uitsluitend in op het investeringsbudget, maar is eveneens bedoeld als nieuwe wet voor landinrichting. In het verleden werd de ruimtelijke planning in het landelijke gebied bepaald door de Landinrichtingswet 1985 en de Reconstructiewet Concentratiegebieden. Bij het verwerven van gronden werd vroeger uitgegaan van vrijwillige verkoop van boeren. Maar de laatste jaren worden provincies echter vaak tegengewerkt door grondopties van externe partijen. Het deel landinrichting van de WILG kan hier verandering in brengen.⁴⁸

De oude wet belemmerde de slagvaardigheid en de voortgang van gewenste veranderingen. Door de WILG kan de procedure voor het onteigenen van een stuk grond nu in ongeveer een jaar doorlopen worden, terwijl dit voorheen tientallen jaren kon duren. Hiermee biedt de WILG de provincie een handvat om de niet vrijwillige verkoop van gronden van ontwikkelaars beter te bestrijden. Hierdoor kan het algemene belang van de provincie weer leidend worden. Uit het voorbeeld van Meerstad blijkt dat de WILG naar mijn idee zeker een stap in de goede richting is.

Voorbeeld Meerstad⁴⁹

Meerstad is een grote uitbreidingsopgave van de stad Groningen. Deze wijk heeft in de ruimtelijke plannen veel water om als waterberging te functioneren. Tijdens de ontwikkelingen hebben de problemen met de Twentse bouwers centraal gestaan. De ruimtelijke inpassing van functies is vanwege de verschillende belangen en de eigendommen van gronden, meerdere keren aangepast. De bouwers hadden geen enkel belang bij natuur of water want dat levert geen geld op. Maar zonder die investering was de exploitatie van het geheel, voor de gemeente niet haalbaar. Hier zijn jaren aan discussie overheen gegaan.

Met het invoeren van de WILG kan de provincie weer leidend worden in de ruimtelijke opgaven. Mijns inziens kan dan het algemene belang wat de provincie voor ogen heeft weer bepalend zijn. Ruimtelijke plannen zijn de afgelopen decennia te vaak aangepast door externen. Met deze nieuwe wet heeft de provincie de mogelijkheid een stuk grond sneller te onteigenen waarmee de druk op ontwikkelaars toeneemt om de grond voor normale prijzen te verkopen. Dit alles komt dan ten goede van een snellere en minder gecompliceerde realisatie van een ruimtelijke opgave.

Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013

De Nota Ruimte, die begin 2005 in de Tweede Kamer is vastgesteld, biedt een kans om plattelandsproblematiek in de regio te bestrijden. De inhoud van deze Nota bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen. Dit zijn:

- een ruimtelijke bijdrage aan een sterke economie;
- een veilige en leefbare samenleving;
- een aantrekkelijk land.

De grote voordelen die deze Nota Ruimte biedt is vooral gericht op lokaal beleid. Dit in tegenstelling tot de vorige Nota's waarbij de rode contouren centraal hebben gestaan. De Rijksoverheid bepaalde de beperkte bouwlocaties, met als gevolg dat het platteland op slot zat voor woningbouw. Regels en wetten legden beperkingen op voor initiatieven van ondernemende burgers. Dit lijkt nu echter voorbij.

Dit beleid van strikte rode contouren heeft de provincie Friesland in tegenstelling tot overige provincies nooit zo strikt aan banden gelegd. Binnen grenzen was een autonome groei van kernen mogelijk, alleen bleven initiatieven veelal achterwege. Die initiatieven worden met het nieuwe sturingsmodel wel meer lokaal ondersteunt wat een positieve wending lijkt.

⁴⁸ Gebaseerd op agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2 2007-2013, pag. 7.

⁴⁹ Gebaseerd op artikel digitale stad Groningen: www.dsg.nl/logs/gl, maart 2007.

De ruimte geven zoals bedoeld in de Nota Ruimte, betekent de ruimte geven voor lokale initiatieven. Ondernemende bewoners met kleinschalige economische activiteiten als een zorgboerderij, liepen voorheen tegen zoveel regels aan, dat veranderingen op het platteland traag verliepen. Van der Kooij (2006)⁵⁰ geeft aan dat de grote stagnatie wordt veroorzaakt door georganiseerd wantrouwen; het rijk, de provincie, de gemeente en maatschappelijke organisaties hebben zoveel vastgelegd in regel- en wetgeving dat het gezonde initiatief doodslaait. De Nota Ruimte stimuleert dus lokaal maatwerk. De regels worden lokaal geïnterpreteerd en zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de lokale geluids- en stanknormen om economische ontwikkelingen niet in de weg te staan.

Samen met de Nota Ruimte is een beleidsstuk neergelegd voor het uitwerken van een meerjarenprogramma. Het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP) heeft door de verdere samenwerking tussen provincie, gemeente en waterschappen per 2007 al een geactualiseerde versie; het MJP2. De ministerraad (2006)⁵¹ stelt dat de ambitie voor het MJP2, dat dit op termijn wordt verbreed, tot al het beleid voor het landelijke gebied van de daarbij betrokken ministeries is losgelaten. Het MJP2 moet kortom meer integratie lokaal stimuleren. De twee volgende voorbeelden van Van der Kooij en Engbersen geven goed weer wat de bijdrage kan zijn van het MJP2 aan het oplossen van bepaalde regionale problemen.

Voorbeeld Van der Kooij⁵²

“Op het gebied van regelgeving kan meer geanticipeerd worden op lokale omstandigheden voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Door de vergrijzing van de boeren van de babyboom, staan nieuwe initiatiefnemers klaar.” Van der Kooij (2006) stelt dan ook dat “de boer die een wijnproeverij wil beginnen in zijn schuur, jaren bezig is om dit bestemmingsplan technisch voor elkaar te krijgen. Met deze traagheid verdwijnt het gezonde initiatief.” Het MJP2 stimuleert dit soort initiatieven juist, waardoor het aantrekkelijker wordt voor ondernemers om zich te vestigen op het platteland.

Voorbeeld Engbersen⁵³

Engbersen (2005) geeft aan dat de stank en geluidsnormen moeilijk in te passen zijn in de menging van functies. Daarnaast stelt hij dat de overheid bewust moet kiezen voor kleinschalige nieuwbouw om de sociale samenhang te waarborgen. Andere positieve bijdragen voor lokale economische vitaliteit is volgens Engbersen de zorginfrastructuur. De zorg-, gezondheids- en gemakdiensten kunnen volgens hem bronnen zijn voor economische versterking. Door de bottom-up benadering van het MJP2 zijn de zaken die Engbersen in dit voorbeeld noemt een stuk eenvoudiger te realiseren dan in de tijd voor het MJP2.

Het MJP2 kan worden gezien als een integrale samenhang van vele oude regelgeving waarbij de vele overlappen worden gefilterd. Het landelijke gebied krijgt hiermee meer financiële middelen en kansen voor totale gebiedsontwikkelingen. Op basis van plannen van gemeenten of lokale initiatiefnemers kan het provinciale programma gerealiseerd worden. De taak van de provincie is om dit goed gemotiveerd als provinciaal programma te formuleren. Na goedkeuring en verkrijgen het budget worden vervolgens jaarlijks voortgangsrapportage bij het Rijk aangeleverd. Begin 2014 vindt dan de eindverantwoording plaats, waarbij de provincie het gestelde beleid verantwoord. Dit betekent dus dat het meerjarenprogramma doorloopt in het Rijks MJP2.

⁵⁰ Van der Kooij, Verslag van Agenda voor een Vitaal Platteland, 2006, pag. 2.

⁵¹ Agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2 2007-2013, pag. 5.

⁵² Van der Kooij, Verslag van Agenda voor een Vitaal Platteland, 2006, pag. 2.

⁵³ Engbersen, R.e.a., Verrassende ruimte, 2005, pag. 109.

Overige ontwikkelingen

Naast het MJP2 en de WILG zijn er nog meer ontwikkelingen die kansen bieden om de plattelandproblematiek in de regio op te pakken. Zo ontwikkelt het Rijk een computerprogramma voor ondernemers⁵⁴. Hiermee kunnen ondernemers snel de subsidiemogelijkheden inzien, van zowel Europese als rijkssubsidies. Integrale overzichten van subsidiemogelijkheden voor een bepaald soort activiteit kunnen met deze tool eenvoudig inzichtelijk worden gemaakt. Kanttekening die ik hierbij wil plaatsen is wel dat de achterliggende ideeën goed zijn, maar dat het beheer van een dergelijk systeem een 'bijna' onmogelijke klus lijkt. Het programma zal constant moeten worden bijgewerkt om up-to-date te blijven en de ondernemer van de juiste informatie te kunnen voorzien.

Een andere ontwikkeling is de in september 2005 geïntroduceerde Nota Kiezen voor Landbouw. Deze geeft een toekomstscenario weer voor de Nederlandse landbouw. Hierin staan de primaire land- en tuinbouw uitbreidingsmogelijkheden. De overheid geeft een visie, waarop de ondernemer zijn kansen kan inschatten voor de toekomst. De visie gaat in op mogelijkheden tot schaalvergroting, maar tevens op de toezegging van minder regelgeving. Om het eigen ondernemersschap en het innovatieve karakter te stimuleren, zijn in overleg met provincies POP's ontwikkeld. Deze Nota sluit in grote mate aan bij WILG en daar uit voortvloeiend het MJP2.

Ten slotte ga ik hier nog in op de ontwikkeling van samenwerken op provinciaal niveau. De laatste jaren is namelijk het volkshuisvestelijke beleid aan verandering onderhevig. In het verleden werd provinciaal geoordeeld dat er geen concurrentie werd aangegaan voor het woonbeleid. Provincies en gemeenten mochten uitsluitend voor eigen groei zorgen. De aantrekkingskracht van nieuwbouw om mensen buiten de regio aan te trekken moest beperkt blijven. Deze tendens werd lokaal per gemeente of dorp doorgezet. Met dit provinciale beleid uit het verleden werd vooral de leegloop van steden tegengegaan. De geboden woon- en leefkwaliteit in de nabijheid van een stad levert veelal een verhuisbeweging naar het landelijk gebied. De visie op woningbouw in het landelijk gebied is nu echter veranderd. De noordelijke provincies werken inmiddels veel samen en opereren als Noord-Nederland. Provinciaal geldt nu dat spreiding, mits op maat en lokaal ingepast, economische kansen kan bieden voor de gehele regio.

De arbeidsmarkt op zichzelf is waarschijnlijk nog wel het grootste probleem in het Noorden. Het landelijk gebied is namelijk een stuk minder aantrekkelijk als die van het stedelijk gebied. Met de schaalvergroting in de landbouw zijn in de tijd vele arbeidsplaatsen verloren gegaan. Uit een onderzoek van Buckers (2005)⁵⁵ over de economische ontwikkelingen in het landelijk gebied, blijkt dat laag opgeleiden veelal werk op de lokale arbeidsmarkt zoeken. Als het gaat om vacatures voor hoogopgeleiden, komen deze veelal van buiten de regio. Er is dus een tekort aan hoogopgeleiden in het Noorden, waardoor grote bedrijven zich minder snel in het Noorden zullen vestigen.

Het is belangrijk dat de noordelijke provincies inspelen op het maatwerk voor de lokale werkgelegenheid. De kansen en wensen van boeren moeten worden meegenomen, bij eventuele ontwikkelingen van bedrijven en eventuele ruilverkavelingen. Daarnaast moeten alle werkgelegenheidskansen in het landelijke gebied worden onderzocht. Met behulp van het MJP2 kun je in ieder geval zorgen voor een ondernemend platteland.

⁵⁴ Agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2 2007-2013, pag. 5.

⁵⁵ Buckers, D e.a., De economische betekenis van landelijk wonen, 2005, pag. 6.

Leefbaarheid

De hiervoor genoemde ontwikkelingen op gebied van beleidsveranderingen bieden kansen voor het platteland. De agrarische sector kan met behulp van deze nieuwe regelgeving meer eigen initiatieven oppakken voor andere bedrijfsvoering. Zo zit er weer leven in de economische ontwikkelingen in het landelijk gebied. Daarnaast kan zo de groene ruimte, wat als een grote kwaliteit ervaren wordt, gehandhaafd blijven voor de lokale bevolking.

Met de Nota Ruimte worden de lokale initiatieven gestimuleerd vanuit de overheid. Zo kunnen de dorpen weer een autonome groei doormaken en daar speelt de woningcorporatie op in. In veel lokale uitbreidingsplannen ligt ook de verplichting van de provincie hier sociale woningbouw te bedienen. Hier zijn zelfs extra contingenten voor gereserveerd uit de zogenaamde knelpuntenpot. De corporatie kan met deze uitbreidingsmogelijkheden het bezit vernieuwen en het gevraagde kwaliteitsniveau van huurwoningen halen. Daarnaast is het bestaande bezit wat in de verkoop komt weer een mogelijkheid voor starters.

Ook wordt woningbouw gezien als economische ontwikkeling. Uitgangspunt bij een zogeheten 'wooneconomie' is dat nieuwe mensen buiten de regio naar een gebied trekken. Dit kan dan wel door de nieuwbouw zelf, of door de doorstroming binnen de bestaande voorraad. In 1997 is een onderzoek gedaan door Buckers op gebied van economische ontwikkelingen in het landelijk gebied door nieuwbouw. In dit onderzoek 'De economische betekenis van landelijk wonen'⁵⁶ kwam Buckers tot de conclusie dat één woning (huishouden) in het landelijke gebied structureel leidt tot 0,3 arbeidsplaatsen. Het cijfer 'één-op-drie' werd in debatten over nieuwbouw veel aangehaald. Vanwege de grote waarde die aan dit rapport werd gehecht is het rapport in 2005 geactualiseerd. De resultaten van dit onderzoek tonen wel degelijk een economisch effect aan voor het landelijke gebied, maar de conclusie van 0,3 fte per woning is te hoog. Bij de minder bevolkte gebieden ligt dit tussen de 0,1 en de 0,3 fte. Het economische effect van de wooneconomie in het landelijke gebied wordt daarmee door Buckers (2005) bevestigd. In dit rapport staan locatiekeuze, de doelgroepen en de ruimtelijke doorwerking in de regio centraal. In bijlage II staat een overzicht van directe en indirecte effecten van nieuwbouw.

In het rapport "De economische betekenis van landelijk wonen" worden de veelal eenzijdige benaderingen bekritiseerd. Onderzoeken uit het verleden zijn veelal gericht op de negatieve effecten van nieuwbouw op het platteland. Een van de problemen die onderzocht zijn, is het opdrijven van de huizenprijzen door nieuwkomers. Overige onderzochte negatieve effecten zijn het tekort aan werkgelegenheid in de landbouw, maar ook op gebied van volkshuisvesting, of de ecologische en landschappelijke ontwikkelingen⁵⁷. Pas de laatste decennia worden positieve benaderingen van het landelijke gebied onderzocht. Champion en Vandermotten (1997)⁵⁸ geven aan dat voornamelijk het particuliere ondernemerschap op het platteland een economische impuls is. Verder blijkt uit cijfers van het Ruimtelijk Planbureau⁵⁹ dat de vraag naar landelijk wonen hoog is. Zo kan een wooneconomie waarbij hoogwaardige kwaliteit geboden wordt als kans gezien worden in het landelijke gebied.

Voor economische effecten van nieuwbouw verwijs ik u graag naar dit rapport. Want de daadwerkelijke effecten van nieuwbouw en de doorwerking voor de economie is een uitgebreide materie waar dit onderzoek niet specifiek op is gericht.

⁵⁶ De economische betekenis van landelijk wonen, afstudeeronderzoek Bukkers, D 1997.

⁵⁷ Engbersen, R. e.a., Verrassende Ruimte, 2005, pag. 11.

⁵⁸ Champion, A. en C. Vandermotten, 1997, Migration, counterurbanization and regional restructuring in Europe. (pp. 69-90).

⁵⁹ Buckers, D.e.a., De economische betekenis van landelijk wonen, 2005, pag. 5.

3.2 Methodologische onderbouwing planning⁶⁰

De afgelopen eeuw is de volkshuisvesting centraal geregeld vanuit de overheid. Gemeenten en provincies maakten ruimtelijke plannen waarmee de ruimtelijke ordening in Nederland vorm heeft gekregen. De kwaliteit die ervaren wordt in de leefomgeving is een direct gevolg van de invulling van de ruimtelijke ordening. Planologen maken hierbij de keuzes voor wegen, gebouwen en groenstructuren. Allereerst wordt in deze paragraaf een stuk geschiedenis over planning inzichtelijk gemaakt met daaropvolgend de omslag in planning van tegenwoordig. Daaropvolgend worden de vele beleidsveranderingen bij de overheid centraal gezet. De nieuwe wet en regelgeving kunnen goede kansen bieden voor de economische ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze economische ontwikkelingen zijn weer van groot belang voor de leefkwaliteit in het landelijk gebied.

Planning heeft geen eenduidige betekenis, maar wordt omschreven als handelingen van planologen. Wanneer de activiteiten betrekking hebben op de beïnvloeding van de leefomgeving, spreken we van omgevingsplanning. Als het gaat om ruimtegebruik spreken we van ruimtelijke planning. Volgens de Roo en Voogd (2001)⁶¹ is planning een afspraak over wat wij vinden dat planning in moet houden. Planning is de motor van het te voeren beleid. Het beleid zoals wij het doorgaans kennen is het geheel van mechanieken, visies en handelingen om problemen te bestrijden. Planning wordt vaak bepaald door maatschappelijke vraagstukken. Hieronder volgt een globaal overzicht met enkele belangrijke omslagpunten door de jaren heen. Daaropvolgend worden enkele perioden kort toegelicht.

Periode	Accenten binnen ruimtelijke planning	Motivering	Kernpunten
Voor ± 1970	Ruimtelijk ontwerp	Technische deskundigheid	Ontwerpgericht/ Blauwdrukplanning
Vanaf ± 1970	Doelstellingen	Democratisering van technisch proces	Meer inspraak
Vanaf ± 1975	Strategisch/ probleemgericht	Keuzes en besluitvorming	Geavanceerder onderzoek, analyses
Vanaf ± 1980	Onderhandelingen/ afspraken	Machtsfactoren	PPS constructies
Vanaf ± 1985	Marketing/ samenwerking publiek-private sector	Markt gebruiken	Inspelen op marktontwikkelingen
Vanaf ± 1990	Duurzaam en omgevingsgericht	Kwaliteitsdenken sector overschrijdend	Marktgericht/ omgevingsplanning
Vanaf ± 1995	Uitvoering/ projectgericht	Effectiviteit en efficiëntie	Doelstelling gericht WRO'95
Vanaf ± 2000	Ontwikkelingsgericht	Liberalisering en vernieuwing	Decentralisatie/ ontwikkelingsplanologie
Vanaf ± 2005	Omslag eigen verantwoordelijkheid	Decentralisatie/ consensusvorming	Generiek – specifiek planning Collaboratieve planning

Tabel 2: Globale accentverschuiving in activiteiten van planning⁶²

⁶⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie uit methodologie van planning, Roo, G. de, Voogd, 2001.

⁶¹ Roo, G.de, Voogd, methodologie van planning, 2001, pag. 13.

⁶² Gebaseerd op figuur uit methodologie van planning, Roo, G. de, Voogd, 2001, pag. 18.

Perioden van planning

Vanaf de jaren vijftig kent planning een primitief optimisme, met aandacht voor kwaliteit en welzijn. Dit is de zogeheten technisch-rationele planning. In de periode tot 1970 wordt weinig aandacht gegeven aan maatschappelijke conflicten en beleidsproblemen. Modellen werden niet op zekerheid, maar op kansen gebaseerd. In deze periode was de veronderstelde maakbare samenleving. Hierbij was sprake van een totale controle en beheersing van de werkelijkheid. Uit deze periode zijn de zogeheten blauwdrukplannen, waarbij de planoloog een 'ontwerpgerichte' aanpak hanteert. De plannen zijn geschikt voor routinematige situaties en niet bij complexe vraagstukken.

In de periode na 1970 komt de nadruk meer te liggen op onderhandelingen over het eindresultaat. Dit zijn de zogeheten scenarioplanningen en worden veel gebruikt bij groepsprocessen. Hiermee wordt gebruik gemaakt van terugkoppeling en tactische voortgangsrapportages. Volgens De Klerk (1978)⁶³ ligt de nadruk niet alleen op de toekomstscenario's, maar tevens op de weg naar deze eindscenario's. De vraagstukken worden gecompliceerder en de analyses worden beter gepresenteerd. Verder zijn de wetenschappelijke analyses in ontwikkeling, waarmee moeilijke vraagstukken beter kunnen worden onderzocht.

In de jaren tachtig is meer aandacht voor het milieu en wordt gebruik gemaakt van marktprocessen. Doordat gemeenten steeds vaker krupper bij kas kwamen te zitten, ging het bedrijfsleven steeds meer participeren in nieuwe projecten. Zo ontstond de publiek-private samenwerking (PPS), waarbij zowel de gemeente als het bedrijfsleven een deel van de financiën voor zijn rekening neemt. Met deze vercommercialisering ontstaat steeds meer aandacht voor het milieu en duurzame ontwikkelingen. De ontwikkelingen van dit sectorbeleid verlopen echter langzaam waardoor de nadruk meer komt te liggen op concrete projecten, om zo doelmatigheid en een verhoging van de doelgerichtheid te bewerkstelligen.

Vanaf de jaren '90 volgt de communicatieve rationaliteit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een open-plan proces met meer partijen. In die periode werd meer onderzoek gedaan ter vermindering van onzekerheid. De maatschappelijke vraagstukken moesten beter worden onderlegd om de keuzen te verantwoorden. Verder was meer aandacht voor sociale problemen en was steeds meer sprake van coördinatie, afstemming en integratie. Dit valt onder de zogeheten omgevingsplanning, waarbij een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving centraal staat.

Aan het eind van de jaren '90 stelt Rozenhal (1998)⁶⁴ de beëindiging van de maakbare samenleving. Deze uitspraak geeft de hedendaagse tendens goed weer. "De maakbare samenleving is voorbij, dorpen zijn immers niet maakbaar. Maakbaarheid is een ambacht voor ingenieurs, planners en planologen. Samenleving daarentegen is een organisch concept van de gemeenschap. Dit is uitsluitend mogelijk bij nieuwe te onttrekken gronden of bij nieuwe nederzettingen. Maar zelfs wanneer voorafgaand allerlei regels worden vastgelegd, blijkt de mens toch niet in staat deze na te leven". Hiermee kan de maakbaarheid uit het verleden worden losgelaten. De blauwdrukplannen uit het verleden worden vervangen voor compromisvorming en het verwerken van tegenstellingen en ontwikkelingen in het te voeren beleid.

⁶³ Uit methodologie van planning, Roo, G.de, Voogd, 2001, pag. 17.

⁶⁴ Rozenhal, U., gebaseerd op artikel Maakbaarheid, wetenschap of politieke pamfletterie?, 1998.

Eind jaren '90 is een beweging naar een meer geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak. Hierbij wordt vooral gekeken naar de samenhang tussen milieu en ruimtelijke ordening. De lokale en regionale problemen komen voorop, en er wordt gezocht naar consensus. De illusie van controle en beheersing is weg. Deze nieuwe aanpak zorgde voor duidelijkheid en draagvlak. Dit is de zogeheten ontwikkelingsplanologie, wat tegenover de vroegere toelatingsplanologie staat.

In de planologie wordt in het begin van de 21^e eeuw meer gestreefd naar gelijkheid en kwaliteit. De samenleving wordt steeds mondiger en het besef van de maakbare samenleving is definitief voorbij. Het open plan-proces zet door en steeds meer zaken worden gedecentraliseerd. Sinds 2004 leidt dit tot een vergaande regierol voor de provincies in het ruimtelijk beleid. Het kabinet Balkenende II zet tijdens de kabinetsperiode in op 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.⁶⁵

Tenslotte werd aan het eind van de jaren '90 de bestuurlijke vernieuwing ingezet. Dit is van wezenlijk belang voor de ontwikkelingen van de planologie omdat de rol van de overheid in het planproces veranderd. In 1999 heeft de commissie Elzinga⁶⁶ een eerste aanzet gedaan voor de veranderingen bij de overheid. Aan de hand van dat advies is in 2002 de inrichting van het gemeente bestuur veranderd. De belangrijkste verandering is dat wethouders niet meer raadslid mogen zijn en zo functioneren ze onafhankelijker in het plaatselijk beleid. De wethouder is daarmee meer betrokken bij het lokale bestuur en de ontwikkeling en uitvoering van het concrete beleid.

Gelijkheid of vrijheid

Een belangrijk gevolg van deze bestuurlijke vernieuwing en decentralisatie is de verschuiving van gelijkheid naar vrijheid. De tendens van vergaande decentralisatie leidt veelal tot steeds verder gaand onafhankelijk beleid. Zo zijn de verschillende provinciale programma's al behoorlijk verzelfstandigd in het te voeren beleid binnen. Binnen de decentralisatie zijn twee verschillende soorten te herkennen:

- functionele decentralisatie:
bij beperkte overdracht van taken bij een specifiek beleidsterrein;
- territoriale decentralisatie:
binnen gebiedsgrenzen krijgen gemeentes en provincies algemeen geformuleerde bevoegdheden om publieke belangen te behartigen.

De Commissie Geelhoed (1983)⁶⁷ heeft in de jaren tachtig aan het begin gestaan van het decentralisatieproces bij de overheid. De commissie stelt dat decentralisatie juist leidt tot centralisatie. De deregulering en decentralisatie leiden tot een andere rol van de overheid. Op punten waarbij op lokaal niveau het centrale beleid wordt losgelaten, ontstaat ruimte voor meer centralisatie op de andere beleidsvelden. Zo komen de grootschalige maatschappelijke veranderingen weer centraal bij de overheid te liggen. Natuurlijk is deze stelling na meer dan twintig jaar decentralisatie van meerdere kanten te beoordelen. Lokale overheden krijgen hiermee de gewenste eigen invloed op het lokale beleid maar op zowel financieel gebied als personele capaciteit, zijn onvoldoende middelen om de decentralisatie goed vorm te geven.

De Roo (2001)⁶⁸ stelt dat decentralisatie vooral een verschuiving is in de benadering van beleidsvraagstukken. Hij wijst op de aard van beleidsvraagstukken als criterium voor decentralisatie. Zomaar decentraliseren wordt ter discussie gesteld. "Het bestuurlijk perspectief moet doelmatig en doeltreffend zijn voor het te voeren beleid in uiteenlopende complexiteit van vraagstukken".

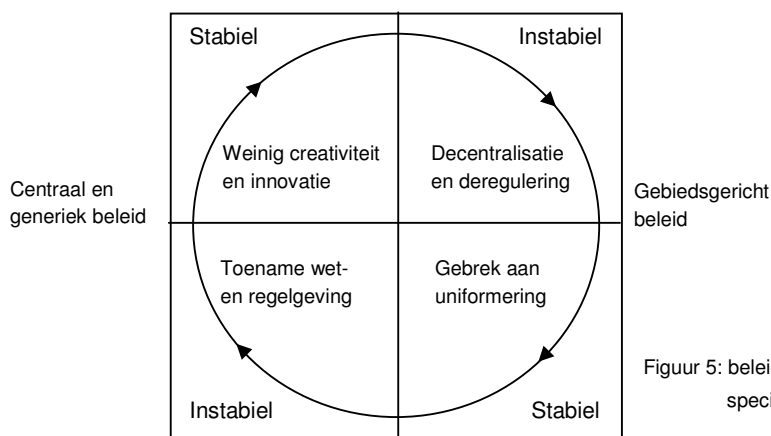
⁶⁵ Nota Ruimte, Slogan 'decentraal wat kan, centraal wat moet', 2004, pag. 4.

⁶⁶ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 1999, www.vrom.nl, dec.2006.

⁶⁷ Uit methodologie van planning, Roo, G.de, Voogd, 2001, pag. 101.

⁶⁸ Roo, G.de, Voogd, methodologie van planning, 2001, pag. 104.

Op termijn gaat echter de rek uit decentralisatie. Dit ontstaat als de uniformiteit in het te volgen beleid ontbreekt. Dit komt voornamelijk naar voren bij complexe en specifieke problemen die lokaal spelen. De cyclus hieronder geeft een cyclus van een gebiedsgericht beleid naar een generiek beleid waarbij de verschillende werkprocessen naar voren komen.



Figuur 5: beleidscyclus van uniform naar specifiek beleid en visa versa⁶⁹

De cyclus van een centraal beleid dat uitvloeit naar de verschillende provincies en gemeenten wordt vandaag de dag doorbroken. Het centrale beleid wat voor iedereen geldend is, wordt lokaal geïnterpreteerd en de accenten kunnen door provincies anders worden ingevuld. Zo ontstaat een grote verscheidenheid aan beleid. Provincies hebben de verantwoordelijkheid gekregen om het lokale beleid in te vullen. De invulling van dit beleid wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht, maar vanuit het planningsproces veranderd de planning op dit moment substantieel.

Zo ontstaat een omslagpunt van “centraal-decentraal” naar “generiek-specifiek”. Het generieke beleid staat voor het onafhankelijke eigen beleid van een provincie of gemeente. Dit is uitsluitend mogelijk indien de gedelegeerde verantwoordelijkheid omslaat naar een eigen verantwoordelijkheid of onafhankelijkheid. De provincies kunnen nu namelijk meer eigen beleid formuleren en zo ontstaat een grotere verscheidenheid van regelgeving per regio. Het is maar de vraag of de eigen verantwoordelijkheid een lang leven is gegeven. Want over het algemeen ontstaat na een vergevorderde decentralisatie opnieuw vraag om uniformiteit maar dit zal de toekomst uit moeten wijzen.

Want met het steeds verder decentraliseren en de eigen verantwoordelijkheid van provincies wordt het einde van het “Huis van Thorbecke”⁷⁰ ingezet. Thorbecke is de grondlegger geweest van de Nederlandse democratie en heeft een onderscheid gemaakt tussen de wetgevende macht, een uitvoerende macht en een rechterlijke macht. Maar met het steeds verder ontwikkelen van een lokaal beleid met eigen regels is van een centrale beoordeling van de wet en regelgeving amper nog sprake. Met het decentralisatieproces ontstaat een steeds grotere mate van zelfbestuur. Verder verandert de rol van de overheid omdat externe partijen steeds meer invloed krijgen op het lokale beleid.

⁶⁹ Roo, G.de, Voogd, methodologie van planning, 2001, pag. 106.

⁷⁰ Huis van Thorbecke: Thorbecke was voorzitter van de commissie voor de herziening van de Grondwet in 1848. Hierin is de huidige parlementaire democratie en de bestuurlijke inrichting van Staten-Generaal, provincies en gemeenten opgenomen.

Consensusvorming

Uit de processen van de afgelopen decennia ontstaat een steeds grotere vraag naar consensusvorming. Meerdere deelnemers bepalen het lokale beleid en het is niet meer uitsluitend de overheid die bepaald. Dit heeft voornamelijk te maken met het gemeenschappelijk belang waarin betrokken partijen elkaar meer en meer tegen komen. Het succes van consensusvorming hangt af van de kwaliteiten en de bereidheid van deelnemers om te werken aan een oplossing. Bij consensusvorming is het een kwestie van onderhandelen en samenwerken:

- onderhandelen: het uitruilen van belangen om overeenstemming te bereiken over beleidsbeslissingen. Zo kan gecompenseerd worden in ruil voor instemming;
- samenwerken: betrokkenen streven actief naar onderling overeen te komen beslissingen om zo gemeenschappelijk beleid te maken.

In literatuur van Gray (1989) en Healey (1997)⁷¹ wordt de term collaboratieve planning gebruikt voor deze consensusvorming. Gray (1989)⁷² omschrijft een proces waarin verschillende groepen, verschillende aspecten van een probleem zien. De groepen werken op een constructieve wijze samen met het verkennen van geschillen en het zoeken naar oplossingen. Belangrijk is dat de groepen de eigen perceptie en visie overstijgen om tot een eindresultaat te komen.

Deze procesgang laat een beeld zien waarbij alle partijen tevreden zijn over het eindresultaat. Susskind en Cruikshank (1987)⁷³ geven aan dat een goed onderhandelingsresultaat uitsluitend gerealiseerd kan worden als ten minste aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- billijkheid/ redelijkheid: rekening houden met de belangen van de beslissingsbevoegden;
- doelmatigheid: de strategie voor het verkrijgen van draagvlak;
- wijsheid: het voorkomen van fout geïnterpreteerde informatie door soortgelijke ervaringen;
- stabiliteit: de mate waarin belanghebbenden het resultaat uit de onderhandelingen uit voeren.

Ondanks de communicatieve aanpak en het creëren van draagvlak, is dit onderhandelen en samenwerken natuurlijk een idealistisch beeld. Bij tegenstellingen tussen partijen zullen de machtsstructuren altijd de doorslag geven. In het politiek-bestuurlijk proces wordt vaak de regel gehanteerd "wie betaald, bepaalt". De kernboodschap is dat het politiek-bestuurlijk proces per project op lokaal gebied eigen spelregels heeft.

⁷¹ Gray, Collaborating, Finding Common Ground for Multiparty Problems, 1989.

Healey, Collaborative planning: shaping places in fragmented societies, 1997.

⁷² Gray, Collaborating, Finding Common Ground for Multiparty Problems, pag.5, 1989.

⁷³ Susskind, L.E., Cruikshank, J., Consensual approaches to resolving public disputes, 1987.

3.3 Koppeling beleid en planningsmethodologie

In het begin van dit hoofdstuk zijn de verschillende beleidslijnen uiteengezet op gebied van de economische kansen voor de agrarische sector. Hierin wordt een decentralisatieproces in gang gezet waarbij de lokale bestuurders lokaal beleid kunnen invullen. Zo kan lokaal naar oplossingen worden gekeken voor milieunormen en uitbreidingsmogelijkheden in de landbouw. Op gebied van de overige bedrijvigheid in het landelijk gebied zijn de lokale uitbreidingsmogelijkheden van belang. Door ruimtelijke mogelijkheden te onderzoeken voor geluid en stank kunnen de uitbreidingsmogelijkheden ook hier worden uitgebreid. Daarnaast moet de aan en afvoer van materialen gewaarborgd blijven met het renoveren van bestaande infrastructuur

Met het decentralisatieproces van de afgelopen decennia wordt het lokale beleid steeds meer lokaal ingevuld. Daarbij zoeken gemeenten steeds meer natuurlijke partners voor het lokale beleid. De woningcorporatie komt daarbij steeds meer in beeld voor de invulling van het lokale beleid. Zo kom ik ook weer bij de gezamenlijke opgave van woningcorporaties en gemeenten, voor het verbeteren van de leefbaarheid in de kleine kernen.

In het begin van deze paragraaf stelde ik de vraag of er een (eenduidige) visie is voor het wonen en leven in het landelijk gebied. Het blijkt dat de Rijksoverheid vanaf 2004 verschillende trajecten heeft opgepakt waarin een steeds terugkerende visie van groot belang is. Deze visie houdt in dat een groot aantal ontwikkelingen die decentraal geregeld kunnen worden gedecentraliseerd gaan worden. Een groot aantal van de eerder genoemde nieuwe beleidslijnen zijn pas de afgelopen 3 jaar ingevoerd. Voor concrete resultaten en verbeteringen is het dus nog wat vroeg. Maar de intenties en de nu al zichtbare veranderingen zijn veel belovend.

De ruimtelijke planning en de theoretische benadering van planning is in de afgelopen decennia veel veranderd. Het concept van centrale blauwdrukplannen uit de jaren '60 waarbij alles vast lag, is veranderd in steeds meer inspraak door burgers en andere partijen. Uit deze ontwikkelingen is het logisch dat vandaag de dag de woningcorporatie daar ook een rol in speelt. De ontwikkelingen van meer inspraak en het werken naar een open plan proces werken deze ontwikkelingen naar de hand. De verschillende lokale instanties kunnen op deze manier meer inbreng en inhoud krijgen in het ontwikkelen van het dorp. De corporatie wil hierin de rol als aanjager zijn van problemen in het dorp. Vanuit de sociale huisvestingsrol kan de corporatie als sociale partner van het dorp een perfecte rol spelen in deze ontwikkelingen.

Hoofdstuk 4 Actieve dorpsbenadering

Sinds in 1997 het veld leefbaarheid is toegevoegd aan het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), is het werken aan leefbaarheid een sociale taak geworden van de corporaties. Dit is de laatste decennia zelfs een expliciete taak geworden. Zo draagt de “toegelaten instelling” bij aan de leefbaarheid in haar werkgebied. Maar wat houdt dat nu precies in, bijdragen aan leefbaarheid. Deze vraag is des te actueler geworden, omdat steeds meer organisaties verbreden. De brede school bestaat al. Maar in feite kan inmiddels ook gesproken worden van de brede woningcorporatie. De corporatie heeft daarbij op sociaal gebied een exclusieve positie en verantwoordelijkheid.

In de afgelopen hoofdstukken is een algemene verbreding van de corporatie en een meer lokaal beleid vanuit de gemeente naar voren gekomen. Maar het verbeteren van de leefbaarheid zal elke corporatie hoog in het vaandel hebben staan, immers het is de maatschappelijke verplichting van de corporaties. Dit hoofdstuk gaat in op de daadwerkelijke aanpak en praktijkvoorbeelden voor het verbeteren van de leefbaarheid uit het werkveld bij woningcorporatie Welkom. Hierin wordt heel specifiek de actieve dorpsbenadering geanalyseerd. Deze benadering biedt Welkom de mogelijkheid om lokaal het verschil te maken. Deze aanpak wordt inmiddels in enkele pilots uitgewerkt. Dit onderzoek draagt daar aan bij, om de bestaande aanpak te analyseren en met verbetervoorstellen te komen. De eerste inzichten op dit lokale beleid lijken veelbelovend. Het dorp staat centraal voor de probleemstelling en uitvoering.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk de actieve dorpsbenadering verder toegelicht om meer inhoud te kunnen geven aan deze term. Daarin komt een overzicht naar voren van de plaats van de corporatie in het groepsproces. Daaropvolgend een overzicht voor een protocol wat een invulling kan krijgen in deze aanpak. Belangrijk daarbij zijn de financiële middelen vanuit de corporatie voor deze startende initiatieven. Aansluitend een deel over het registreren van problemen op gebied van de leefbaarheid. Dit wordt vaak inzichtelijk met bestaande registraties of bewonersenquêtes. Daarna komt het maatschappelijk en financieel rendement van een investering naar voren. Tot slot een samenhangende conclusie van deze actieve dorpsbenadering.

De centrale boodschap van een actieve dorpsbenadering is dat de woningcorporatie de grenzen van de verbreding dient te zien. Welkom wil hierin vooral de belangrijke rol van gangmaker invullen. Dat wil zeggen, snel in kunnen spelen op problemen uit het dorp. Dit kan samen met het dorp en externe partners als gemeente, zorginstellingen of politie. Deze werkwijze sluit eveneens aan bij het stimuleren van “actief burgerschap”⁷⁴. Overheden willen immers meer verantwoordelijkheden bij burgers leggen. Daarnaast is de gemeente, als gevolg van de eerder genoemde decentralisatie, meer bezig lokaal invulling te geven aan het beleid. Verder sluit het professionaliseren van deze aanpak aan bij het bredere debat over de sociale sector, het onderwijs en de hulpverlening. Het uitvoerend werk dient naar een hoger niveau getild te worden.

⁷⁴ Actief burgerschap: Het deelnemen aan en verantwoordelijkheid dragen voor de publieke zaak. Dit ontstaat in de wisselwerking tussen burgers en de institutionele omgeving, www.actiefburgerschap.nl, mei 2007.

4.1 Actieve dorpsbenadering

De actieve dorpsbenadering is een benadering waarbij Welkom het dorp ondersteund om te komen tot een actief dorp in de breedste vorm van het woord. Deze benadering is daarmee afhankelijk van het mee willen denken en werken van gemeente, een actief dorpsbelang en andere instanties. Deze benadering gaat uit van een dorp die actief meedeelt in het te ontwikkelen beleid. Van ontwikkelingen op gebied van voorzieningen, zorg, economische ontwikkelingen of een verbeterde woonomgeving. Deze benadering komt voort uit de praktijk. Wie anders dan de bewoners uit het dorp weten wat er mis is. Daarom is de structuur vanuit een bottom-up structuur zo van belang.

Deze benadering is in veel kleine kernen in Friesland goed mogelijk omdat er actieve dorpen zijn met een goede sociale samenhang en actieve dorpsbelangen die het dorp kunnen vertegenwoordigen. En daar zit net de kracht van de actieve dorpsbenadering, want deze actieve burgers zijn leidend in deze aanpak. Wanneer de lokale dorpsbewoners actief deelnemen, ontstaat een soort dorpssteam en zo krijgt het "dorp" de controle. Samen met de gemeente, het dorp en de overige partijen kan zo het te volgen beleid van het actieve dorp bepaald worden.

Eén van de instanties die belangrijk is bij deze lokale invulling, is stichting Doarpswurk⁷⁵. Dit is een stichting vanuit de provincie Friesland die werkt aan het stimuleren en instandhouden van de leefbaarheid van het Friese platteland. Dorpsbelangen zijn vertegenwoordigd door lokale mensen die begaan zijn met het dorp en een instantie als Doarpswurk kan hun hierbij ondersteunen in kennis en ervaring voor het daadwerkelijk uitwerken van plannen.

Het lokale beleid moet juist bij het dorp draagvlak vinden voor de daadwerkelijke uitvoering. De gemeente is voor dit lokale beleid verantwoordelijk maar is afhankelijk van alle overige lokale partijen om hier een invulling aan te geven. Woningcorporatie Welkom wil hier een signalerende, aanjagende en faciliterende rol in spelen.

Welkom wil met de actieve dorpsbenadering een actief dorp stimuleren en faciliteren waarbij de verschillende partijen elkaar snel weten te vinden en actief werken aan het oplossen van problemen. Dit is niet zozeer op de stoel van de regie, maar wel met een signalerende, aanjagende of faciliterende rol. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- de corporatie krijgt signalen van overlast:
in overleg met politie, maatschappelijk werk wordt het probleem onderzocht;
- de corporatie krijgt signalen van hulpbehoevende senioren:
in overleg met zorgpartijen wordt op informele manier hulp geboden⁷⁶
- vanuit het dorp is er vraag naar kinderdagopvang:
Welkom kijkt binnen het netwerk voor eventuele interesse voor een dependance in dat dorp;
- het dorpshuis is toe aan onderhoud:
Welkom ziet dit als een primaire voorziening voor sociale samenhang⁷⁷.
Welkom kan hierin ondersteunen door het opstellen van een meerjaren onderhoud programma of het gebruik maken van relaties voor uitvoerende partijen van dit onderhoud.

⁷⁵ Stichting Doarpswurk bestaat sinds 2006. Het is het resultaat van een fusie van de Feriening Lytse Doarpen (FLD) en de stichting Samenwerking van Dorpshuizen in Friesland (SDF).

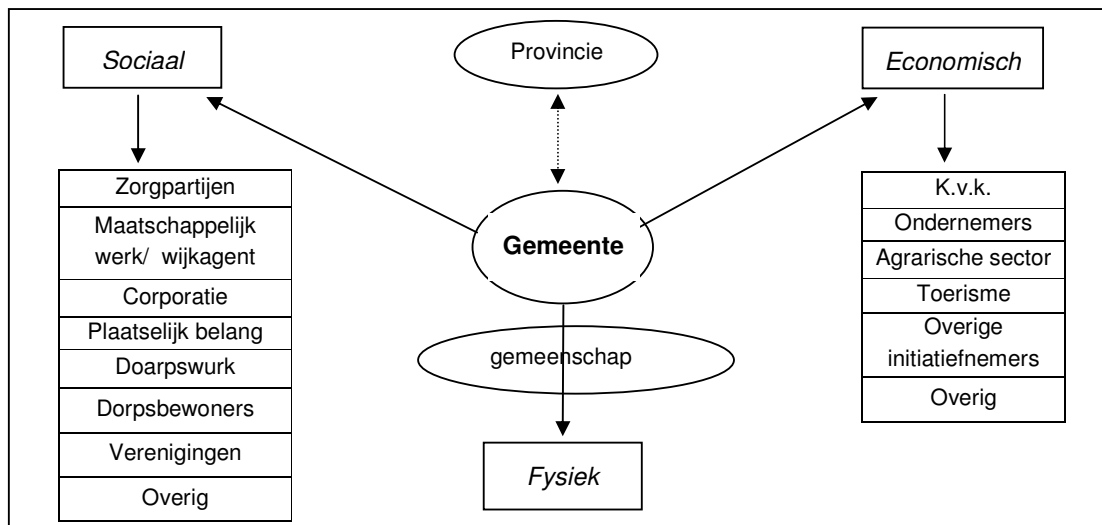
⁷⁶ Eerder in dit rapport genoemd als diensten van woningcorporatie Welkom:

Thuishotel: diensten voor senioren die zo langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

Mienskipsoarch: diensten op het gebied van informele zorg: een bezoek aan huis.

⁷⁷ Zie ook de punten genoemd in hoofdstuk 2.4 over leefbaarheid voor woningcorporatie Welkom.

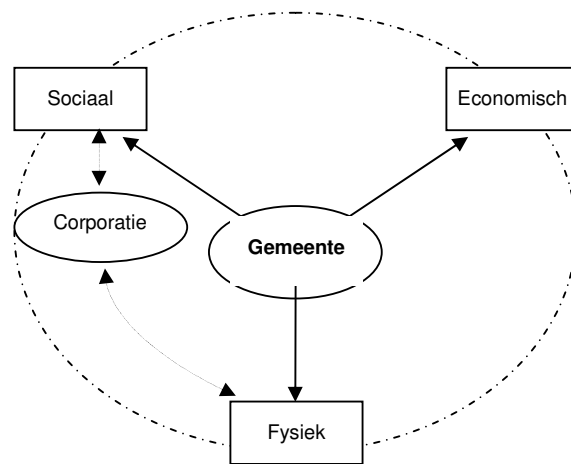
Voorbeelden hiervan zijn In een eerder hoofdstuk zijn de drie pijlers genoemd voor het verbeteren van de leefbaarheid: de pijlers sociaal, fysiek en economisch. In veel gevallen zijn bepaalde lokale partijen betrokken bij een van de pijlers sociaal of economisch. De fysieke pijler is meestal een uitvoering daarvan. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende partijen die deel uitmaken van een dorpsbenadering. Dit overzicht van verschillende partijen is overigens niet eindig en er kunnen lokaal weer andere partijen ingevuld worden.



Figuur 6: Overzicht partijen voor de gemeente met de drie pijlers

Plaats van de corporatie

In het overzicht hier boven staan een aantal partijen genoemd die deel kunnen nemen in het "actieve dorp". De plaats van de corporatie in de cirkel van de drie pijlers is vlak bij het sociale vlak. Dit komt voornamelijk omdat de corporatie die doelgroep bedient die in veel gevallen afhankelijk is van deze sociale huisvesting. Maar het zichtbare werk van de corporatie is veelal op het fysieke vlak. Immers, de begeleiding van iemand word niet gezien, terwijl het opknappen van het dorpshuis concreet gaat over het aanzicht van een buurt.



Figuur 7: Plaats van de corporatie en gemeente

Met het verbeteren van de leefbaarheid gaat het om een totale kwaliteitsverbetering van de verschillende pijlers; sociaal, fysiek en economisch. Als corporatie wordt veelal ingezet op de fysieke uitvoering van leefbaarheid. Dit is de organisatie van oudsher ook zo gewend. De kerntaak was altijd het beheren van de woningvoorraad en dat betekend daadwerkelijk bezig zijn met de bakstenen⁷⁸. De sociale begeleiding wordt pas sinds de afgelopen decennia veel ingezet. Daarnaast heeft het ook een voordeel daadwerkelijk bezig te zijn met de fysieke uitvoering om verbetering inzichtelijk te maken. Het is bijvoorbeeld in het geval van een herstructureringswijk belangrijk om zo snel mogelijk ook daadwerkelijk veranderingen in de wijk te zien. Daarmee versnelt het proces en vergroot het draagvlak.

⁷⁸ Terugkomend op het artikel "Bakstenen kun je tellen, leefbaarheid niet", genoemd op pagina 9 van dit rapport.

Strategisch voorraadbeleid

Binnen een woningcorporatie wordt veelal ingezet op het beheren van de woningvoorraad. Daarin vervult het strategisch voorraadbeleid een belangrijke rol. Het strategisch voorraadbeleid vormt de visie van Woningcorporatie Welkom voor een dorp op gebied van woningbouw. Hierbij wordt onder andere uitgegaan van de toekomstige marktvraag, de prijs-kwaliteitverhouding, de populariteit en het marktaandeel van de corporatie in het dorp. Het strategisch voorraadbeleid is een dynamisch gebeuren en wordt regelmatig afgestemd op landelijke en regionale ontwikkelingen. Uit dit strategisch voorraadbeleid volgt een visie op de woningvoorraad op gebied van het renoveren van bepaalde woningen, de keuze van sloop en nieuwbouw van woningen en extra nieuwbouw woningen. Verder omvat dit voorraadbeleidsplan een visie op het gebied van verkoop van de bestaande voorraad. Het strategisch voorraadbeleid is leidraad voor het te volgen beleid voor een specifiek dorp. Daarnaast zijn er soms ook kansen waar de corporatie, gemeente en het dorp op reageert. Denk daarbij aan grondopties of aankoop van bepaalde panden. Bij dit soort kansen wordt gekeken of dit binnen het strategisch voorraadbeleid valt. Maar woningcorporatie Welkom wil niet uitsluitend de woningbouwer zijn, want het kan zoveel meer betekenen voor het dorp. En juist die sociale verantwoordelijkheid wordt ingevuld met deze actieve dorpsbenadering.

Budget

Een eerste reactie van de lezer op deze “actieve dorpsbenadering” is wellicht hoopvol, maar de vraag ontstaat; wie betaalt dit? Met deze benadering gaat het in eerste instantie om initiatieven uit het dorp die onderzocht moeten worden. Dit soort deskundigheid moet echter wel ingekocht worden alvorens daadwerkelijk initiatieven uit te kunnen werken. De kosten van dit soort vooronderzoek kunnen al snel oplopen, waardoor in het verleden veel initiatieven niet werden opgepakt. Daarom heeft woningcorporatie Welkom op dit moment een aantal pilot projecten aangewezen met een startend budget voor het onderzoeken van deze initiatieven. Wanneer dan vervolgens blijkt dat een initiatief een bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid, kan dit verder worden uitgewerkt. Hier gaan dan weer de losse beslissingen en budgetaanvragen van de verschillende partijen aan vooraf.

Als voorbeeld het idee uit het dorp om een aantal nieuwe woningen te bouwen. Hiermee ontstaat bijvoorbeeld de mogelijkheid om door middel van doorstroming weer meer woningen voor bepaalde doelgroepen te bedienen en er ontstaat meer draagvlak voor bepaalde voorzieningen. Bij een dergelijk initiatief is het van belang daar deskundigheid voor in te schakelen voor de ruimtelijke ordening. Hierbij kan een stedenbouwkundige of landschapsdeskundige in geschakeld worden. Deze deskundige kan dan een plan maken met inbreng van de verschillende partijen.

4.2 Protocol aanpak

Voor het verbeteren van de leefbaarheid is geen draaiboek te maken. Daarvoor spelen in de diverse dorpen te veel uiteenlopende dingen. Maar een bepaalde aanpak voor het ontwikkelen van het actieve dorp is wel van belang. Een gezamenlijk te ontwikkelen overzicht met agendapunten kan daarbij leidraad geven voor het uitwerken van het actieve dorp. Belangrijkste voorwaarde is dat de verschillende partners; gemeente, het dorp, de corporatie en overige partijen goed samenwerken. Alle verschillende partijen moeten hierbij vooral innovatief meedenken over de verschillende beleidsvelden en verder kijken dan uitsluitend het eigen vakgebied. De eigen kennis van een beleidsveld kan daarbij integraal worden geformuleerd tot een dorps beleid op de verschillende gebieden.

In bijlage III staat een overzicht van de actieve dorpsbenadering van het dorp Jirnsom. Dit is een van de pilot projecten waar de actieve dorpsbenadering wordt uitgetest. Het overzicht is een totaal overzicht van meerdere bijeenkomsten met de verschillende partijen en het dorp geweest. Zoals het totaal overzicht van Jirnsom aan geeft zijn in dit dorp veel uiteenlopende agendapunten ontwikkeld. Met deze aanpak is gekozen voor een grote plattegrond van het dorp met daarop de verschillende agendapunten voor het dorp. Dit is onderverdeeld in een aantal deelonderwerpen, te weten:

- kwaliteit in het dorp:
hierbij gaat het in veel gevallen om de inrichting van het openbare gebied;
- het ondernemende dorp:
hieronder vallen een aantal initiatieven voor de lokale ondernemers;
- het sociale dorp:
hieronder vallen voornamelijk bepaalde voorzieningen;
- het recreatieve dorp:
vanwege de terugtrekkende landbouw, ontstaat meer interesse voor toerisme;
- bouwen in het dorp:
het renoveren of slopen en nieuw bouwen van woningen en school.

Na het overzicht van alle punten komt de vraag naar voren, valt dit dan allemaal onder leefbaarheid? Het betreft immers een groot aantal punten die puur te maken hebben met het opknappen van het openbare gebied en het opknappen van de woningvoorraad. Maar het verbeteren van de leefbaarheid is eerder gesteld als de totale waardering van de omgeving⁷⁹. Dus ook deze punten kunnen bijdragen aan die leefbaarheid. Veelal zien we overigens dat we veelal direct aan de slag gaan met de uitvoering van deze knelpunten. In het volgende hoofdstuk worden echter een aantal cases verder uitgewerkt om enkele knelpunten daadwerkelijk dieper te analyseren.

Het overzicht van Jirnsom geeft weliswaar een mooi totaal overzicht, maar het heeft toch een aantal nadelen. Een van de nadelen van dit overzicht is dat er geen concrete actiepunten genoemd worden en dat er geen verantwoordelijke en termijn vermeld zijn. Je moet erg betrokken zijn bij dit proces wil je hier eenvoudig de duidelijke actiepunten uit halen. Verder mis ik de controle op de uitvoering van bepaalde punten. Wanneer dit niet steeds geactualiseerd wordt zullen bepaalde agendapunten die wel uitgevoerd moeten worden, toch blijven liggen. Daarom zie ik het totaaloverzicht van Jirnsom meer als aanvullend overzicht voor het proces van het actieve dorp.

⁷⁹ Eerder in dit rapport genoemd op pag. 21.

De genoemde agendapunten van Jirnsum bieden natuurlijk wel enig houvast aan de problemen die in het proces naar voren zijn gekomen. Maar het is van groot belang om dit goed inzichtelijk te maken tijdens de bijeenkomsten van het actieve dorp. Daarom heb ik aansluitend op het overzicht van Jirnsum een belangrijke sheet visueel gemaakt in een powerpointpresentatie. Mijn voorkeur gaat meer uit naar dit goed presenteerbaar model, waarbij veel concreter inzichtelijk wordt wie welke acties moet ondernemen. Op deze startpagina (tevens als bijlage IV) staat een overzicht die hieronder inzichtelijk is gemaakt. Dit overzicht is opgedeeld in een aantal punten:

Actieve dorpsbenadering

Startpagina

Agendapunt 1:

Plaatsje van Top en Toel

Opmerkingen:
-
-

Onder te verdelen in:

- Kwaliteit in het dorp
- Het ondernemende dorp
- Het sociale dorp
- Het recreatieve dorp
- Bouwen in het dorp

Probleem:
- evt. oorzaak

Prioriteit:

Oplossingsvoorstel:

Initiatiefnemer:

Uitvoering:

Controle uitvoering:

start NL 22:27

Figuur 8: Startpagina actieve dorpsbenadering

Dit overzicht kan leidraad zijn voor alle voorkomende problemen van het dorp. Belangrijk daarbij is om gezamenlijk de verschillende problemen te benoemen en de prioriteit van deze punten te benoemen. Het oplossingsvoorstel moet een gezamenlijk gedragen voorstel zijn. Daaropvolgend de benoeming van de initiatiefnemer voor uitwerking van het probleem. Het is namelijk niet per definitie dat een van de partners de daadwerkelijk uitvoering doet. Dit kan immers ook betekenen dat de buslijn wordt aangepast. Dat is dan aan het vervoersbedrijf om dit uit te voeren. Daaropvolgend moeten er termijnen van uitvoering aan gekoppeld worden en het belangrijkste van allen, een controle van de uitvoering. Dit laatste moet, afhankelijk van de aard en ernst per maand/ kwartaal/ jaar worden terug worden gekoppeld.

Als totaal overzicht is dit inzichtelijk gemaakt op de volgende pagina (tevens als bijlage V). Dit laat een overzicht zien van probleem erkenning, voorstellen voor verbetering en het proces voor uitvoering en de controle hierop. Het gevaar van wel benoemde punten, maar niet uitgevoerd, omdat er geen controle op is, is met dit overzicht ondervangen. In het overzicht van de volgende pagina wordt in de legenda duidelijk hoe het schema gelezen moet worden. In dit protocol voor de actieve dorpsbenadering zijn enkele voorbeelden ingevuld die in de praktijk voorkomen. Dit is niet een eindig overzicht, het geeft slechts een beeld van enkele voorkomende problemen. De genoemde punten in dit overzicht zijn niet volledig geanalyseerd en kunnen worden bekritiseerd. Het geeft slechts een overzicht van hoe dat dit overzicht van agendapunten ingevuld kan worden.

BIJLAGE V
Leefbaarheid in de kleine kernen
Overzicht protocol actieve dorpsbenadering

Welkom: Marcel Blaauwwiekel									
Datum: 05-08-2007									
Probleem	Prioriteitstelling	Pijler	Oplossingsvoorstel	Initiatief	Uitvoering	Kosten	Termijn uitvoering	Controle uitvoering	
Aanblik van de huurwoningen is slecht	A	fysiek	Het opknappen van de woningvoorraad, evt. achterstallig onderhoud wegwerken	Welkom	Welkom	€ 1.000.000	2e helft 2008	gemeente, eind 2008	
De karakteristieke kenmerken van het dorp verdwijnen, te weinig groene elementen in de omgeving	B	fysiek	Handhaving karakteristieke kenmerken. Stimuleren eigen visie en opstellen landschapsbeleidsplan	gemeenschap	Stedenbouwkundige (inhuur)	€ 10.000 + subsidie € 5.000	Eind 2007	gemeenschap, eind 2007	
Te kort aan werkgelegenheid	B	economisch	Aantrekken kleine zelfstandigen op nieuw bedrijvenerrein. Adverteren	Gemeente	Gemeente + reclame bureau	€ 2.000	eind 2007, geheel 2008	gemeente, eind 2008	
Slechte verkeersveiligheid	A	fysiek	Investeren in verkeersveiliger omgeving. Herinrichtingsvoorstellen voor diverse straten.	Gemeente	Gemeente	€ 1.000.000	2e helft 2008	gemeenschap, eind 2008	
Te weinig sociale samenhang	C	sociaal	Organiseren van buurt bijeenkomsten/ activiteiten.	Welkom	Welkom	€ 2.000	jaarlijks startend mei 2008	gemeenschap, medio 2008	

Legenda:
Probleem

Omschrijving van het probleem

Prioriteitstelling

De prioriteitstelling is door de groep te bepalen

A: belangrijk

B: minder belangrijk

C: niet belangrijk

D: algemeen punt/ wens

Pijler

De drie pijlers uit het GSB

Oplossingsvoorstel

Gezamenlijk aangedragen voorstel voor oplossen probleem

Initiatief

Initiatief te nemen door:

gemeente, gemeenschap, welkom, evt. anderen

Uitvoering

Uitvoering door:

gemeente, gemeenschap, welkom, of andere instanties

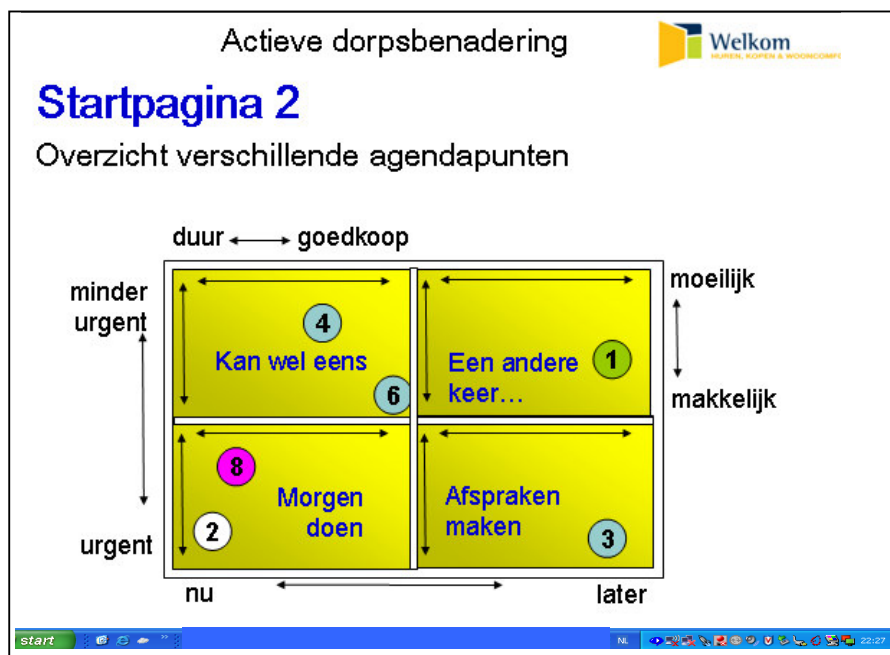
Kosten

Geraamde kosten en door wie te investeren/ evt subsidie

Termijn uitvoering

Uitvoering werkzaamheden

Aansluitend op het overzicht van de vorige pagina waarbij een protocol ontwikkeld is voor de aanpak van het actieve dorp is het belangrijk om dit met sheets visueel te maken. Hieronder staat een figuur die dit eveneens inzichtelijk maakt. Dit is startpagina 2 voor de actieve dorpsbenadering en is bijgevoegd als bijlage VI. In dezelfde bijlage is nog een startpagina 3 weer gegeven om de planning goed inzichtelijk te maken. Deze laatste startpagina is echter minder relevant voor dit rapport in zal hier verder niet worden behandeld.



Figuur 9: Startpagina 2

Startpagina 2 is een overzicht van de verschillende agendapunten uit startpagina 1. De agendapunten kunnen met het actieve dorp ondergebracht worden in dit schema. In dit overzicht is een verdeling van urgent en minder urgent gemaakt. Daarnaast zijn de vier deelvakken nog te verdelen in duur-goedkoop en moeilijk-makkelijk. Zo ontstaat een overzicht voor de verschillende partijen wanneer ze welke agendapunten. Het overzicht van bijlage V geeft al een goed overzicht van wie wanneer bepaalde punten moet op pakken. Dit overzicht geeft nog extra informatie over de planning en de inspanningen op gebied van geld en complexiteit.

Aan de hand van deze startpagina's is het gehele proces ondervangen. Als dan aan de hand van het protocol de verschillende agendapunten worden uitgewerkt, is het signalering en volgsysteem een handzame uitwerking voor het actieve dorp.

4.3 Registreren van leefbaarheidproblemen

Belangrijk voor het bepalen van problemen op gebied van leefbaarheid zijn de lokale signalen. Wanneer bijvoorbeeld een plaatselijk belang aangeeft dat de lokale supermarkt gemist wordt, kan dit worden onderzocht in het dorpssteam van het actieve dorp. Maar een ander belangrijke manier om problemen boven tafel te krijgen zijn de geregistreerde gegevens van het dorp. In het stedelijk gebied wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van een te ontwikkelen wijkatlas, of buurtmonitor. Voor kleine dorpen wordt dit veelal vertaald naar een dorp/ buurtmonitor. Een buurtmonitor is veelal gebaseerd op registraties vanuit het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Overige gegevens volgen uit registraties bij gemeentes, provincies en uiteraard de woningcorporatie. Hieronder enkele gegevens uit deze registraties:

- de bevolkingssamenstelling:
o.a. leeftijdsopbouw, aantal inwoners, gemiddelde woontijd enz.;
- de woningvoorraad en woningmarkt:
de kwaliteit van de woningvoorraad, de bouwwijze en ouderdom van de voorraad, de economische waarde, woningzoekenden, wachttijd woningen enz.;
- de sociaal economische situatie en participatie:
werkzoekenden, uitkeringsgerechtigden, leden van de sportvereniging, schoolleerlingen enz.;
- leefbaarheid en veiligheid:
kwaliteit van de woonomgeving, de verkeersveiligheid, overlast, politieaanmeldingen enz.;
- het Woning Behoeft Onderzoek (WBO)⁸⁰:
geeft inzicht in de samenstelling van huishoudens, de huisvestingssituatie, de woonwensen en het verhuisgedrag in een bepaald gebied. Voor 2007 wordt hier binnen Friesland een geactualiseerde versie van gemaakt.

De genoemde registraties geven weliswaar een algemeen beeld van ontwikkelingen. Maar het registreert niet alles. Vooral in kleine kernen worden de gegevens over een groter gebied geregistreerd, terwijl lokaal uiteenlopende problemen kunnen voorkomen. En hierbij geldt dat hoe meer gegevens verzameld worden, hoe minder goed de uitschieters op bepaalde gebieden naar voren komen. Hieronder een overzicht van enkele voor- en nadelen van registraties.

Voordelen cijfers uit registraties ⁸¹	Nadelen cijfers uit registraties
<ul style="list-style-type: none">• Gegevens kunnen heel actueel zijn. Dit is afhankelijk van de meetmomenten en invoering van de gegevens.• Eenvoudig te verzamelen en makkelijk te actualiseren.• Veelal 100% dekking van die gegevens die geregistreerd worden.• Objectieve gegevens zijn als objectief en kwantitatief te beschouwen. Zo is vergelijkingen maken eenvoudig.	<ul style="list-style-type: none">• Geen gegevens van subjectieve belevingswaarden (bv. onveilig voelen).• Niet alle gegevens van een gebied zijn beschikbaar en/ of bruikbaar.• Schijnzekerheid: cijfers lijken hard maar zijn slechts een deel van het verhaal.• Vervuiling van bestanden: geen goede weergave van de situatie of verouderde of verkeert geïnterpreteerde gegevens.

⁸⁰ Het Woningbehoefte Onderzoek is een 'opvolger' van de algemene woning- en volkstellingen uit 1964. Het onderzoek wordt om de 4 jaar gehouden en is samen met de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) de basisinformatie over wonen. Het WBO is één van de omvangrijkste steekproefonderzoeken in Nederland. www.vrom.nl, mei 2007.

⁸¹ Punten gebaseerd op informatie van www.oostveen.net, april 2006.

Bewonersenquête

Een goed instrument om meer subjectieve gegevens en eventuele ontbrekende gegevens te verzamelen is een bewonersenquête. Sinds ongeveer 10 jaar worden enquêtes bijna standaard gebruikt voor buurtmonitoren. Hiermee wordt vooral de beleving door de bewoners geïnventariseerd. Zoals eerder aan gegeven in dit rapport⁸² is de beleving van de bewoners anders dan dat de harde cijfers doen blijken. Het oordeel over verkeersveiligheid in een buurt kan heel anders zijn dan de daadwerkelijk gemelde ongelukken. Bij bewonersenquêtes wordt soms een inventarisatie gemaakt onder sleutelfiguren van bijvoorbeeld een dorpsbelang. Een voordeel van deze groep is dat gegevens gemakkelijker te verzamelen zijn. Je loopt echter wel het risico van enigszins gekleurde informatie. Hieronder een overzicht van enkele voor- en nadelen van bewonersenquêtes.

Voordelen bewonersenquête ⁸³	Nadelen bewonersenquête
<ul style="list-style-type: none">• Je meet de beleving/ mening van de bewoners uit de buurt.• Objectiever dan een peiling onder deskundigen. Deze mensen geven de daadwerkelijke situatie beter weer.• Vrijwel alle relevante aspecten zijn meetbaar (niet beperkt door beschikbaarheid registraties).• Er zijn open vragen mogelijk. Wat is het grootste probleem in de buurt?	<ul style="list-style-type: none">• Grote steekproeven nodig voor representatieve resultaten.• Relatief hoge kosten en tijdrovend• Altijd onbetrouwbaarheidsmarges, dus alleen relatief grote verschuivingen zijn goed zichtbaar.• Door deze onbetrouwbaarheidsmarge is het minder geschikt voor jaarlijkse actualisatie.• Alleen inzicht in beleving huidige bewoners en niet in de beleving van potentiële nieuwe bewoners.

Op basis van de registraties en bewonersenquêtes komen vele gegevens naar voren die de leefbaarheid van een dorp in kaart brengen. Belangrijk is daarbij om te kijken hoe representatief deze gegevens zijn en hoe deze gegevens gelezen moeten worden. Deze gegevens kunnen gebruikt worden voor het verder ontwikkelen van het dorp.

Als voorbeeld een nieuw te plaatsen speeltuin met speeltoestellen. Als een kleine groep mensen in een kleine kern meer speeltoestellen willen, moet wel gekeken worden naar de leeftijds categorieën van deze kinderen. Een speeltoestel als een wipwap heeft weinig nut voor kinderen in de tienerjaren. Daarnaast moet ook de omvang en toekomstwaarde van deze ingreep bekeken worden. Als het maar om twee gezinnen gaat waarvan de kinderen daar profijt van zullen maken is het de investering misschien wel niet waard. Of als er vanuit de leeftijdsopbouw blijkt dat er vervolgens de komende vijf jaren geen nieuwe kinderen in die leeftijdscategorie bijkomen.

⁸² Eerder in dit rapport genoemd op pag. 21., Goudappel, H.M., 1996.

⁸³ Punten gebaseerd op informatie van www.oostveen.net, april 2006.

4.4 Maatschappelijk rendement⁸⁴

Maatschappelijk rendement, daar gaat het om bij woningcorporaties. En dit maatschappelijke, ofwel sociaal rendement is moeilijk in cijfers inzichtelijk te maken. Sterker nog, corporaties weten dit rendement maar slecht inzichtelijk te maken in de afweging van financiële inspanningen in een dorp. En daarmee doen ze zichzelf en de samenleving te kort. Dit maatschappelijke rendement moet meer gewicht krijgen in de afwegingen die woningcorporaties maken.

"If you can't measure it, you can't manage it"

Peter Drucker⁸⁵.

Het maatschappelijk ondernemerschap van de corporaties is een decennia geleden ingezet met de bruteringsoperatie⁸⁶. Maar het ondernemerschap is vooral uitgewerkt in de bedrijfsprocessen. De woningcorporaties zijn inmiddels zover geprofessionaliseerd dat het maatschappelijke belang weer centraal komt te staan. En met het verbeteren van de leefbaarheid wordt daar invulling aan gegeven.

Over het algemeen is het maatschappelijk rendement maar slecht uit te drukken in harde cijfers. Met het gebruiken van financiële cijfers wordt in de regel een duidelijk oordeel gevormd over meer en minder, maar met maatschappelijk rendement werkt dit anders. In 2005 hebben de Kam en Deuten⁸⁷ het rapport 'Weten van renderen' geschreven over (potentieel) waardevolle bestaande en nieuwe methoden voor het inventariseren van het maatschappelijk rendement. De methoden zijn erg verschillend, van 'hard meten' tot 'zacht vertellen'. Het rapport geeft woningcorporaties een handleiding voor inzichten en methoden. Deze inzichten kunnen worden gebruikt voor het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement bij de belanghebbers en partners. Zo kan met het maatschappelijk rendement tegenwicht worden geboden aan de financiële cijfers.

Het maatschappelijk rendement voor corporaties is terug te herleiden op een aantal speerpunten uit het Besluit Beheer Sociale Huursector⁸⁸. Hieronder vallen een aantal maatschappelijke prestaties die gerelateerd zijn aan corporaties. Naast deze maatschappelijke prestaties zijn er nog regels voor de financiële randvoorwaarden en bedrijfsvoering.

Het gebruiken van de woningvoorraad voor de kwetsbare groepen	Inspelen op woonwensen van huurders
Differentiatie in het woningaanbod	Verbeteren van leefbaarheid en (verkeers)veiligheid
Versterken van de samenhang tussen wonen welzijn en zorg	Verbeteren van de sociale samenhang

Een conclusie uit deze punten is dat het maatschappelijk rendement terug te vinden is op meerdere maatschappelijke velden. Daarom gaat het ook niet over 'één soort prestaties', maar over een verzameling van prestaties op verschillende dimensies⁸⁹. Het gezamenlijk kenmerk is een positief effect op de samenleving te geven. Verder is duidelijk dat het maatschappelijk belang centraal staat.

⁸⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie uit 'Weten van renderen', Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken, Deuten, J., de Kam, G., 2005.

⁸⁵ Dit is een quote over het meetbaar maken van maatschappelijk rendement, uit 'Weten van renderen', pag. 35.

⁸⁶ Eerder in dit rapport behandeld bij bruteringsoperatie, pag. 19.

⁸⁷ Deuten, J., de Kam, G., 2005, Het rapport 'Weten van renderen', 2005.

⁸⁸ Eerder in dit rapport behandeld bij BBSH pag. 18.

⁸⁹ Zo bevestigen ook andere auteurs, zoals Conijn (2005, pag. 88): "De systematische meting en beoordeling van maatschappelijke prestaties van woningcorporaties is een nog grotendeels onontgonnen gebied.", 2005.

Investerings maatschappelijk rendement

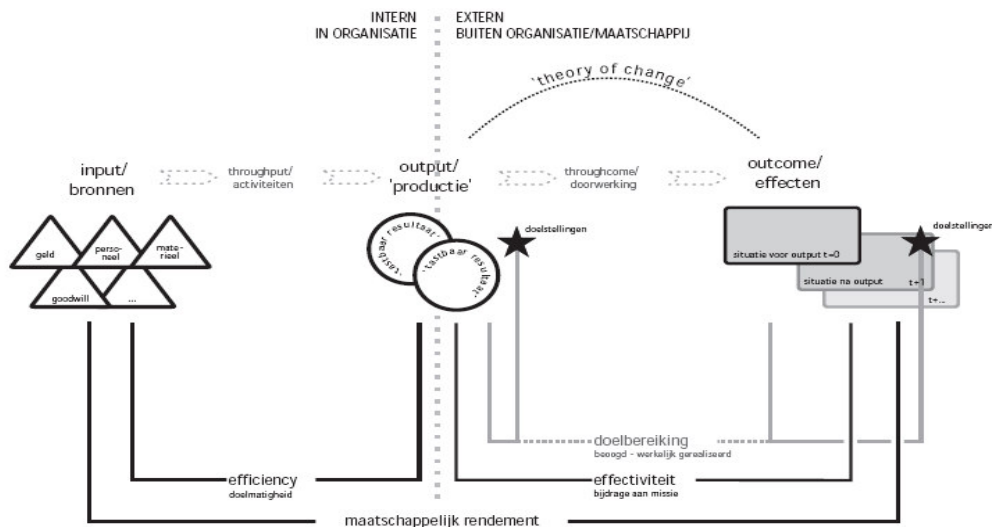
Van groot belang bij het afwegen van investeringen, is de mate van het investeringsniveau tegenover het maatschappelijk rendement. Het gaat daarbij niet alleen om de financiële investering, maar tevens de inzet van eigen personeel, de lokale kennis die gebruikt moet worden of het netwerk van de corporatie. Van deze elementen staat nu, in de publieke discussie, de financiële investering centraal. Dat is zonde, want het daadwerkelijke investeringsniveau is op de overige elementen net zo belangrijk voor een slagende maatschappelijke investering.

Een goed voorbeeld van het inzichtelijk maken van maatschappelijk rendement is in het geval van herstructurering. De verantwoording tegenover huurders en andere belanghebbenden in geval van renovatie of sloop moet goed worden onderbouwd. Hier zijn natuurlijk financiële scenario's die de grondslag zijn voor bepaalde keuzes. Hierbij worden de investeringskosten en de terugverdientijden berekend. Dit zijn voor huurders echter geen relevante overwegingen. Het slopen en nieuw bouwen van een woning heeft een groot impact voor de huurders. Onzekerheden over het tijdsplan waarin het afspeelt, het kunnen terugkeren naar de wijk en de duurdere huren staan centraal. Zullen de burens er nog zijn, sluit de buurtwinkel, of wordt de wijk overspoeld door onbetaalbare koopwoningen.

Inzicht in het maatschappelijk rendement kan dan helpen om het hele spectrum van overwegingen over sloop of renovatie op een rij te zetten en daar met huurders en stakeholders over te praten. De bewonerskeuzen en het aanbod voor huurders middels het sociaal plan zijn daarbij van belang. Het helpt gezamenlijk een vollediger afweging te maken en geeft bewoners het vertrouwen dat hun belangen serieus worden meegenomen.

Input – output – outcome

Belangrijke begrippen in relatie tot maatschappelijk rendement vormen de 'drie-eenheid' input-output-outcome. Dit schetst het bedrijfsproces van de doorsnee organisatie en weerspiegelt in zekere zin het 'productieproces' van het maatschappelijk rendement. Dit is inzichtelijk gemaakt in figuur 6 hieronder. Op de volgende pagina worden de termen verder toegelicht.



Figuur 6: Schematisch overzicht relevante begrippen⁹⁰.

⁹⁰ Uit 'Weten van renderen', J. Deuten en G. de Kam, 2005, pag. 17, zie voor een uitgebreid handboek voor het gebruik van een 'theorie of change' als logisch model: W.K. Kellogg Foundation (2004), Logic Model Development Guide: www.wkkf.org/pubs/tools/evaluation/pub3669.pdf.

De 'input' bestaat uit de bronnen ('resources') die een organisatie gebruikt. Het gaat hierbij om financiële, personele en materiële bronnen. Andere bronnen zijn de immateriële zaken als het beschikbare netwerk en goodwill van externen. Deze elementen vallen onder de noemer 'investering'. De 'output' bestaat uit de resultaten die de corporatie voortbrengt. Het betreft resultaten aan de klant en aan de maatschappij in het algemeen. De uiteindelijke effecten die daaruit voortkomen worden vertaald als de output. Hieronder vallen de veranderingen van gedrag, het functioneren of de kennis. Het begrip outcome is te onderscheiden in⁹¹:

- direct – indirect;
- bedoeld – onbedoeld;
- positief – negatief;
- gevolg output – gevolg externe factoren.

Een conclusie die letterlijk zichtbaar wordt in de schematische weergave is dat maatschappelijk rendement wordt bepaald door 'input' te relateren aan de 'outcome'. Het bepalen van het maatschappelijk rendement is niet erg tastbaar, maar op basis van de output kan alleen via de indirecte weg van 'throughcome' de daadwerkelijke effecten inzichtelijk worden gemaakt. Dit wordt ook wel de 'theory of change' genoemd.

Als voorbeeld om te komen van input naar output worden diensten aan geboden. De uitvoering van deze processen maken deel uit van de bedrijfsvoering van de corporatie. Deze productie wordt ook wel 'throughput' genoemd. Hiermee geeft de corporatie invulling aan de outcome. Juist het proces van bijvoorbeeld persoonlijke hulpverlening is de invulling van outcome. Tussen output en outcome zit een stap die wel 'throughcome' wordt genoemd, dit is de doorwerking van het proces.

"Een ander voorbeeld aan de hand van een concrete actie waarbij de corporatie gezamenlijk met bewoners de achtergangetjes bij woningen aanpakt. De input van de corporatie is dan bijvoorbeeld de personele inzet en het benodigde materiaal voor nieuwe schuttingen. De activiteit zelf is het uitvoeren van de opknappbeurt samen met bewoners. De output bestaat uit het aantal aangepakte gangetjes. De outcome is in dit voorbeeld een hoger woongenot omdat de achterpaden er weer netjes bij staan"⁹².

4.5 Financieel rendement⁹³

Het maatschappelijk rendement is dan weliswaar inzichtelijk gemaakt met de 'theory of change', maar dit is als los schema moeilijk te gebruiken. Dit moet immers weer cijfermatig inzichtelijk worden gemaakt om conclusies te kunnen trekken. Het moet zo concreet mogelijk worden, in de zin van het vinden van de juiste begrippen die de maatschappelijk doelen en de outcome weerspiegelen. En concreet in de zin dat de kwalitatieve beschrijving herkenbaar en beknopt is. Het rendement krijgt immers pas betekenis als er een norm is om te beoordelen.

Vervolgens ontstaat de discussie over wie die norm bepaald. Is dit aan de corporatie of aan de stakeholder? Het rendement wordt vaak gebruikt als verantwoording aan derden. Dus het moet in zekere zin een referentiekader zijn waarmee vergeleken kan worden. Zo moet een volledig beeld ontstaan van de maatschappelijke prestatie tegenover de benodigde investering.

⁹¹ Deuten, J., de Kam, G., 'Weten van renderen', pag.15, 2005.

⁹² Voorbeeld uit 'Weten van renderen', pag.40, Deuten, J., de Kam, G., 2005.

⁹³ Deze paragraaf is gebaseerd op informatie uit 'Weten van renderen', Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken, drs. J.Deuten, prof.G. de Kam, 2005.

Methoden

Voor het meetbaar maken van het maatschappelijk rendement zijn een aantal methoden mogelijk. In de kern gaat het met al deze methoden om het structureren van gegevens en het grondig onderzoeken van de effecten van de gerealiseerde output. Zowel terugkijkend als vooruitkijkend in de tijd. Het meten van outcome is een van de grootste uitdagingen die de corporaties de komende jaren nog te doen hebben. Hieronder volgen enkele veel voorkomende methoden die niet uitputtend zijn:

Een financiële invulling van het begrip maatschappelijk rendement geeft de Aedexmethodiek⁹⁴. Deze benchmark gaat uit van financiële kengetallen over het 'maatschappelijk dividend'. De corporatie gebruikt dit in de vorm van het verschil tussen het gerealiseerde rendement en het rendement dat mogelijk was geweest als enkel vanuit puur commerciële overweging was gehandeld. Naast de Aedex kent de branche ook andere benchmarks (die zich niet direct richten op het maatschappelijk rendement), onder meer⁹⁵:

- een jaarlijkse financiële benchmark van het CFW;
- balanced Scorecard, benchmarks;
- evaluatie jaarverslag;
- social audit;
- het management INK-model⁹⁶;
- het KWH-label⁹⁷;
- Lemon: een monitor op het gebied van leefbaarheid.

Praktijk

Hierboven worden een aantal methoden genoemd voor het inzichtelijk maken van het maatschappelijk rendement. Maar in de praktijk zijn dit over het algemeen vrij intensieve en lange trajecten. Daarom wordt in de praktijk veel gebruik gemaakt van 'slimme' indicatoren. Zo wordt veelal gezocht naar indirecte indicatoren die indirect de outcome meten. Die zijn namelijk veel gemakkelijker en goedkoper te verzamelen. Deze richten zich niet direct op het onderwerp zelf, maar geven daar, via een omweg, toch een beeld van. Zo is de WOZ-waarde een directe indicator voor de marktwaarde van woningen en geeft het op een indirecte manier aan in hoeverre de leefkwaliteit verbeterd. Een ander voorbeeld is het monitoren van de inkomensontwikkeling van een wijk, het kan iets zeggen over de effecten van werkgelegenheid in de regio.

Het financiële rendement blijft moeilijk inzichtelijk te maken. De methoden om dit te meten worden wel steeds beter maar het blijft veelal een gevoelskwesitie. Wanneer daadwerkelijk het maatschappelijke belang aangetoond kan worden en alle overige instanties staan hier achter, is het wellicht goede stap om deze investeringen te maken.

⁹⁴ Zie www.aedex.nl, mei 2007.

⁹⁵ De verschillende methoden zijn concreter uitgewerkt in 'Weten van renderen', Deuten, J., de Kam, G., pag.45. e.v., 2005.

⁹⁶ Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) is voornamelijk bekend door hun managementmodel. Het INK-model is bedoeld voor organisaties om een zelfevaluatie uit te voeren. Vaak worden deze zelfevaluaties uitgevoerd door auditors om zo een onafhankelijk mogelijk beeld van de organisatie te krijgen. Het model helpt organisaties te focussen op de gebieden waar verbeteringen mogelijk zijn.

⁹⁷ Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector (KWH) is een vereniging van woningcorporaties die het kwaliteitsdenken in de sector stimuleren. Hierbij wordt een steeds terugkomende evaluatie gehouden naar de kwaliteit van de corporatie aan de hand van klanttevredenheidsonderzoeken.

4.6 Cases leefbaarheid

Na het lezen van de vorige paragrafen van hoofdstuk 4 ontstaat een beeld van de actieve dorpsbenadering en de aanpak van het verbeteren van de leefbaarheid. Het geeft echter een beeld van een groot aantal belevingsfactoren in het dorp en gaat niet specifiek in op bepaalde leefbaarheidsproblemen. In principe gaat het met de leefbaarheid ook om de totale beleving van het dorp tot en met die ene stoeptegel die scheef ligt⁹⁸.

Het is zinvol enkele problemen die specifiek voor de leefbaarheid belangrijk zijn extra toe te lichten. In deze paragraaf worden daarom enkele voorbeelden uit de praktijk aangehaald om de leefbaarheidsproblemen aan te geven en deze problemen dieper te analyseren. In veel gevallen wordt namelijk een knelpunt gesignaleerd en moet een directe oplossing worden gezocht. Dit is de zogenoemde symptoombestrijding, terwijl het daadwerkelijke probleem heel ergens anders ligt.

Verder worden het maatschappelijk en financieel rendement bekeken van deze oplossingsvoorstellen. Dit is niet cijfermatig onderbouwd omdat de resultaten van dit soort rendement in de regel lang op zich laten wachten. Er wordt een inschatting gemaakt van de verbetering. In bijlage VII is een weergave van enkele voorkomende problemen op gebied van leefbaarheid. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de investering die gedaan moet worden en het maatschappelijk of financieel rendement die dit op zou kunnen leveren. Wederom is dit geen eindig overzicht en ook inzichten of dit rendement positief of negatief uit kan vallen kan worden bekritiseerd. Dit is niet volledig geanalyseerd op uitkomsten, het geeft slechts een overzicht van hoe dat dit opgezet zou kunnen worden. Tegenwoordig kan wel steeds meer gebruik worden gemaakt van de diverse bewonersenquêtees voor het meetbaar maken van het rendement, omdat deze simpelweg vaker gehouden worden.

Eerder zijn een aantal punten centraal gesteld voor woningcorporatie Welkom voor het verbeteren van de leefbaarheid van een dorp⁹⁹. Deze onderdelen worden hierna elk kort toegelicht:

- de woningvoorraad en de woningmarkt verbeteren;
- de woonomgeving verbeteren;
- het verbeteren van de (verkeers) veiligheid;
- verbeteren van de sociale samenhang d.m.v.:
 - stimuleren van het verenigingsleven;
 - voorzieningen als dorpshuizen ondersteunen;
 - investeren in Multifunctionele accommodaties;
- aanbieden van diensten:
 - thuishotel: diensten voor senioren die zo langer zelfstandig kunnen blijven wonen;
 - mienskipsoarch: diensten op het gebied van informele zorg: een bezoek aan huis;
 - hulp bij verhuizing.

Het verbeteren van de woningvoorraad.

Een veel voorkomend probleem in de diverse dorpen is de veelal verouderde woningvoorraad. De bestaande voorraad huurwoningen voldoen vaak niet meer aan de eisen van deze tijd. Dit komt mede door de behouden visie hierin vanuit het verleden. Hier is een grote kwaliteitsslag te maken.

⁹⁸ Eerder in dit rapport behandeld bij de totale waardering van de leefomgeving, pag. 19 e.v.

⁹⁹ Eerder in dit rapport behandeld bij de punten van leefbaarheid, pag. 22.

Daarnaast is het een algemeen probleem dat er een tekort is aan woningen voor starters. Zowel voor jongeren die net uit huis gaan (tot 23 jaar) en jongeren die de eerste stap op de koopmarkt willen maken is onvoldoende aanbod. Met de huidige nieuwbouwkosten en de hoge grondkosten voor nieuwe woningen is het echter niet zo dat deze doelgroep perfect bediend wordt. De verkoop van nieuwe woningen vallen nog wel binnen de sociale koop (tot €200.000), maar voor de echte starter (iets boven de €100.000,-) is een nieuwbouw woning niet bereikbaar. De woningcorporatie kan dit in gang zetten door doorstroming van zittende huurders naar deze duurdere huurwoningen en de bestaande woningen te koop aan te bieden.

Verder is het de ambitie van woningcorporatie Welkom om het woningaanbod van de dorpen aan te scherpen op de doelgroepen. De bestaande voorraad voldoet vaak niet aan de wensen van vandaag de dag. Daarnaast moet ook op sociaal gebied extra mogelijkheden worden geboden voor het verbeteren van de leefbaarheid. Voor het woningaanbod vallen drie doelgroepen te bepalen, te weten:

Doelgroep	Probleem, reden
Jongeren (starters)	Een al jarenlange tendens dat jongeren wegtrekken richting de stad is in het landelijk gebied maatgevend. De aangeboden voorzieningen, de beperkte mobiliteit en het woningaanbod voor deze doelgroep zijn onvoldoende. In totaal is het daardoor voor deze doelgroep minder aantrekkelijk in het landelijk gebied te (blijven) wonen.
(Jonge) Gezinnen	De mobiele gezinnen zijn minder plaatsgebonden. Maar deze groep willen voornamelijk wonen in kernen waar de primaire voorzieningen als scholen en supermarkt aanwezig zijn.
Ouderen/ senioren	Willen het liefst zo lang mogelijk zelfstandig in hun woning blijven wonen, Waardoor de vraag naar gemaksdiensten groeit. O.a. tuinonderhoud, maaltijdverstrekking of thuiszorg.

Doelgroep	Oplossingsrichtingen voor de leefbaarheid.
Jongeren (starters)	Het oude bezit kan voor deze doelgroep gebruikt worden als starters-woningen. Daarnaast moet meer geïnvesteerd worden in de voorzieningen en het verenigingsleven voor deze doelgroep.
(Jonge) Gezinnen	Inzet voor deze doelgroep is uitbreiding in die kernen waar de basis voorzieningen aanwezig zijn. Verder kunnen eventuele dependances worden aangetrokken vanuit het netwerk van woningcorporatie Welkom voor de basisvoorzieningen.
Ouderen/ senioren	Het bieden van zogenaamde nultreden woningen waarbij badkamer en slaapkamer op de begane grond gelegen zijn. Daarnaast worden enkele gemaksdiensten en thuiszorg geïnitieerd.

Maatschappelijk rendement:

Het maatschappelijk rendement van deze ingrepen is een betere afstemming van de woningvoorraad op de markt. Daarnaast worden extra faciliteiten op gebied van voorzieningen geïnitieerd vanuit het actieve dorp. De gemaksdiensten kunnen daar bijvoorbeeld uitkomst bieden voor de senioren.

Financieel rendement:

Het financieel rendement van een betere afstemming van de woningvoorraad is tweezijdig. Met de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen wordt een deel van het bezit vernieuwd, waardoor de vastgoedwaarde toeneemt. Daarnaast wordt met de verkoop van de bestaande woningen voor de starters veelal winst gemaakt. Omdat de boekwaarde van deze oude woning laag is en deze toch tegen marktprijs wordt verkocht. Negatief punt voor het financieel rendement is wellicht het bieden van accommodaties voor bepaalde voorzieningen.

Het verbeteren van de woonomgeving.

De woonomgeving en het beheren van openbaar groen is een terugkomend probleem. Dit is voornamelijk te wijten aan een imago probleem. Voor het verbeteren van de woonomgeving moet de kans worden aangegrepen om dit te combineren met de bouwactiviteiten. Bij renovatie of sloop en nieuwbouwplannen kunnen deze activiteiten van nieuw straatwerk en dergelijke prima worden gecombineerd. Daarnaast moeten achterpaden en steegjes beter worden beheerd en gecontroleerd en moeten huurders worden aangesproken op wantoestanden. Het aanspreken van zowel huurders als kopers in de buurt op bijvoorbeeld een rommelige voortuin is hierbij een begin.

Maatschappelijk rendement:

De totale buurt krijgt een verbetering voor het openbaar gebied. Dus hiermee wordt ook de beleving van het dorp over die woonomgeving verbeterd. Een nadeel van dit soort ingrepen is dat de uitvoering ingrijpend is, waarbij de nodige overlast gepaard gaat.

Financieel rendement:

Het financieel rendement van deze actie is minimaal. De totale aanblik en de totale aantrekkingskracht nemen iets toe, maar gedurende grootschalige straatwerkzaamheden en wegomleidingen wordt dit zeker niet als een meerwaarde ervaren.

Het verbeteren van de (verkeers) veiligheid

Met de herinrichting van straten kunnen ook verkeersveiliger situaties worden gecreëerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met het toenemende randverkeer van woon-werk situaties. Daarnaast moet in het landelijk gebied rekening gehouden worden met landbouwverkeer.

Problemen op gebied van veiligheid zijn in de kleine dorpen in het landelijk gebied amper aanwezig. In enkele gevallen zijn er problemen met hangjeugd waarmee de belevingswaarde van externe veiligheid nog een aandachtspunt is, maar hierover volgt bij het verbeteren van de sociale samenhang nog een toelichting.

Maatschappelijk rendement:

Verkeersveiliger situaties zorgen voor een betere beleving van de verkeersveiligheid. Toch ontstaat hier een paradox. De automobilist krijgt meer (uit)zicht in bepaalde verkeerssituaties waardoor in de regel weer harder gereden wordt. Met als gevolg: weer onveiliger verkeerssituatie.

Financieel rendement:

Het financieel rendement van deze actie is minimaal. Deze voorziening valt onder een basisvoorzieningen voor bereikbaarheid.

Het verbeteren van de sociale samenhang.

Het verenigingsleven in de Friese dorpen is nog lang niet ter ziele. Er zijn in Friesland zelfs kleine dorpen met slechts honderd huizen en vijftientig verenigingen. Hierin is overigens wel een tendens van vergrijzing. Het is vooral een taak voor iedereen in de gemeenschap, jong en oud, om dit soort verenigingen in stand te houden. De woningcorporatie kan hierin vooral uitkomst bieden door het netwerk te gebruiken voor accommodaties en het financieel ondersteunen van kleinschalige lokale initiatieven.

De basisvoorzieningen in de kleine kernen worden steeds minder. Daarom zijn we nu op een punt beland waarbij we innovatief moeten denken over lokale initiatieven voor lokale activiteiten. Welkom wil hierin graag meedenken en meewerken in het investeren van lokale voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen van het buurthuis in het onderhoud en beheer van het gebouw. Daarbij komt natuurlijk wel de vraag in welke verhouding moet dit dan gebeuren. De investering moet in verhouding staan met het aandeel huurwoningen, maar ook in welke verhouding geïnvesteerd moet worden met overige dorpen. De regels vanuit het Besluit Beheer Sociale Huursector geven hierin veel bewegingsruimte. Een stichting of vereniging die ook maar enigszins maatschappelijke verbondenheid toont mag door een corporatie worden ondersteund.

Het achteruitlopende voorzieningenniveau moet worden tegen gegaan door innovatief en multifunctioneel naar oplossingen te zoeken in voorzieningen voor de lokale bevolking. Hierbij kunnen voorzieningen als multifunctionele accommodaties uitkomst bieden. Gezamenlijke organisaties als crèche, kinderdagopvang of het zorgloket kunnen prima gecombineerd worden in een gebouw. Maar ook een supermarkt, met daarin een drogisterij of postloket, vormen een centrumfunctie voor het dorp.

Verder moet hangjeugd als thema meer aan de orde komen in het sociaal team. En daarin geldt niet uitsluitend een signaleringsrol, maar ook het onderzoeken van het daadwerkelijke probleem van deze hangjeugd. Hierbij moet niet direct worden over gegaan op het voorzien van een jeugdthuis, want dit valt weer onder de symptoombestrijding. Het daadwerkelijke probleem van deze hangjeugd kan liggen aan de thuis situatie of geen aansluiting kunnen vinden bij de plaatselijke voetbalvereniging. Het kan zelfs zo zijn dat deze voorziening er niet eens is. De analyse van deze knelpunten is van wezenlijk belang voor het oplossen van het probleem.

Maatschappelijk rendement:

De sociale samenhang is van levensbelang op het Friese platteland. En ondanks dat er een algemene tendens is van een individualiserende samenleving is dit in Friesland maar amper het geval. Het verenigingsleven is hier nog lang niet ten ziele. Het is van maatschappelijk belang dit ook telkens weer te benadrukken. Met het multifunctioneel omgaan van voorzieningen kan Welkom vooral faciliterend van dienst zijn in het betrekken van bepaalde partijen uit het netwerk.

Financieel rendement:

Het financieel rendement van deze acties zijn minimaal, maar gezien de sociale functie van de corporatie is deze financiële inbreng een soort verplichting voor het dorp. Verder heeft de eventuele bouw van bepaalde voorzieningen weliswaar als vastgoedobject een bepaalde waarde, maar het is de vraag in hoeverre de verhuurbaarheid op de lange termijn hiervan gegarandeerd kan worden. Daarbij is vooral de inzet van flexibel in te delen ruimten om toch vooral het toekomstbeeld open te houden. Het is niet de ambitie om zelf buurthuizen te bouwen en te exploiteren. Maar verzoeken om hulp voor het beheren en onderhouden van dit soort accommodaties voor gereduceerd tarief zullen wel serieus worden onderzocht.

Het aanbieden van diensten

Woningcorporatie Welkom biedt huurders diensten als het thuishotel of mienskipsoarch. Dit is voornamelijk gericht op het langer zelfstandig thuis kunnen wonen voor senioren. Het bekendste voorbeeld is de maaltijdservice, maar ook andere diensten als huishoudelijke hulp worden hierbij voor een laag tarief geboden. Maar ook diensten voor jonge gezinnen als kinderdagopvang of oppas voor de kinderen kunnen binnen het netwerk van Welkom een plaats vinden. Hiermee speelt Welkom in op het sociale en dienstverlenend karakter van de organisatie.

Maatschappelijk rendement:

Het maatschappelijk rendement is enorm. Vooral ouderen kunnen met behulp van de vele extra diensten, nog jaren zelfstandig blijven wonen. Dit heeft twee voordelen. Het eerste voordeel is geredeneerd vanuit de wens van de bewoner, die het liefst zo lang mogelijk thuis wil blijven wonen. Het tweede voordeel is dat de vraag naar verzorgings- of aanleunwoningen hiermee iets wordt verlaagd en dat is noodzakelijk want in de meeste gebieden neemt de vergrijzing alleen maar toe.

Financieel rendement:

Het financieel rendement van deze actie is minimaal. Deze voorziening vallen meer in het sociale karakter wat de woningcorporatie als visie naar buiten wil brengen.

4.7 Terugblik actieve dorp

Dit hoofdstuk heeft een ideaal beeld gegeven van het actieve dorp. Hierin komen eigenlijk alle voorgaande onderwerpen uit de hoofdstukken samen. Allereerst op gebied van volkshuisvesting is het juist de sociale taak om gezamenlijk met de gemeente het lokale beleid vorm te geven. Ook de theoretische inzichten in planning komen steeds verder op een open planproces waarbij de actieve burger gestimuleerd wordt. Verder zorgt het decentralisatieproces van de overheid dat de lokale gemeenten meer de natuurlijke partners opzoeken voor het ontwikkelen van het beleid.

Het actieve dorp wat daarmee in dit hoofdstuk invulling krijgt met behulp van een startpagina een overzicht voor het ontwikkelen van het beleid. Het eerste aanknopingspunt vanuit de corporatie is de aanpak van de woningvoorraad maar ook het voorzien in de sociale voorzieningen voor het dorp. De startpagina geeft invulling aan een open plan proces waarbij alle partijen deelgenoot zijn van het proces en resultaat. De startpagina geeft een overzicht van een signalering en volgsysteem voor de lokale problemen.

Het maatschappelijk rendement en de financiële inspanningen voor dit rendement geven ondanks de vele inzichten en gebruik makend van de 'theory of change' een bepaald gevoel. Het is moeilijk in directe zin bepaalde investeringen cijfermatig te onderbouwen voor het maatschappelijk rendement. Het is hoopvol dat in de nabije toekomst hierin wellicht betere benchmarks te gebruiken zijn.

De sociale samenhang in het landelijk gebied van Friesland is over het algemeen goed. Het verenigingsleven en de lokale initiatieven voor activiteiten zijn aanwezig. Daarom ben ik er ook van overtuigd dat het proces van een actief dorp hier goed kan gaan werken. Ik ben wel sceptisch op deze invulling in minder samenhangende gebieden van Nederland. Want daar kan de daadwerkelijke aanwezigheid van actieve verenigingen in het dorp wel eens minder zijn. Vooralsnog kan de provincie Friesland nog jaren vooruit met het actieve dorp.

Verder is het een kwestie van goed onderzoek doen naar lokale problemen. De mensen in het werkveld gaan over het algemeen vrij snel aan de slag met het oplossen van een probleem, terwijl het daadwerkelijke probleem ergens anders ligt. Hiermee ontstaat een symptoombestrijding, waarmee het daadwerkelijke probleem niet wordt opgelost.



Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

“Leefbaarheid in de kleine kernen”
“- De woningcorporatie in de samenleving -”

De titel van dit onderzoek richt zich op een tweetal zaken. Allereerst de leefbaarheid op het Friese platteland die over het algemeen steeds slechter wordt door het wegtrekken van voorzieningen. Daarnaast de rol die de woningcorporatie hierin kan invullen voor het verbeteren van die leefbaarheid. In dit hoofdstuk worden een aantal conclusies en aanbevelingen gegeven met het doorlopen van het volledige rapport. Deze zullen per hoofdstuk worden toegelicht.

De term leefbaarheid wordt in de volksmond vaak gebruikt en in het politieke debat is het weer zeer actueel met de lijst van veertig probleemwijken gesteld door dit kabinet. Gezien de grote omvang van de stedelijke problemen staat dit in geen verhouding tot het landelijk gebied. Daarbij komt dat het oplossen van leefbaarheidproblemen in het landelijk gebied zelfs in verhouding veel sneller en goedkoper kan dan met de stedelijke problemen. Daarnaast bestaat Nederland voor 80% uit landelijk gebied en in de provincie Friesland woont meer dan tweederde van de bevolking op het platteland. Dat betekent niet dat steden geen aandacht behoeven, want ook de stedelijke centra zijn van groot belang voor het ontwikkelen van de kleine kernen. Het geeft echter wel een weergave van de noodzaak om voor het landelijk gebied naar oplossingen te gaan zoeken.

De woningcorporatie heeft de afgelopen eeuw veel woningen gebouwd en beheerd en staat daarmee direct in de lokale samenleving van het dorp. De corporatie staat nu samen met de gemeente aan de vooravond van het verbeteren van de leefbaarheid in het landelijk gebied, waarbij toch geheel andere problemen spelen dan die van criminaliteit en overlast.

De Nota Ruimte uit 2004 is van grote invloed geweest en kan als omslagpunt voor het landelijke beleid worden gezien. Met deze Nota zijn lokale ontwikkelingen meer neergelegd bij de lokale bestuurders. Dit is een positieve ontwikkeling omdat juist daar ook de kennis en de geschiedenis van het dorp vandaan moet komen. Daarnaast kan zo lokaal naar oplossingen en kansen worden gekeken voor economische ontwikkelingen. Van oudsher wordt het Noorden gekenmerkt door landbouw en energiewinning als belangrijke werkgevers, maar hierin ontstaat toch meer een tendens naar meer toerisme, zorg en het onderwijs in watermanagement. Deze verdere ontplooiing kan gezien worden als positieve ontwikkelingen in de economische ontwikkelingen van het Noorden.

De hedendaagse volkshuisvesting begint met de woningwet van 1901. De erbarmelijke leefomstandigheden was reden voor de overheid om in te grijpen. De problemen van de leefbaarheid in het landelijk gebied geven dan wel geen wantoestanden voor de volksgezondheid zoals vroeger, maar de aanpak nu geeft wel een signaal af van: tot hier en niet verder.

In dit onderzoek wordt de leefbaarheid onderzocht. Vanuit de literatuur worden daar diverse definities voor gegeven, maar het wordt vaak gebruikt als container begrip voor vele problemen. Als conclusie van de vele definities kan gesteld worden dat leefbaarheid een subjectief gevoel is over de kwaliteit van de leefomgeving. Het omvat dus de totale beleving van de woonomgeving; van supermarkt tot losse stoeptegels.

Het nieuwe landelijke beleid startende in 2004 kan worden aangemerkt als een keerpunt van meer decentralisatie voor de lokale overheid. De veranderingen in het plattelandsbeleid is in de daaropvolgende jaren steeds verder uitgewerkt tot een lokaal beleid. Het nieuwe sturingsstelsel onder de noemer investeringsbudget landelijk gebied (ILG) is daarbij de meest vernieuwende. Hiermee worden vele oude regelgevingen en verschillende financiële bijdragen op één hoop gegooid. Dit lijkt voorsnog een belangrijke keuze omdat de vele verschillende regels in het verleden tot onoverzichtelijkheid en onuitvoerbaarheid van het beleid leidden.

Uit de decentralisatieprocessen van de afgelopen jaren komt wel naar voren dat het lokale beleid steeds meer lokaal wordt ingevuld. Daarbij zoeken gemeenten steeds meer natuurlijke partners voor het lokale beleid. De woningcorporatie komt daarbij steeds meer in beeld voor de invulling van de gezamenlijke opgave voor het verbeteren van de leefbaarheid.

De ruimtelijke planning en de theoretische benadering van planning is in de afgelopen decennia veel veranderd. De centrale blauwdrukplannen uit de jaren '60 zijn veranderd in steeds meer inspraak door burgers en andere partijen. Dit past ook beter bij de hedendaagse samenleving. De ontwikkelingen van meer inspraak en het werken naar een open plan proces zijn niet meer weg te denken en worden overal als positief ervaren.

Vervolgens is in dit onderzoek de actieve dorpsbenadering centraal gesteld voor het verbeteren van de leefbaarheid. Een eerste aanknopingspunt voor het actieve dorp is de grote opgave van de corporatie op gebied van herstructurering. Omdat bij deze ontwikkelingen een open plan proces met het dorp begonnen wordt, is het een kleine stap hier het actieve dorp bij te gebruiken. Voor het verbeteren van de leefbaarheid is geen draaiboek te maken omdat de voorkomende problemen nergens gelijk zijn. Zo wordt meer gewerkt naar een goed werkbaar protocol. Op basis van verschillende inzichten op deze aanpak ben ik gekomen tot een zogenaamde startpagina (bijlage IV) en een protocol voor het signaleren en volgen van knelpunten. Een eerste taak binnen deze aanpak is om de verschillende partijen bij elkaar te brengen en het gezamenlijk belang te laten inzien. Pas bij voldoende draagvlak kunnen eventuele initiatieven worden onderzocht voor concrete uitvoering. Welkom wil met de actieve dorpsbenadering een actief dorp stimuleren en faciliteren waarbij de verschillende partijen elkaar snel weten te vinden en actief werken aan het oplossen van problemen. Dit is niet zozeer op de stoel van de regie, maar wel met een signalerende, aanjagende of faciliterende rol.

De startpagina kan in mijn beleving leidraad zijn voor alle voorkomende problemen van het dorp. Op basis van dit overzicht ontstaat een signalering en volgsysteem voor bepaalde problemen. Op basis van prioriteit en het werken naar gezamenlijke oplossingsvoorstellen ontstaat draagvlak en concrete afspraken voor de uitvoering van bepaalde verbeterpunten.

De registratie van leefbaarheidsproblemen gebeurt op dit moment veelal op basis van bestaande registraties. Deze bestanden geven echter geen goed beeld van het subjectieve gevoel van leefbaarheid. Daarom zou wellicht beter gebruik kunnen worden gemaakt van jaarlijkse enquêtes. Wel is de vraag bij een constant terugkeerpatroon of de respons nog hoog zal zijn.

Het maatschappelijk rendement en de financiële inspanningen voor dit rendement geven ondanks de vele inzichten en gebruik makend van de 'theory of change' een bepaald gevoel. Het is moeilijk in directe zin bepaalde investeringen cijfermatig te onderbouwen voor het maatschappelijk rendement. Met het steeds verder ontwikkelen van methoden vanuit bijvoorbeeld Aedex zullen hier wellicht in de nabije toekomst betere middelen voorhanden zijn. Deze benchmark gaat uit van financiële kengetallen over het 'maatschappelijk dividend'. De corporatie gebruikt dit in de vorm van het verschil tussen het gerealiseerde rendement en het rendement dat mogelijk was geweest als enkel vanuit puur commerciële overweging was gehandeld.

Voor het verbeteren van de leefbaarheid worden vervolgens nog enkele problemen aangedragen vanuit de corporatie. De eerste aanzet voor het actieve dorp is het verbeteren van de woningvoorraad en dit beter te laten aansluiten bij de verschillende doelgroepen. Daaropvolgend is het niet meer dan logisch om met het opknappen van de woningvoorraad ook de woonomgeving en de verkeersveiligheid integraal te benaderen.

De sociale samenhang wordt als kaderstellend voor de leefbaarheidsproblematiek gezien en juist daar zit ook de kracht van het actieve dorp. Het verenigingsleven in de Friese dorpen is nog lang niet ter ziele. Er zijn in Friesland zelfs kleine dorpen met slechts honderd huizen en vijftig verenigingen. Hier kan de gemeenschap alleen maar van profiteren.

De basisvoorzieningen zijn van levensbelang voor het dorp. Welkom wil daarom ver gaan in het ondersteunen en meewerken in deze lokale voorzieningen. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen van het buurthuis in het onderhoud en beheer van het gebouw. Belangrijk voor deze ondersteuning is om een aantal criteria vast te stellen wanneer actief wordt deelgenomen in deze ondersteuning. De investering moet in verhouding staan met het aandeel huurwoningen, maar ook in welke verhouding geïnvesteerd moet worden met overige dorpen.

Met het onderzoek naar deze leefbaarheidsproblematiek besef ik mij dat wij veelal bezig zijn met adhoc beslissingen. Directe oplossingen worden vrij snel aangedragen terwijl het wezenlijke probleem blijft bestaan. In veel gevallen wordt gewerkt aan symptoombestrijding. Als voorbeeld iemand heeft hoofdpijn en neemt een aspirine. Het daadwerkelijke probleem is echter een stijve schouderpartij die een zeurende pijn veroorzaakt naar het hoofd. Zo wordt ook vaak adhoc gereageerd op bepaalde problemen. In veel gevallen wordt namelijk een knelpunt gesignaleerd en wordt een directe oplossing aangedragen. Als voorbeeld zijn er in een bepaalde plaats problemen met hangjeugd. Hierbij wordt snel ingezet op een jeugdthunk want dan hebben ze een plek om naar toe te gaan, maar het daadwerkelijke probleem blijft. Het daadwerkelijke probleem van deze hangjeugd kan bijvoorbeeld liggen aan de thuis situatie of geen aansluiting kunnen vinden bij de plaatselijke voetbalvereniging. Het kan zelfs zo zijn dat deze voorzieningen er niet eens zijn. Een goede analyse van knelpunten is daarbij nog wel het belangrijkste van de gehele actieve dorpsbenadering. Alleen zo kan het lokale verschil gemaakt worden.

Onzekerheden in de uitgangspunten

Het huidige beleid heeft gediend als vertrekpunt voor het hier beschreven onderzoek. De ontwikkelingen in de toekomst zijn echter niet altijd uit het beleid af te leiden. De onzekerheden ten aanzien van de toekomst zijn niet direct meegenomen in het onderzoek, maar moeten wel in ogenschouw worden genomen. Belangrijkste onzekerheden hierbij zijn:

- economische ontwikkelingen: op dit moment bevindt Nederland zich in een positieve economische situatie, maar dit kan veranderen. In tijden van economische recessie zal de wooncarrière van mensen worden aangepast. Mensen zullen in deze situatie stelselmatig minder tevreden reageren op de leefomgevingskwaliteit;
- politiek: na verkiezingen vinden dikwijls veranderingen plaats in de bezetting van verschillende bestuurlijke posten. Deze machtsverschuivingen, tussen politieke partijen, kunnen van invloed zijn op het te voeren beleid. Onderwerpen als het afschaffen van de hypotheekrente aftrek of de liberalisering van de huren zijn van grote invloed op de ontwikkelingen in de sociale huursector;
- maatschappelijke ontwikkelingen: de maatschappelijke ontwikkelingen zijn niet goed in kaart te brengen. Veranderingen van inzicht over maatschappelijke thema's kunnen vrij snel omslaan. Op de lange termijn kan voornamelijk voorspeld worden wat er niet zal gebeuren.

En verder...

Belangrijk bij het afronden van een onderzoek als deze is het vervolg van deze beleidsinzichten. Daarbij ontstaat snel de gedachte van 'papieren tijger' die in de bureaulade verdwijnt. Welkom is er alles aan gelegen dit onderzoek verder uit te werken en te gebruiken in de bedrijfsvoering. Zoals aangegeven in dit onderzoek zijn op dit moment enkele pilots op gebied van de actieve dorpsbenadering en het verbeteren van de leefbaarheid in volle gang. De uitgangspunten vanuit de corporatie moeten hierbij nog een slag maken. Maar ook de bekendheid van dit imago van een 'actieve dorpsbenadering' staat hierbij centraal.

Aansluitend op dit onderzoek wordt dit rapport samengevat tot een snel leesbaar product. In ongeveer tien pagina's worden hierin de belangrijkste punten aangestipt. Vervolgens is de bedoeling een workshop te houden met diverse partijen om hier een verdere invulling aan te geven. Binnen een team van 'het dorp' kan de startpagina zo een verdere invulling krijgen. En let wel:

Het actieve dorp begint bij jezelf

Literatuur/ Bronvermelding

Interviews/ overleg:

- Management Welkom
- Diverse informele gesprekken met gemeenten, plaatselijk belangen en mensen in het werkveld.

Literatuur:

Allmendinger, P (2002), *Planning theory*, Palgrave, New York, NY

Blaauwwekel, M. Gorcum, van R.M., Martens, R.A.E. (2006), *wooneconomie als motor van het Noorden*, Groningen.

Borchert, J.G., Kruyf, M.de (1991), *Bevolkingsgroei ter wille van het voorzieningenniveau*, Utrecht.

Bree, P. van (2006), *Rimpels in de ruimtelijke ordening, verbeteringen van leefbaarheid in dorpen*, Boxtel, Aeneas.

Buckers, D. (1999), *De economische betekenis van landelijk wonen; Effecten van de ontwikkeling van de woonfunctie in het landelijk gebied*, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag,

Buckers, D. (2005), *De economische betekenis van landelijk wonen*, Laagland'advies, Amersfoort, InnovatieNetwerk Groene ruimte en Agrocluster, Utrecht, Rapport nr. 05.2.093, www.agro.nl/innovatienetwerk/doc/economische_betekenis_landelijk_wonen.pdf

Champion, A. en C. Vandermorten (1997), *Migration, counterurbanization and regional restructuring in Europe*. In Blotevogel, H. en A. *Fielding People, jobs and mobility in the New Europe* (pp. 69-90), Chisester Wiley.e.a.. Uit "De economische betekenis van landelijk wonen".

Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, RIGO, Amsterdam

Commissie van de Europese Gemeenschap (2005), *Plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)*, Verordening (EG) nr. 1698/2005.

Deuten, J., Kam, G. de (2005), *Weten van renderen, Nieuwe wegen om het maatschappelijk rendement van woningcorporaties zichtbaar te maken*, Utrecht, uitg. SEV.

Dieten, J.van, gebaseerd op de titel "Bakstenen kun je tellen, leefbaarheid niet", 1994.

Engbersen, M., Hauten vd e.a. (2005), *Verrassende Ruimte, een sociale economische agenda voor het landelijk gebied*, Utrecht, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Ekkers, P. (2002), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Gray, B. (1989), *Collaborating, Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, Jossey-Bass.

- Goudappel, H.M. (1996), *Het metafysisch domein van besluitvormingsprocessen: een verkenning*.
- Graaf, P.J. (2004), *Dorpen bedreigd? De maatschappelijke gevolgen van grootschalige bouwprojecten op bestaande dorpen in de provincie Groningen*, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen.
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, London: Macmillan Press, New York, Palgrave.
- Jansen, U., Lammerts, R. (1999), *Leefbaarheid op het platteland over de periode 1989-1998, een literatuuronderzoek*, Utrecht, Verwey Jonker Instituut.
- Kooij, A. van der (2006), *Verslag van Agenda voor een Vitaal Platteland, Den Haag*.
- Lahaye, H.P.D e.a. (2000), *Duurzaam de boer op, relaties tussen agrotourisme, natuur, milieu en landschap*, Centrum voor landbouw en milieu, april 2000, Utrecht, CLM 460-2000
- Landbouw-Economisch Instituut (LEI) (2006), *Lokale bedrijvigheid, leefbaarheid en sociale vitaliteit in het landelijke gebied van Friesland*, Den Haag.
- Meurs, T (2005) *Leefbaarheid? Een leeg woord!*, KEI-netwerk
www.buildingbusiness.com/uploads/pdf/0
- Ministerie van LNV, (2005), *Kiezen voor landbouw, Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector*, Den Haag,
- Ministerie van VROM (1998), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2000), *Nota Wonen 'Mensen, Wensen, wonen', wonen in de 21^e eeuw*.
- Ministerie van VROM (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2004), *Leefbaarheid van wijken*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2005), *Besluit Beheer Sociale Huursector*, Den Haag.
- Ministerraad (2006), *Agenda voor een Vitaal Platteland, MJP2, Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 'SAMEN WERKEN'*, Versie Ministerraad 17-02-2006.
- Motivaction Research and Strategy (2004), *Verslag groepsdiscussie Nieuwe Dorpen*,, rapport 04.3.042. Verslag conferentie (2004), *Nieuwe Dorpen in de praktijk*,
- NIZW (2003), *Nieuwe dorpen – een essay over sociale samenhang*, NIZW en de Architecten Cie. Research & Development, rapport 03.2.052.
- Provincie Fryslan (2003), *Fokus op: Het Friese Onderzoeksnetwerk voor KennisUitwisseling over de Samenleving: De leefbaarheid van het Friese Platteland*, Leeuwarden.
- Ree, J. van der (2004), *De complexiteit van leefomgevingskwaliteit, Inhoudelijke en procesmatige moeilijkheden bij het opstellen van beleid ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit*, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen.
- Riele, N. te e.a. (2003), *Nieuwe Dorpen - Een eerste inventarisatie van problemen en kansen*, InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag, Rapportnr. 03.2.042,

RIGO Reearch en Advies BV (1995), *Woonbeleving, De subjectieve kwaliteit van het wonen*, Amsterdam.

Roo, G.de (2001) *Planning per se, planning per saldo, Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, reeks planologie, Den Haag, Sdu Uitgevers.

Roo, G.de, Voogd (2001), *Methodologie van Planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Coutinho, Bussum.

Rozenhal, U. (1998), *Maakbaarheid, wetenschap of politieke pamfletterie?*, Leiden.

Sociaal Economische Raad (SER) (2005), *Kansen voor het platteland*, nr.12, Den Haag.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2006) *Thuis op het platteland, de leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, Den Haag.

Stockdale, et al (2004), *The repopulation of rural Scotland: opportunity and threat. In: Journal of rural studies* 16, pp. 243-257. Uit "De economische betekenis van landelijk wonen".

Tolner, A (2004), *Betrokkenheid bij de woning en woonomgeving*, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen.

Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG) (1993), *Leefbaarheid in landelijke gebieden een kwestie van aandacht*, Alphen aan de Rijn.

Wardt, J.W. van de, F. de Jong (1997), *Tussen Dam en Arena: leefbaarheid en de betekenis van omgevingskenmerken in negen Amsterdamse buurten*, Amsterdam, Bron UVA BV.

Woningcorporatie Welkom (2005) *Jaarverslag 2005*, Bolsward.

Internetsites:

www.minvrom.nl/notaruimte	mrt. 2007	www.vandale.nl	dec. 2006
www.aedex.nl	dec. 2006	www.regering.nl	mei 2006
www.agro.nl/innovatienetwerk/	mei 2006	www.regiebureau-pop.nl	jun. 2006
www.campingmiddendrenthe.nl	mei 2006	www.regiovisie.nl	jun. 2006
www.cbs.nl	jul. 2006	www.rivm.nl	mrt. 2007
www.dealdefeanen.nl	jun. 2006	www.rug.nl	dec. 2006
www.grienlinks.nl	mei 2006	www.ssnonline.nl	mei 2006
www.quotedb.com	mei 2007	www.senate.be	jul.2006
www.rug.nl/Corporate/nieuws	jan. 2007	www.vbo.nl	jun. 2006
www.landbouwzorg.nl	dec. 2006	www.verkeerenwaterstaat.nl	mrt. 2007
www.minInv.nl	jun. 2006	www.vrom.nl	dec. 2006
www.nom.nl	aug. 2006	www.vromraad.nl	jun. 2006
www.actiefburgerschap.nl ,	mei 2007	www.wikipedia.nl	dec. 2006
www.sbs6.nl	aug. 2006	www.wkkf.org	dec. 2006
www.dsg.nl/logs/gl	Mrt. 2007	www.oostveen.net	apr. 2007

Bijlagen:

Bijlage I CBS Cijfers en percentages per 1-1 2005:

Bijlage II Overzicht directe en indirecte effecten 'wooneconomie'

Bijlage III Overzicht dorpsbenadering Jirnsum

Bijlage IV Overzicht startpagina

Bijlage V Overzicht protocol actieve dorpsbenadering

Bijlage VI Overzicht startpagina 2 en 3

Bijlage VII Overzicht cases financieel en maatschappelijk rendement

Bijlage I CBS Cijfers en percentages per 1-1 2005:

VOLKSHUISVESTING Fryslân en Nederland.

	Een- heid	Tel- datum	2001	2002	2003	2004	2005	Nederland 2005
Woningvoorraad	abs	1-1	264.115	266.345	268.200	269.378	271.500	6.858.719
w.v. koopwoningen	%		62	64	64	64	64	55
w.v. huurwoningen			38	36	36	36	36	45
Voltooide woningen	abs		2.701	2.299	1.839	3.010	2.387	67.016
w.v. koopwoningen			2.278	1.933	1.494	2.260	1.880	50.116
w.v. huurwoningen			423	366	345	750	507	16.900
Aan woningvoorraad onttrokken woningen	abs		572	539	779	812	650	19.057
w.v. koopwoningen			260	169	295	400	181	4.345
w.v. huurwoningen			312	370	484	412	469	14.712
Leegstand	abs	1-1	5.428	5.139	5.307	5.459	7.161	*
Woningdichtheid (km ² la	gem	1-1	79	79	80	80	81	203
Woningbezetting		1-1	2,39	2,39	2,39	2,38	2,37	2,38

* Het leegstandcijfer van Nederland wordt niet meer geregistreerd.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en Friese Gemeenten.

VOLKSHUISVESTING per gemeente 2005.

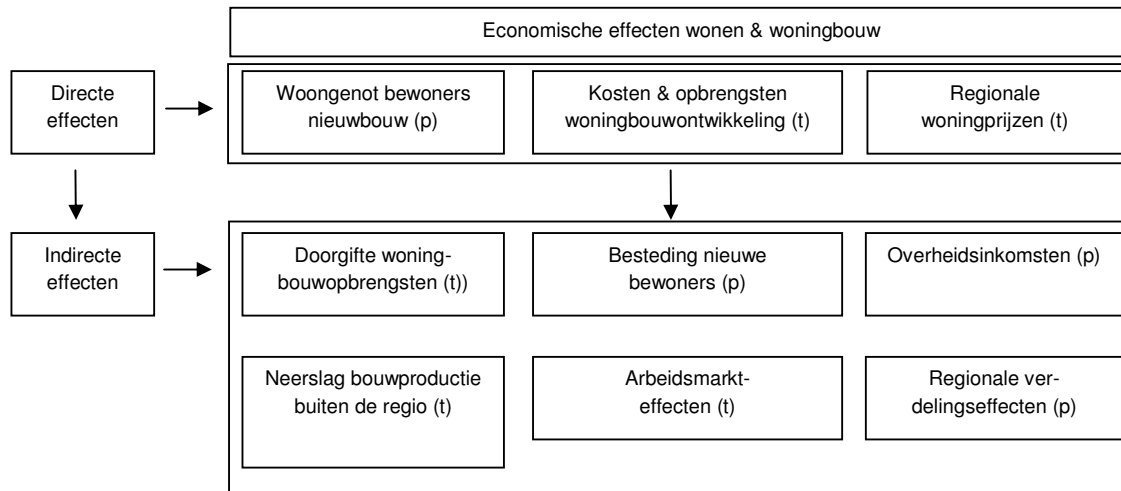
Gemeente	woning- voorraad 1-1-2005	voltooide woningen	toevoeging anderszins	onttrekking aa woning- de woningvoor raad	woning- voorraad* 01-01-2006	woningvoorraad 1-1-2005 in perc. huur	leegstand 1-1-2005 koop	
Achtkarspelen	11.204	69	3	5	11.271	36	64	219
Ameland	1.804	14	3	4	1.817	15	85	0
het Bildt	4.499	40	3	15	4.527	32	68	64
Boarnsterhim	7.948	100	0	1	8.047	32	68	299
Bolsward	4.126	14	0	4	4.130	38	62	85
Dantumadeel	7.538	54	2	11	7.583	34	66	135
Dongeradeel	10.187	53	3	49	10.194	32	68	317
Ferwerderadiel	3.645	29	3	1	3.676	27	73	87
Franekeradeel	8.731	66	19	24	8.791	33	67	305
Gaasterlân-Sleat	4.280	36	0	0	4.316	27	73	50
Harlingen	6.773	28	5	24	6.782	42	58	204
Heerenveen	18.892	121	0	22	18.991	40	60	716
Kollumerland c.a.	5.217	42	7	8	5.258	28	72	119
Leeuwarden	43.927	470	69	141	44.325	47	53	1.614
Leeuwarderadeel	4.062	24	1	1	4.086	19	81	51
Lemsterland	5.730	34	0	3	5.761	31	69	43
Littenseradiel	4.241	42	2	10	4.275	19	81	127
Menaldumadeel	5.648	17	2	3	5.664	26	74	96
Nijefurd	4.742	96	2	25	4.815	30	70	69
Ooststellingwerf	10.700	79	2	109	10.722	33	67	203
Opsterland	11.693	106	8	31	11.776	28	73	377
Schiermonnikoog	521	0	0	0	521	24	76	1
Skarsterlân	10.980	68	0	10	11.038	27	73	94
Smallingerland	22.969	351	2	6	23.316	41	59	521
Sneek	14.382	180	10	83	14.488	42	58	471
Terschelling	1.956	19	2	10	1.967	26	74	6
Tytsjerksteradiel	12.781	125	0	8	12.898	31	69	443
Vlieland	524	0	0	0	524	41	59	0
Weststellingwerf	10.756	54	1	28	10.783	46	54	343
Wûnseradiel	4.784	26	0	8	4.802	22	78	74
Wymbritseradiel	6.260	30	4	6	6.288	21	79	28
Fryslân	271.500	2.387	153	650	273.432	36	64	7.161

* Inclusief administratieve correcties.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek en de Friese Gemeenten.

Bijlage II Overzicht directe en indirecte effecten 'wooneconomie'

Een conceptueel model van Buckers (2005) uit "de economische betekenis van landelijk wonen" geeft een overzicht van de directe en indirecte effecten van een wooneconomie. In het daaropvolgende schema is de mate van invloed op de wooneconomie opgenomen.



Figuur 1: Conceptueel model: de economische effecten van wonen en woningbouw¹⁰⁰
t = tijdelijk effect; p = permanent effect

Effect	Toelichting	Invloed op wooneconomie
Woongenot bewoners nieuwbouw	De consument verwacht een hoger woongenot, mooiere locatie, meer groen, uitzicht e.d.	Doorslaggevend
Kosten en opbrengsten woningbouwontwikkeling	Kosten voor het ontwikkelen van een locatie, maar ook grondopbrengsten gemeente.	Bepalend
Regionale woningprijzen	Extra aanbod met dezelfde vraag levert een drukkende werking op de woningprijzen.	Beperkt
Doorgifte woningbouwopbrengsten	Als gevolg van het ontwikkelen wordt er gebouwd: geld uit gegeven, vaak niet lokaal.	Beperkt
Besteding nieuwe bewoners	Het bestedingspatroon van de nieuwkomers zowel lokaal als regionaal.	Structureel
Overheidsinkomsten	Inkomsten gemeente gaan omhoog, bv OZB.	Structureel
Neerslag bouwproductie buiten de regio	Werkgelegenheid kan buiten regio neerslaan.	Beperkt
Arbeidsmarkt effecten	Extra arbeidsvraag door de bouw en de daaraan gekoppelde sectoren. Zo ontstaat meer geld in de cirkel van besteding.	Beperkt
Regionale verdelingseffecten	Slechts een verplaatsing van de werkgelegenheid.	Beperkt

Schema 1: Invloed effecten op wooneconomie¹⁰¹

¹⁰⁰ Buckers, D e.a., De economische betekenis van landelijk wonen, 2005, pag. 13.

¹⁰¹ Buckers, D e.a., gebaseerd op De economische betekenis van landelijk wonen, 2005, pag. 14.

actieve dorpsbenadering



agendapunten

- A. kwaliteit in het dorp**
- 1 inrichting openbare voorzieningen rond de nieuwe haven
 - 2 herinrichting dorpskern (omgeving Wiide Steeg - Kerkebuurt)
 - 3 herinrichting centrum noord
 - 4 herinrichting Dekemahiem
 - 5 herinrichting terp (inclusief aansluiting centrum)
 - 6 aanleg groene dorpsrand
 - 7 herinrichting dorpsstraat (Rijksweg)
 - 8 verbeteren entrees (noord en zuid)
 - 9 realiseren nieuwe randweg (tracé nader te bepalen)
 - 10 realiseren openbare oever/kade (relatie water)
 - 11 revitalisering bedrijventerrein It String
 - * jaarlijkse controle knelpunten openbare ruimte (jaarlijkse schouw)
- B. het ondernemende dorp**
- 1 concentreren/versterken centrumvoorzieningen in de kern
 - 2 inbreidingsplan bedrijventerrein It String
 - * opstellen cultuurbeleidsplan (organiseren jaarlijks evenement)
 - * organiseren bijeenkomst ondernemers (en opstellen actieplan)
 - * opstellen energieplan
- C. het sociale dorp**
- 1 realiseren buitenvoorzieningen (oudere jeugd)
 - 2 ontwikkelen sportzaal (eventueel in combinatie met brede school)
 - 3 uitbreiden welzijn en sport voor ouderen
 - 4 opknappen speelplekken in het dorp (jongere jeugd)
 - 5 plaatsen PIN-automaat
 - 6 uitvoeren verkeersveiligheidsplan
 - * woningvraaganalyse
 - * onderhouden loket zorg en welzijn (in het kader van WMO)
- D. het recreatieve dorp**
- 1 realiseren wandel- en fietsroutes
 - 2 realiseren wandelpad langs de rondweg
 - 3 onderzoeken sloopenroute naar de Brekken
 - 4 promoten van Jabikspaad (pelgrimsroute)
 - 5 markeren Aalsumer klooster
 - 6 verhogen/verplaatsen brug bij de Syl (inclusief herinrichting omgeving)
 - 7 realiseren pontje/brug vanuit het centrum over de Boarm
 - 8 realiseren aanlegplaatsen voor passanten
 - 9 aanleg picknickplaatsen/bankjes langs wandel- en fietspaden
 - 10 aanleg en realisatie zwemplek aan de Boarm
 - 11 te onderzoeken locatie kleinschalige recreatieve voorzieningen
 - * verbeteren bewegwijzering dorp
 - * opstellen folder toeristen
- E. bouwen in het dorp**
- 1 vernieuwingsopgave Dekemahiem
 - 2 ontwikkelen seniorenwoningen Douwemastrjitte (met 24-uurs zorg)
 - 3 realiseren van 5 huurwoningen (locatie terp)
 - 4 te onderzoeken toekomstige woonlocaties
 - 5 inbreidingslocatie Molenhiem (ontwikkelen i.s.m. dorp)
 - * te onderzoeken locatie brede school

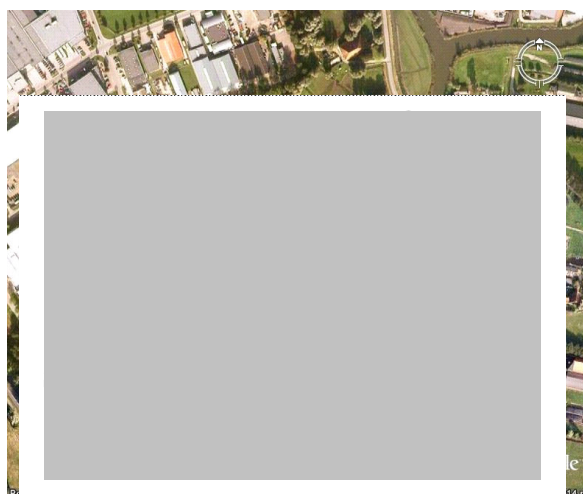
* niet op kaart
 prioriteiten zijn aangegeven in gekleurde tekst

Actieve dorpsbenadering



Startpagina

Agendapunt 1:



Plaatje van Top en Twel

Opmerkingen:

-
-

Onder te verdelen in:

Kwaliteit in het dorp

Het ondernemende dorp

Het sociale dorp

Het recreatieve dorp

Bouwen in het dorp

Probleem:

- evt. oorzaak

Prioriteit:

Oplossingsvoorstel:

Initiatiefnemer:

Uitvoering:

Controle uitvoering:

BIJLAGE V Leefbaarheid in de kleine kernen
Overzicht protocol actieve dorpsbenadering

 Welkom: Marcel Blaauwkiel
 Datum: 05-08-2007


Probleem	Prioriteitstelling	Pijler	Oplossingsvoorstel	Initiatief	Uitvoering	Kosten	Termijn uitvoering	Controle uitvoering
Aanblik van de huurwoningen is slecht	A	fysiek	Het opknappen van de woningvoorraad, evt. achterstallig onderhoud wegwerken	Welkom	Welkom	€ 1.000.000	2e helft 2008	gemeente, eind 2008
De karakteristieke kenmerken van het dorp verdwijnen, te weinig groene elementen in de omgeving	B	fysiek	Handhaving karakteristieke kenmerken. Stimuleren eigen visie en opstellen landschapsbeleidsplan	gemeenschap	Stedenbouwkundige (inhuur)	€ 10.000 + subsidie € 5.000	Eind 2007	gemeenschap, eind 2007
Te kort aan werkgelegenheid	B	economisch	Aantrekken kleine zelfstandigen op nieuw bedrijvenerrein. Adverteren	Gemeente	Gemeente + reclame bureau	€ 2.000	eind 2007, geheel 2008	gemeente, eind 2008
Slechte verkeersveiligheid	A	fysiek	Investeren in verkeersveiliger omgeving. Herinrichtingsvoorstellen voor diverse straten.	Gemeente	Gemeente	€ 1.000.000	2e helft 2008	gemeenschap, eind 2008
Te weinig sociale samenhang	C	sociaal	Organiseren van buurt bijeenkomsten/ activiteiten.	Welkom	Welkom	€ 2.000	jaarlijks startend mei 2008	gemeenschap, medio 2008

Legenda:

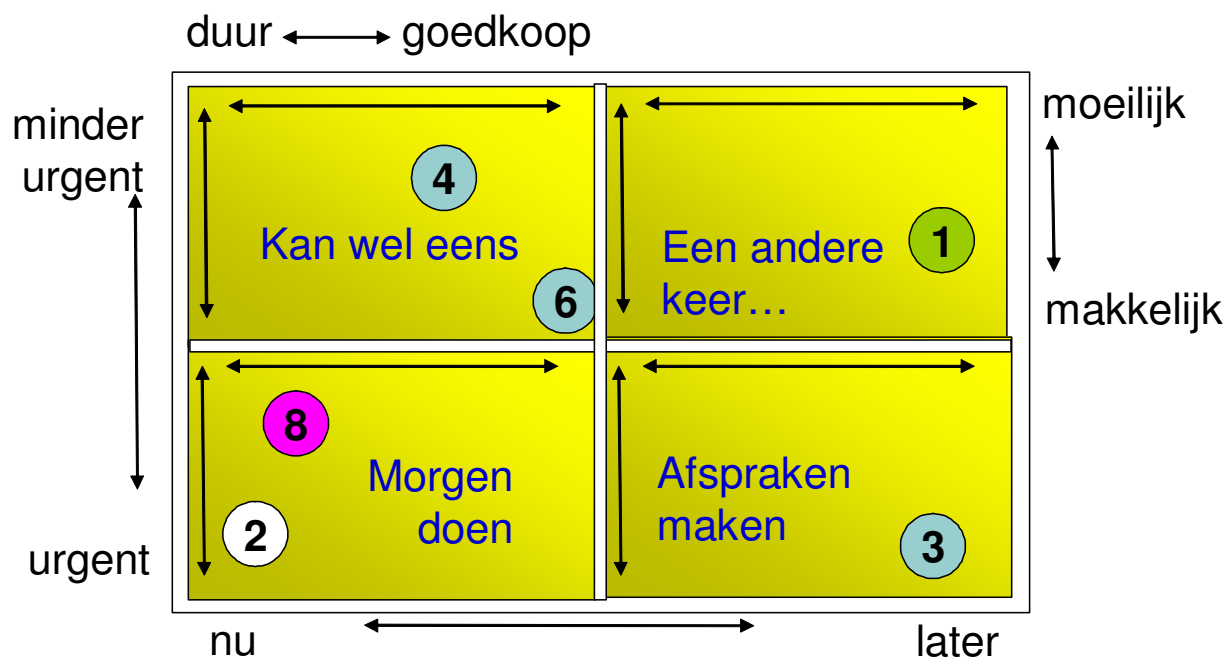
Probleem	Omschrijving van het probleem
Prioriteitstelling	De prioriteitstelling is door de groep te bepalen A: belangrijk B: minder belangrijk C: niet belangrijk D: algemeen punt/ wens
Pijler	De drie pijlers uit het GSB
Oplossingsvoorstel	Gezamenlijk aangedragen voorstel voor oplossen probleem
Initiatief	Initiatief te nemen door: gemeente, gemeenschap, welkom, evt. anderen
Uitvoering	Uitvoering door: gemeente, gemeenschap, welkom, of andere instanties
Kosten	Geraamde kosten en door wie te investeren/ evt subsidie
Termijn uitvoering	Uitvoering werkzaamheden

Actieve dorpsbenadering



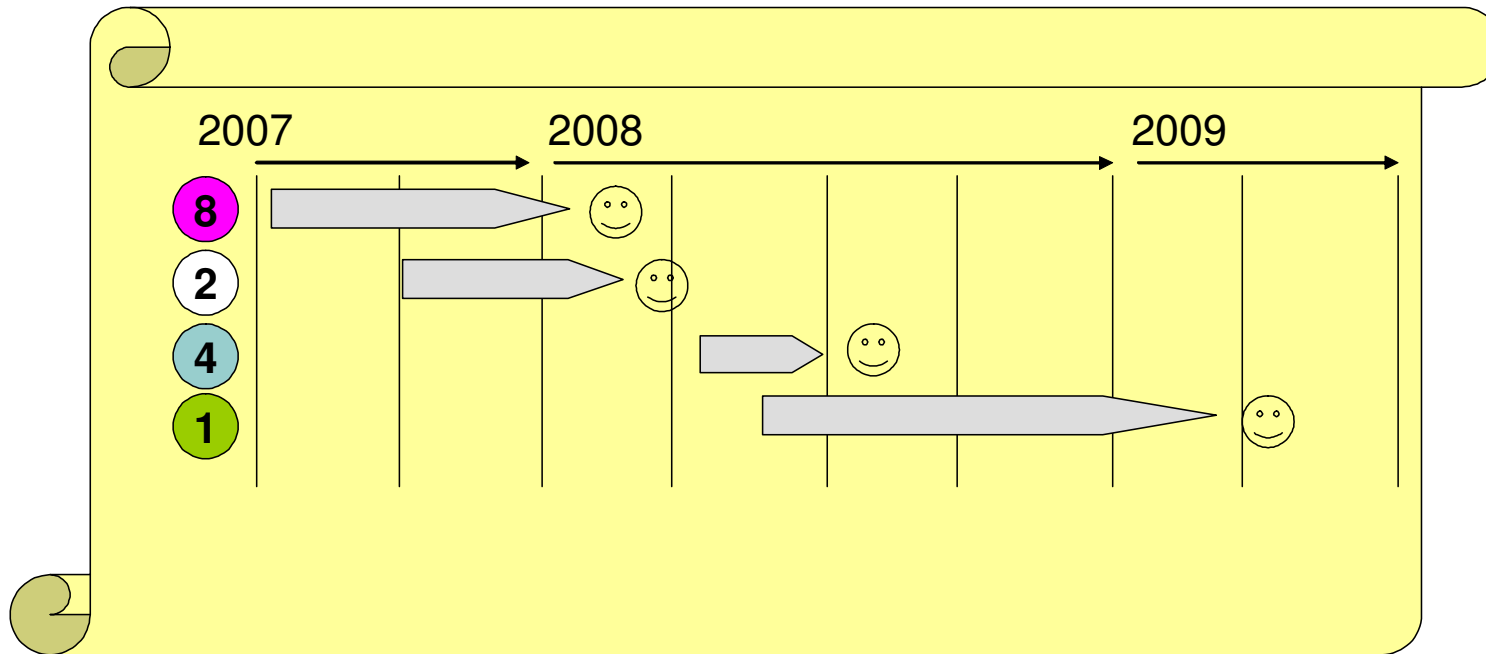
Startpagina 2

Overzicht verschillende agendapunten



Startpagina 3

'Ontwikkelkalender', met afspraken voor uitvoering



BIJLAGE VII**Leefbaarheid in de kleine kernen****Overzicht cases financieel en maatschappelijk rendement**

Welkom: Marcel Blaauwikel
 Datum: 05-08-2007



Scan problemen	Pijler	Maatregelen	Investering	Conclusie: in te schatten rendement
Achteruitlopende voorzieningen	Sociaal	Wijkcentrum Skatebaan	Rood €200.000,- Groen/grijs €100.000,-	Sociaal rendement : prettiger wonen Financieel rendement: tegengaan leegstand Financieel rendement: vastgoedobject Sociaal rendement : speelvoorzieningen
Slecht onderhoud woningen	Fysiek	Renovatie Vervangende nieuwbouw	Rood €1.000.000,- Rood €1.500.000,- Groen/grijs €100.000,-	Sociaal rendement : prettiger wonen Financieel rendement: waarde vermeerdering vastgoed Sociaal rendement: woningvoorraad doelgroepen Financieel rendement: 50 jr. exploitabel Sociaal rendement: betere parkeervoorziening
Economische achteruitgang dorp	Economisch	Kleinschalig bedrijventerrein	Rood € 500.000,- Groen/grijs €100.000,-	Sociaal rendement : werkgelegenheid Financieel rendement: exploitatie gebouwen Financieel rendement: aantrekkingskracht werkgelegenheid