

Hoofdstuk 20 – Leefbaarheid

Jos Rijpma en Wouter Stol

Na afloop van dit hoofdstuk kun je:

- het begrip leefbaarheid beschrijven en met andere concepten in verband brengen;
- de (theoretische) relatie tussen gebouwde omgeving en leefbaarheid toelichten;
- de (theoretische) relatie tussen sociale controle en leefbaarheid toelichten;
- de (theoretische) relatie tussen sociale cohesie en leefbaarheid toelichten;
- lokaal beleid ten aanzien van leefbaarheid beschrijven en illustreren.

20.1 Inleiding

Leefbaarheid is een veelomvattend begrip waarvan veel definities in omloop zijn (Leidelmeijer en Van Kamp 2003). Het gaat hier om een introductie, dus beperken we ons tot hoofdlijnen. We beginnen met een korte verkenning van het begrip en bakenen het af (paragraaf 20.2). Daarna komen oorzaken van onleefbaarheid aan bod. Daarover bestaan verschillende theorieën. Op hoofdlijnen zoeken die verklaringen voor onleefbaarheid in de fysieke of in de sociale omgeving. Eerst bespreken we enkele theorieën over de gebouwde omgeving en onleefbaarheid (20.3). Daarna gaan we in op theorieën over sociale controle en leefbaarheid (20.4) en theorieën over sociale cohesie en leefbaarheid (20.5). Steeds bespreken we bij de theorieën ook welke beleidsimplicaties deze hebben. In de laatste paragraaf gaan we in op lokaal beleid en leefbaarheid (20.6).

20.2 Het begrip leefbaarheid

Leefbaarheid is de mate waarin hun woonomgeving mensen in staat stelt te voorzien in hun fysieke en psychische behoeften (Veenhoven 1996, Deuten en Pauwels 2004). Leefbaarheid is een breder begrip dan veiligheid (hoofdstuk 2). Veiligheid is een voorwaarde waaraan een leefbare samenleving moet voldoen.

Leefbaarheid kent een vraag- en een aanbodzijde: respectievelijk de behoeften van bewoners en wat de woonomgeving te bieden heeft. Ook kent leefbaarheid een objectieve en een subjectieve kant. Bij de objectieve kant kun je denken aan het woningaanbod, groen- en recreatievoorzieningen, de verkeerssituatie, de mate van criminaliteit, de mate van *sociale cohesie*, de aanwezigheid van gevaarlijke objecten, kortom: alle kenmerken of feitelijke ‘prestaties’ van de leefomgeving. De subjectieve zijde bestaat uit de beleving van mensen over die prestaties: hun oordeel over de leefbaarheid in hun buurt. Objectieve en subjectieve leefbaarheid lopen niet per definitie parallel. Er kunnen veel groenvoorzieningen en winkels zijn maar in de ogen van de bewoners te weinig; er kan weinig overlast zijn maar in de ogen van de bewoners teveel.

Leefbaarheid is een kwestie van aansluiting tussen het ‘aanbod’ van de leefomgeving en de behoeften en verwachtingen van de bewoners. Dat is al snel complexer dan het lijkt, want de bewoners maken zelf deel uit van het aanbod dat hun leefomgeving hen biedt. Immers, hoe aantrekkelijk een wijk is, wordt niet alleen bepaald door fysieke voorzieningen, zoals winkels en parken, maar ook door sociale arrangementen zoals verenigingsleven en informele netwerken. Zo gezien kunnen mensen de leefbaarheid in hun buurt vergroten door bij te dragen aan sociale activiteiten. Ze kunnen langs die weg dus deels zelf beïnvloeden hoe goed de aansluiting tussen hun behoeften en hun omgeving is.

Het gaat ons hier natuurlijk vooral om leefbaarheid in de context van veiligheid. Daartoe beperken we ons hierna dan ook. Traditiegetrouw richten we de focus dan verder vooral op leefbaarheid in relatie tot *sociale veiligheid* (ongepast en strafbaar gedrag).

In veel gemeenten is de leefbaarheid onderzocht (www.lemoninternet.nl). In het algemeen is het oordeel van de Nederlander over de eigen wijk of het eigen dorp positief. Ongeveer een op de acht mensen geeft de eigen woonomgeving een onvoldoende. Maar niet iedereen denkt over leefbaarheid hetzelfde. Jongeren zijn gemiddeld negatiever dan ouderen. Huurders zijn gemiddeld negatiever dan woningbezitters. Allochtonen zijn gemiddeld negatiever dan autochtonen. Stedelingen zijn gemiddeld genomen negatiever dan dorpelingen. Binnen de grote steden geldt dat bewoners van achterstandswij-

ken negatiever zijn dan bewoners van andere wijken (VROM 2004). Deze diversiteit benadrukt nog eens de complexiteit van het begrip als beleidsconcept.

20.3 Gebouwde omgeving en leefbaarheid

Ontwerp van de gebouwde omgeving

Volgens Jacobs (1961) is moderne stadsvernieuwing de oorzaak van het leefbaarheidsprobleem. Sommige steden zijn zo gebouwd of geherstructureerd dat ze onleefbaarheid in de hand werken. Door de slopershamer te hanteren, binnensteden vanaf de tekentafel te ontwerpen en een strikte scheiding aan te leggen tussen wonen, industrie, financiële dienstverlening en winkelcentra, is volgens Jacobs het leven uit grote steden gehaald. Na kantooruren sterven hele delen van een stad. Ze pleit voor gemengde binnensteden met niet alleen financiële en commerciële functies, maar ook woningbouw. Variëteit in functies leidt volgens haar inzicht tot een leefbaarder omgeving.

Volgens Newman (1972) is leefbaarheid vooral een schaalprobleem. Hij gebruikt het concept *defensible space*. Wijken zijn kwetsbaarder naarmate ze groter zijn en naarmate er meer huishoudens per oppervlak wonen. Hoe groter het aantal gezinnen in een bepaald territorium, hoe minder verantwoordelijk elk van die gezinnen zich voelt voor de gemeenschappelijke ruimtes, zoals galerij, hal, parkeerterrein, straat en plantsoen. Daardoor neemt de sociale controle op die plaatsen af en de kans op vandalisme, zwerfafval en andere vormen van onacceptabel gebruik toe. Newmans oplossing is het bouwen van minder grootschalige wijken, vooral bestaande uit laagbouw. Publieke ruimtes moeten dan gekoppeld zijn aan individuele huishoudens zodat die zich verantwoordelijk voelen voor die ruimte en die ook kunnen ‘verdedigen’ tegen oneigenlijk gebruik: *defensible space*. De bewoner van een eengezinswoning ziet de openbare stoep voor zijn huis als een verlengstuk van zijn eigen woning en zal zich er meer om bekommeren dan de bewoner van een flat.

In het algemeen is er wel een relatie tussen ontwerp van de woonomgeving en criminaliteit (Coleman 1985). Het ontwerpen volgens de principes van *defensible space* heeft evenwel nog niet aantoonbaar de voorspelde effecten (Evans e.a. 1992). De publieke ruimte kan dan wel verdedigbaar zijn, maar bewoners moeten ook nog bereid en in staat zijn de ruimte daadwerkelijk te ‘verdedigen’. Die bereidheid is er niet altijd (Merry 1981). Deze kritiek op *defensible space* duidt op het belang van een combinatie van maatregelen. Het ontwerpen van een verdedigbare ruimte zonder sociale samenhang geeft nog geen leefbare wijk.

In het ontwerp van de fysieke omgeving ligt niet de eenvoudige en definitieve oplossing voor leefbaarheidsproblemen. De wetenschappers in deze traditie hebben echter wel het belang van de gebouwde omgeving voor leefbaarheid op de agenda gezet. We zien dan ook dat beleidsmakers aandacht hebben voor de relatie tussen fysieke ruimte en leefbaarheid (Schoemaker e.a. 2003, WRR 2005). In deze denkrichting worden bijvoorbeeld oude woningen verbeterd, met name in de binnenstad (stedelijke vernieuwing). Ook worden openbare ruimtes heringericht en voorzieningenniveaus verbeterd met als doel een grotere geborgenheid, veiligheid en betrokkenheid – en dus betere leefbaarheid (WRR 2005). Een woonerf bijvoorbeeld is een constructie die voldoet aan de eis dat de publieke ruimte het domein van de bewoners is (Bernasco e.a. 2004). Nieuwbouw biedt natuurlijk helemaal kansen voor leefbaar ontwerpen. Maar het lukt de overheid in nieuwbouwwijken niet echt om vanuit de bewoners geredeneerd te werken aan duurzame ruimtelijke kwaliteit (Van den Hof 2006).

Beheer van de gebouwde omgeving

Een gebouwde omgeving vraagt onderhoud. De *broken windows*-theorie wijst er op dat nagelaten onderhoud al snel overgaat in fysieke verpaupering (Wilson en Kelling 1982; Kelling en Coles 1996). Vernieling leidt tot meer vernieling, een kapotte ruit tot meer kapotte ruiten. Wilson en Kelling laten zich inspireren door het werk van Zimbardo, die in 1969 verslag deed van een experiment waarin hij twee vergelijkbare auto's zonder nummerplaten langs de kant van de weg zette: een in een achterstandsbuurt en een in de betere buurt. In de achterstandsbuurt begonnen bewoners al na tien minuten de auto te slopen. In de betere buurt stond de auto meer dan een week onaangeroerd. Toen pleegde

Zimbardo zelf de eerste vernieling aan de wagen. Snel daarna deden voorbijgangers hetzelfde en binnen enkele uren was de auto volledig vernield (Zimbardo 1970).

Hoewel oplopend achterstallig onderhoud volgens Wilson en Kelling zeker is verweven met de algehele verloedering van een buurt, en daarvan ook een eerste signaal kan zijn, is de kapotte ruit niet hun kernpunt. De kapotte ruit is in hun betoog vooral een metafoor voor sociaal verval. 'De bedelaar die maar zijn gang kan gaan is in feite de eerst kapotte ruit.' schrijven Wilson en Kelling in de loop van hun betoog (1982:34 – onze vertaling). Daarna, zo vervolgen zij, zullen straatrovers en overvallers die plek tot werkterrein kiezen omdat die buurt kennelijk niet in staat is normschendingen een halt toe te roepen.

Volgens de *broken windows* theorie is het van belang zowel fysiek als sociaal verval te bestrijden. Het gaat om de combinatie, waarbij het tegengaan van fysiek verval moet bijdragen aan het hogere doel: het tegengaan van sociale verloedering. De gedachte dat tegengaan van fysieke verpaupering *op zichzelf* al helpt tegen onveiligheid is erg populair omdat de strekking daarvan plausibel klinkt en het tot 'simpele' maatregelen leidt: door graffiti te verwijderen maak je de wijk veiliger (Van de Bunt en Van Swaaningen 2004).¹ Maar het bewijs voor een verband tussen fysieke verpaupering en onveiligheid is niet overtuigend. Onderzoek wijst vooral op een relatie tussen de *zorg* over verval en de *subjectieve* onveiligheid. De relatie tussen werkelijk verval en feitelijke onveiligheid is niet aangetoond (Matthews 1992). De gedachte dat voor een complex maatschappelijk probleem, zoals hier sociale verloedering, een eenvoudige oplossing bestaat, is ook in dit geval een illusie. Herstellen van fysieke schade op zichzelf is niet genoeg – een integrale aanpak (waarvan schadeherstel onderdeel kan uitmaken) ligt meer voor de hand.

20.4 Sociale controle en leefbaarheid

Broken windows

De *broken windows*-theorie gaat vooral over het handhaven van de plaatselijke norm middels *sociale controle*. Een van de inspiratiebronnen achter de theorie is de op straat wandelende wijkagent die goedwillende burgers helpt bij het handhaven van hun lokale normen aangaande een ordelijke leefomgeving. 'De wijkagent (van een probleemwijk – JR/WS) vond het zijn werk om vreemden in de gaten te houden en om te zorgen dat onguere elementen zich hielden een aantal informele maar alom bekende regels. Dronkaards en verslaafden mochten op de stoep zitten, maar niet liggen. Ze mochten drinken in de zijstraten maar niet op de grote kruisingen. Flessen moesten in papieren zakken zitten. Praten met, lastig vallen van en bedelen bij mensen die op de bus stonden te wachten was absoluut verboden' (Wilson en Kelling 1982:30 – onze vertaling).

Volgens de *broken windows*-theorie is het zaak om te reageren op kleine normschendingen, met ruimte voor plaatselijke nuances. In vroeg stadium moeten kleine normschendingen worden aangepakt, anders gaat het van kwaad tot erger. Uiteindelijk kan een *no go area* ontstaan waar ook vuilnismannen, postbodes en zelfs politiemensen niet meer komen. In veiligheidsbeleid heeft deze gedachte een plaats gekregen. Woningbouwverenigingen stellen conciërges aan die niet alleen vuilnis uit de openbare ruimte verwijderen maar ook mensen die de openbare ruimte vervuilen aanspreken op hun gedrag. Gemeenten stellen gemeentelijke toezichthouders aan die aandacht moeten geven aan de kleine zaken waaraan de politie niet toekomt. Diverse gemeenten, waaronder Gouda en Rotterdam, experimenteren met stadsregels of een 'stadsetiquette' (Nieborg 2005).

¹ Het verwijderen van graffiti leidt overigens in bepaalde gevallen wel tot een afname van graffiti, omdat de graffitikunstenaars hun kunstwerken niet meer kunnen zien (Felson 1994).

Zero tolerance

De *broken windows*-theorie is ook een inspiratiebron voor het politieconcept *zero tolerance*, dat zowel in de VS als Groot-Brittannië populair is geworden. Dat is een politiestijl waarbij geen enkele regelovertrekking wordt geaccepteerd. De politie treedt snel en hard repressief op om te voorkomen dat geringe overtredingen na verloop van tijd escaleren tot grotere overtredingen en criminaliteit (Britton 1997).

Zero tolerance heeft in New York schijnbaar effect gesorteerd. De criminaliteit is daar sterk gedaald, hoewel critici er op wijzen dat de criminaliteit ook elders daalde. Zij vragen zich derhalve af wat nu precies het effect van de politieaanpak is. Wie *zero tolerance* omarmt moet weerstand verwachten. Het politiegeweld in New York is door deze werkwijze sterk toegenomen en klachten over politie-optreden, met name optreden tegen minderheden, zijn verdrievoudigd. De vrijheid van burgers wordt sterk beperkt. Zaken die geen duidelijke relatie met onveiligheid en criminaliteit hebben, zoals de verkoop van kunst op straat, worden ook aangepakt. Het aantal gedetineerden is door *zero tolerance* exponentieel gestegen.

In Groot-Brittannië was eerder al met zeer strikt politieoptreden geëxperimenteerd. Daar leidde een toenemende roep om maatregelen tegen criminaliteit en overlast in 1981 tot streng en repressief politieoptreden. De politie legde zich toe op 'stop and search', vergelijkbaar met het Nederlandse preventief fouilleren. De acties vonden vrijwel uitsluitend plaats in sociaal zwakkere wijken en waren sterk gericht op minderheden. Dit leidde tot grootschalige rellen in zeker dertig steden. De bekendste zijn de Brixton rellen. Die leidden tot een omschakeling in het denken over de relatie tussen politie en minderheden in het Verenigd Koninkrijk (Scarman 1981, Benyon en Solomos 1987, Walklate en Evans 1999).

Sociale herovering

Waar *zero tolerance* in de VS voornamelijk een politie-aangelegenheid is, kent Nederland een integratier aanpak, ook wel 'sociale herovering' genoemd. Sociale herovering is gericht op buurten waarin de leefbaarheid een kritische grens heeft bereikt en gangbare methoden niet werken. Sociale herovering is:

- repressief: controleacties zoals preventief fouilleren maken deel ervan uit;
- normerend: bij sociale herovering worden normen opgelegd, bijvoorbeeld op het gebied van inburgering;
- ingrijpend: sociale herovering schuwt ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer niet (Engbersen e.a. 2005; zie ook figuur 20.1).

Welke effecten sociale herovering sorteert is vooralsnog ongewis. De term 'herovering' is oorlogstaal en kan bijdragen aan versterking van het wij-zij gevoel. De ervaringen in de VS en Groot-Brittannië laten zien dat daaraan uiteindelijk forse nadelen kunnen kleven. Beleidsmakers weten dat. De min of meer traditioneel Nederlandse strategie om problemen op te lossen in dialoog tussen overheidsinstellingen en burgers, is dan ook nog zeker niet massaal verlaten. De politie kiest bijvoorbeeld nog steeds expliciet voor een positie dichtbij de bevolking, waarbij vertrouwen en dialoog van strategisch groter belang wordt geacht dan hard politieoptreden (zie hoofdstuk 8 en 13). Voorlopig lijkt dat de basis van waaruit wordt bekeken wat strengere vormen van controle kunnen toevoegen.

Figuur 20.1: Herovering van de Tarwewijk in Rotterdam

De Tarwewijk is een wijk in Rotterdam waar veel grootstedelijke problemen samenkomen. De wijk scoorde in de periode 2001-2003 een 3,5 op de veiligheidsindex en was daarmee één van de onveiligste wijken van Rotterdam. Ook zijn de bewoners ontevreden over de leefbaarheid. De mobiliteit is er erg hoog: één op de drie inwoners woont er korter dan een jaar. De huren zijn er laag en er zijn veel huisjesmelkers, waardoor drugsdealers en -gebruikers gemakkelijk aan dealpanden respectievelijk gebruikerspanden kunnen komen. De werkloosheid is hoog. Er zijn veel risicjongeren.

De gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois proberen de Tarwewijk te 'heroveren' door transparantie en buurtinterventies. In het verleden zijn ongewenste praktijken gegroeid die vaak aan het zicht waren onttrokken, zoals drugshandel, drugsoverlast, onrechtmatige bewoning, hanggroepen. Publieke instellingen, zoals de sociale dienst, waren het zicht op de wijk kwijt geraakt. Buurtconciërges, stadsmariniers, laanmanagers en interventieteams moeten de wijk en de problemen weer transparant maken. Buurtinterventies behelzen onder meer harder politieoptreden tegen regelovertreders in zogenaamde hot spot gebieden, het afsluiten van leegstaande panden met stalen platen, extra bevoegdheden voor de officier van justitie.

Op de veiligheidsindex scoorde de Tarwewijk in 2004 een 4,8 en in 2005 een 4,5 (www.rotterdamveilig.nl). De wijk lijkt dus veiliger te zijn geworden. Of dat aan de sociale herovering te danken is, moet nog worden onderzocht.

(Engbersen e.a. 2005)

20.5 Sociale cohesie en leefbaarheid

Sociale cohesie kunnen we omschrijven als de mate waarin mensen zich bij elkaar betrokken voelen en in hun gedrag daadwerkelijk op elkaar betrokken zijn, inclusief de mate van sociale controle die zij over elkaar uitoefenen. Sociale cohesie is verwant aan begrippen als *sociaal kapitaal*, sociale integratie en het Engelse *social efficacy*. Er zijn veel definities in omloop, maar in essentie verwijzen al deze begrippen naar samenhang of sociale organisatie. Volgens De Hart (2002) blijkt sociale cohesie uit:

- samenwerking tussen mensen en de coördinatie van hun handelen;
- identificatie en gevoelens van solidariteit met anderen;
- de afstemming van persoonlijke belangen op een gemeenschappelijk belang;
- het rekening houden met elkaar;
- onderlinge controle op de naleving van gemeenschappelijke normen (sociale controle).

De theorie luidt dat een woonbuurt leefbaarder is naarmate de sociale cohesie in die wijk toeneemt. Social cohesie draagt direct en indirect bij aan leefbaarheid. Direct, omdat een wijk leefbaarder is als burgers op elkaar betrokken zijn. Indirect, omdat een hoge mate van wederzijdse betrokkenheid de weg plaveit voor meer sociale controle, waardoor de wijk normafwijkend gedrag beter weet tegen te gaan, hetgeen de leefbaarheid ten goede komt.

De toegenomen aandacht voor sociale cohesie kunnen we deels zien als reactie op de belangstelling voor de gebouwde omgeving (Maas-de Waal en De Hart 2003). De sociale cohesietheorie haalt juist het belang van goede sociale relaties weer meer naar voren. Niet een kapotte ruit staat aan het begin van verval maar gebrekkige sociale verbanden.

In het algemeen wordt aangenomen dat de sociale cohesie in moderne westerse samenlevingen is afgenomen door individualisering, ontkerkelijking, toenemende sociale mobiliteit en migratie (Putnam 2000, RMO 2005). Hierdoor ontstonden, met name in wijken in grote steden, problemen met sociale achterstanden, leefbaarheid en veiligheid.

In de eerste helft van de vorige eeuw verrichtte de Chicago school onderzoek naar criminaliteit en onveiligheid in Amerikaanse steden (Bernasco e.a. 2004). Door de snelle groei van steden in de VS werd de binnenstad steeds minder aantrekkelijk om te wonen, trokken de welgestelde bewoners naar de buitenwijken en nam in de binnenstad de sociale controle sterk af. Zo ontstond de 'sociale desorganisatie theorie' van Shaw en McKay (1942): door hoge sociale mobiliteit neemt de betrokkenheid van bewoners bij hun woonomgeving af. Sociale controle verzwakt, waardoor onwenselijk gedrag toe-

neemt. Een verband tussen sociale buurtkenmerken en veiligheid is nadien in ander onderzoek bevestigd, ook in Nederland (Bernasco e.a. 2004, Maas-de Waal en De Hart 2003, WRR 2005). De vraag bij dergelijke complexe vraagstukken is wel steeds wat precies oorzaak is en wat gevolg. Maas-de Waal en De Hart concluderen over de relatie tussen verpaupering, betrokkenheid tussen burgers en onveiligheidsgevoelens: ‘De effecten zijn veelal cumulatief, hetgeen tot een concentratie van problemen en neerwaartse spiraal kan leiden’ (2003:26).

Overheden trachten sociale cohesie te bevorderen door spreidingsbeleid. Door de woningvoorraad te variëren en de samenstelling van de leerlingenpopulatie op ‘zwarte’ scholen te beïnvloeden, trachten zij de omgang tussen verschillende etnische groepen te bevorderen en daardoor de sociale cohesie te versterken. De effectiviteit van deze aanpak is gering, deels door (juridische) beperkingen en deels doordat mensen vluchtgedrag vertonen (RMO 2005).

Een verdergaande manier om de sociale cohesie te vergroten is het stimuleren van buurtactivisme, met name door opbouwwerk (Blokland 2006).² In het programma ‘Onze buurt aan zet’ (OBAZ) stimuleerde het ministerie van BZK in 2001-2004 veertig projecten om bewoners meer zeggenschap over hun wijk te geven (www.onzebuurtaanzet.nl). Buurtactivisme kan ook ontstaan wanneer buurtbewoners elkaar vinden in een gezamenlijk belang. Waar het initiatief ook ligt ‘het zijn vaak leiders die de collectieve actie op gang weten te brengen ... Wanneer de afzonderlijke eenheden eenmaal een begin maken met collectieve actie, komt een collectiveringsproces op gang. In de samenwerking ontstaat de collectiviteit en wordt het collectieve goed gerealiseerd. Het lukt niet altijd, maar het heeft kans van slagen’ (De Swaan 1996:102). Na een onderzoek in drie probleemwijken concluderen Bervoets en Stol (2000) dat het officiële instanties nogal eens ontbreekt aan leiders die collectiveringsprocessen in wijken op gang kunnen brengen.

Sociale cohesie is geen onverdeeld positief verschijnsel. Sociale cohesie binnen een meerderheid, kan leiden tot uitsluiting van minderheden – hetgeen hun leefbaarheid nu niet bepaald ten goede komt. Zelfs kan sociale cohesie leiden tot eigenrichting (De Haan e.a. 2000). Ook dat doet de veiligheid in een wijk geweld aan. Dergelijke risico’s mogen we niet uit het oog verliezen: te veel sociale cohesie is ook weer niet goed.

20.6 Lokaal beleid voor leefbaarheid

Vooraf de sociale kenmerken van een wijk vertonen samenhang met het oordeel van bewoners over de leefbaarheid in de wijk (VROM 2004). Met name gaat het dan om de onderlinge contacten tussen mensen, de bevolkingssamenstelling en de saamhorigheid in de wijk. Andere aspecten zijn minder van invloed maar niet irrelevant. Hoe hoger de dichtheid van de gebouwde omgeving en hoe meer flats (fysieke kenmerken) of hoe meer overlast (sociale onveiligheid), hoe geringer volgens de bewoners de leefbaarheid. Sociale organisatie, fysieke kenmerken en sociale veiligheid zijn dus alle drie van invloed op de leefbaarheid. Bovendien hangen ze, zo volgt verder uit het VROM-onderzoek, onderling samen. Wijken met een hoge dichtheid en relatief veel hoogbouw (binnensteden) hebben relatief vaak een hoog aandeel lagere inkomens, eenpersoonshuishoudens en allochtonen en hebben ook relatief vaak te kampen met overlast, criminaliteit en verloedering.

Leefbaarheid gaat over de woonomgeving van mensen en dus speelt lokaal beleid daarbij een hoofdrol. Nederland heeft een traditie in ‘gedogen’ – oogluikend toestaan wat strikt genomen verboden is – vooral opgebouwd in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is de standpunt ten opzichte van normschendingen strenger geworden. Dat heeft echter geen hausse van *zero tolerance*-achtige aanpakken losgemaakt. Kenmerkend voor Nederlands lokaal beleid is het belang dat wordt gehecht aan:

- dialoog en samenwerking tussen overheidsinstanties en burgers;
- samenwerking tussen overheidsinstanties onderling (ketendenken);
- aanpakken van problemen met een pakket van samenhangende maatregelen.

Streng beleid is bij voorkeur ingebed in een breder geheel. Sommige politiekorpsen hanteren bijvoorbeeld als motto: ‘vriendelijk als het kan, streng als het moet’. Cameratoezicht in uitgaansgebieden is

² Eerder werd in dit verband veelal de term sociale zelfredzaamheid gebruikt (Denkers 1990).

volgens de wet alleen toegestaan als het onderdeel uitmaakt van een reeks maatregelen tegen uitgaansgeweld (hoofdstuk 7). De lokale overheid is sinds de jaren tachtig duidelijk strenger geworden, maar van onversneden confrontatiepolitiek is geen sprake, eerder van dialoogpolitiek binnen striktere normatieve grenzen.

In veel gemeenten is wijkgericht werken ingevoerd om wijken leefbaarder te maken en de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen (Hazeu e.a. 2005). Veel van deze initiatieven hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Gemeenten proberen een gezicht in de wijk te krijgen, middels vooruitgeschoven posten zoals wijkwethouders, wijkambtenaren, wijkcoördinatoren, buurtconciërges, stadsmariniers en buurtregisseurs. Verder wordt getracht de burgers op wijkniveau te organiseren, bijvoorbeeld in wijkteams, wijkwerkgroepen, buurtcomités en soortgelijke organen. Gezamenlijk stellen vertegenwoordigers van bewoners, gemeente, opbouwwerk en andere organisaties plannen of programma's om de wijk leefbaarder te maken. In verschillende gemeenten krijgen buurten buurtbudgetten om de wijkplannen of wijkprogramma's uit te voeren (Hazeu e.a. 2005).

Een van de problemen met overlast is dat de veroorzakers vaak op verschillende momenten bij verschillende organisaties in beeld komen, en dat die organisaties van elkaars ervaringen en kennis niet op de hoogte zijn. In reactie daarop bundelen instanties hun krachten, waarbij zij elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen, nieuwe problemen signaleren en gezamenlijk tot oplossingen trachten te komen (illustratie 20.2).

Figuur 20.2: Dansen tegen overlast

In de gemeente Weststellingwerf hebben de gemeente, de politie, twee woningbouwcorporaties en de welzijnsstichting de handen ineengeslagen om overlast, van zowel individuen als groepen, aan te pakken. Daartoe komen eens in de drie weken vertegenwoordigers van deze organisaties bij elkaar om alle gevallen door te nemen. Er zijn twee casuoverleggen: Bolero, voor de individuele overlastveroorzakers; Tango, voor groepen. Van elke casus wordt een dossier bijgehouden, waarin vermeld staat of er meldingen zijn binnengekomen, wat de sociale achtergronden zijn, welke maatregelen zijn afgesproken, wat de stand van zaken is ten aanzien van die maatregelen. Tijdens de vergadering maken de partijen bij meldingen meteen afspraken over maatregelen.

(Kleiker e.a. 2006)

Er zijn initiatieven van onderop (bottom-up) en initiatieven vanuit de gemeente (top-down). Initiatieven van onderop liggen niet noodzakelijkerwijs bij burgers, maar liggen vaak bij medewerkers van de politie, opbouwwerk, woningbouw of gemeente die een sterke voet aan de grond in de wijk hebben (buurtregisseurs bijvoorbeeld). Onderzoek naar de levensvatbaarheid van zulke netwerken laat zien dat bottom-up netwerken een grotere kans van slagen hebben, hoewel ze erg kwetsbaar zijn als het gaat om de 'geboorte' en de continuïteit. Omdat persoonlijke relaties heel belangrijk zijn, leidt het wegvalLEN van personen (de leiders) vaak tot het uiteenvallen van het netwerk (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Er gebeurt veel op het gebied van leefbaarheidsbevordering binnen gemeenten, van stedelijke vernieuwing tot spreidingsbeleid en buurtactivisme. Wat het oplevert is nog ongewis. Of het op de lange duur ook blijft, is eveneens een vraag waarop we het antwoord moeten afwachten. Eerdere pogingen om soortgelijke veranderingen te bewerkstelligen via bijvoorbeeld sociale vernieuwing bleken geen lang leven beschoren. Een van de kernvragen voor de toekomst is hoe we het institutionele vacuüm tussen burger en bestuur kunnen opvullen (zie ook hoofdstuk 5).

De mate van leefbaarheid wordt beïnvloedt door tal van factoren. We hebben enkele daarvan belicht. Die korte rondgang maakt al duidelijk hoe complex en weerbarstig de materie is. Beleid ter verbetering van de leefbaarheid zal vermoedelijk dan ook vooral vruchtbaar zijn als op meerdere fronten tegelijk wordt aangepakt en met een lange adem.

KERNBEGRIPPEN

Broken windows-theorie: theorie die stelt dat kleine vernielingen en kleine normovertredingen zullen escaleren tot fysieke verpaupering en sociale verloedering, inclusief criminaliteit, wanneer er niet tegen wordt opgetreden.

Defensible space: een publieke ruimte die zo is ontworpen dat omwonenden de publieke ruimte zien als een verlengstuk van hun huis en zich er verantwoordelijk voor voelen.

Leefbaarheid: de mate waarin hun woonomgeving mensen in staat stelt om te voorzien in hun fysieke en psychische behoeften, waaronder veiligheid.

Sociaal kapitaal: relaties en netwerken van mensen, gedeelde normen en wederzijds vertrouwen.

Sociale cohesie: de mate waarin mensen zich bij elkaar betrokken voelen en in hun gedrag daadwerkelijk op elkaar betrokken zijn, inclusief de mate van sociale controle die zij over elkaar uitoefenen.

Sociale herovering: een repressieve, normerende en ingrijpende aanpak van overlast en criminaliteit in een wijk.

VRAGEN

1. Wat is leefbaarheid en hoe verhoudt het zich tot *sociale veiligheid*?
2. Welke relatie bestaat er tussen de fysieke omgeving en leefbaarheid?
3. Hoe verhouden zich de *broken windows*-theorie en *zero tolerance*?
4. Welke relatie bestaat er tussen *sociale organisatie* en leefbaarheid?
5. Neem een gemeentelijk plan van aanpak inzake leefbaarheid. Welke theorieën en uitgangspunten zie je daarin terug?

SUGGESTIES VOOR VERDER LEZEN

Leidelsemeijer, K. en I. van Kamp (2003) *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid*. Amsterdam/Bilthoven: RIGO/RIVM.

LITERATUUR

Benyon, J. en J. Solomos (eds.) (1987) *The roots of urban unrest*. Oxford: Pergamon.

Bernasco, W., F. Luyckx en H. Elffers (2004) Ruimtelijke spreiding en verplaatsing van criminaliteit. In E.R. Muller (red.) *Veiligheid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 319-344.

Bervoets, E.J.A. en W.Ph. Stol (2000) Marokkanen en Nederlanders over hun wijk. Gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme. *Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 3, 247-261.

Britton, W. (1997) *Zero tolerance*. Londen: Institute for Economic Affairs.

Blokland, T. (2006) *Het sociaal weefsel van de stad*. Den Haag: Dr. Gradus Hendrik Stichting.

Coleman, A. (1985) *Utopia on trial*. Londen: Hilary Shipman.

COT (1998) *Incident en ongeregelheden*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

De Haan, W., A. van der Laan en J. Nijboer (2000) Eigenrichting en jeugdgeweld. *Tijdschrift voor criminologie*, 42, 4, 361-372.

De Hart, J. (red.) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: SCP.

De Swaan, A. (1996) *De mensenmaatschappij*. Amsterdam: Bert Bakker.

Denkers, F.A.C.M. (1990) *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*. Arnhem: Gouda Quint.

Deuten, B. en S. Pauwels (2004) *De levensvatbaarheid van leefbaarheid*. Rotterdam: KEI.

Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*. Den Haag / Amsterdam: WRR / Amsterdam University Press.

Evans, D.J., N.R. Fyfe en D.T. Herbert (red.) (1992) *Crime, policing and place*. Londen: Routledge.

- Felson, M. (1994) *Crime and everyday life*. Thousand Oaks: Pine Forge.
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004*. Den Haag / Amsterdam: WRR / Pallas Publications.
- Jacobs, J. (1961) *Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Kelling, G.L. en C.M. Coles (1996) *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*. New York: Touchstone.
- Kleiker, S., B. Schroor, E. Steenbergen, A.J. Stelwagen, S. Veenstra en M. Verkade (2006) *Dansen tegen overlast: Tango Bolero in Weststellingwerf*. Leeuwarden: Thorbecke Academie.
- Leidelmeijer, K. en I. van Kamp (2003) *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid*. Amsterdam/Bilthoven: RIGO/RIVM.
- Matthews, R. (1992) Replacing 'Broken windows': crime, incivilities and urban change. In R. Matthews and J. Young (red.), *Issues in realistic criminology*, Londen: Sage.
- Merry, S.E. (1981) Defensible space undefended, *Urban Affairs Quarterly*, 16, 297-422.
- Nieborg, S. (2005) Gouden stadsregels in Gouda. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4, 2, 57-58.
- Newman, O. (1972) *Defensible space*, New York, MacMillan.
- Newman, O. (1996) *Creating defensible space*, Washington: US Department of Housing and Urban Development.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- RMO (2005) *Eenheid, verscheidenheid en binding*. Den Haag: Sdu/RMO.
- Scarman, L. (1981) *The Brixton disorders, 10-12 april 1981*. Londen: HMSO.
- Schoemaker, R., J. Lemmens, I. Zondervan en J. Grünfeld (2003) Nieuwe dorpen. Kwalitatief onderzoek naar de meningen van burgers. Amsterdam: Motivaction.
- Shaw, C.R. en H.D. McKay (1942) *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago: Chicago University Press.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Van de Bunt, H. en R. van Swaaningen (2004) Van criminaliteitsbestrijding naar angstmanagement. In E.R. Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 663-675.
- Van den Hof, J. (2006) *PPS in de polder. De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-lokaties*. Utrecht: KNAG/Copernicus Instituut.
- Veenhoven, R. (1996) *Leefbaarheid van landen. Gemeten naar gelukkige levensjaren*. Utrecht: Universiteit Utrecht (ASWB-research paper 96-2).
- Maas-de Waal, C.J. en J.J.M. de Hart (2003) Sociaal kapitaal en veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2, 2, 16-30.
- VROM (2004) *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Walklate, S. en K. Evans (1999) Zero tolerance or community tolerance? In *Crime Prevention and Community Safety*, 1, 1, 11-24.
- Wilson, J.Q. en G.L. Kelling (1982) Broken windows, *Atlantic Monthly*, maart, 29-38.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zimbardo, P.G. (1970) The human choice: Individuation, reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos. In W. J. Arnold en D. Levine (ed.), *1969 Nebraska Symposium on Motivation*. Lincoln NE: University of Nebraska Press; 237-307.