



*Planregels omzetten en
omgevingsplan vullen
Pagina 16*

Energietransitie

Getijdenenergie op de Wadden

Woningbouw

Martin van Rijn: 'woningcorporaties moeten veel eerder meedoen bij gebiedsontwikkelingen'

Rom

VAKBLAD OVER RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING

april - 2024

Omgevingswet

Mogelijkheden en beperkingen van het kerninstrument programma

Gezonde leefomgeving

Achterstanden verkleinen met oog voor de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen



*Negen manieren om ruimte te scheppen
voor circulaire (maak)bedrijven
Pagina 37*

Gezondheidsachterstanden terugdringen?

Kijk ook naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen

Willen we sociale en gezondheidsachterstanden echt terugdringen, dan is aandacht voor de ruimtelijke dynamiek noodzakelijk. In het bijzonder moeten we kijken naar mechanismen van sociaaleconomische uitsortering van mensen en verschraving van voorzieningen in kwetsbare buurten. Dan is er een wereld te winnen, stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in een eind vorig jaar verschenen essay.

Auteurs

Judith Hin

Guus de Hollander

Judith Hin en Guus de Hollander zijn onderzoekers bij PBL. Dit is een ingekorte weergave van het PBL-essay *Gezondheidsachterstanden: kijk ook eens naar de ruimtelijke uitsortering van mensen en voorzieningen* (PBL 2023).



In Mariahoeve, Den Haag, realiseert Staedion 43 sociale en bijna duurzame huurappartementen, om bij te dragen aan betaalbare huisvesting. Beeld Paul Voorham

Het beleid waarmee overheden sinds de jaren tachtig hebben geprobeerd de grote en hardnekkige gezondheidsverschillen in Nederland aan te pakken, heeft weinig oog gehad voor de ruimtelijke dynamiek. Het richt zich tot op de dag van vandaag vooral op bescherming tegen schadelijke factoren in werk- en leefomgeving en op de bevordering van gezond gedrag, waarbij wel steeds vaker de inrichting van de woonomgeving wordt meegenomen. Zulk beleid gaat echter grotendeels voorbij aan veranderingen in de bewonerssamenstelling van buurten, aan de ruimtelijke uitsortering die optreedt als mensen (moeten) verhuizen naar een woning elders. Tegelijkertijd verdwijnen er voorzieningen, vaak naar economisch vitalere delen van de stad. Juist mensen met een lagere sociaaleconomische positie en een grotere dan gemiddelde kans op gezondheidsproblemen krijgen het hierdoor steeds moeilijker. Hun directe leefomgeving komt steeds minder tegemoet aan hun specifieke behoeften en mogelijkheden, of het nu om

openbaar vervoer gaat, cultuur- en welzijnsvoorzieningen of om goede scholen. Die buurten hebben weliswaar meestal ook een slechtere leefomgevingskwaliteit, maar die is niet per se de oorzaak van gezondheidsachterstanden. Dergelijke buurten zijn eerder vindplaats van gezondheidsachterstanden, omdat kwetsbare groepen in deze buurten nog goedkope woningen kunnen vinden en vaak niet bij machte zijn er daarna nog weg te komen.

Hoe hoger je opleiding en inkomen, hoe meer onbekommerde jaren in goede gezondheid je in Nederland van het leven mag verwachten. Afhankelijk van de meetwijze kan dat oplopen tot zeker vijftien jaar meer dan het gemiddelde in de meest kwetsbare groepen.

Minder vaardigheden en begrip

Gezondheidsachterstanden kunnen te maken met vaak ongezondere werkomstandigheden van praktisch opgeleiden of met de goedkopere woningen, waarin ze wonen. Die staan vaak ook

nog op plekken met meer luchtverontreiniging en lawaai. Gezondheidsachterstanden hebben vooral ook te maken met onvoldoende gezondheidsvaardigheden, zoals rook- en drinkgedrag of zwaarlijvigheid door onevenwichtige voedselkeuze en onvoldoende beweging, die we vaker bij mensen met een lage sociaaleconomische positie zien. De leefstijl dus en daarnaast verschillen in basisbegrip van hygiëne en gezondheid – zoals de befaamde eerste duizend dagen bij jonge kinderen – en de algemene handelingsvaardigheid in en begrip van zorg(adviezen). Zeker is dat voortdurende stress en opgejaagde gevoelens door baan- en bestaanonzekerheid, door schulden of relatieproblemen, of gedoe in de rigide “systeemwereld” van overheden en instanties je gezondheid en je gezondheidsvaardigheden aantasten.

Ondersteunende of beperkende leefomgeving

Een goed functionerende buurt ondersteunt haar bewoners, helpt ze zelfredzaamheid te zijn en gezondheidsvaardigheden te



Kanaleneiland, Utrecht. Voorstel voor herinrichting van het wegprofiel van de Beneluxlaan om de leefkwaliteit ook in deze wijk te verbeteren.

Boven de bestaande situatie. Beeld Gemeente Utrecht

ontwikkelen. Naast veiligheid gaat dat over verbinding tussen bewoners: elkaar terloops groeten op straat, het functioneren van sociale steunnetwerken van familie, vrienden, burens en verenigingen en van positieve voorbeelden van een gezonde leefstijl en maatschappelijke inzet.

Eenzaamheid en sociaal isolement vreten aan de geestelijke en de fysieke gezondheid. Ook de kwaliteit van publieke voorzieningen in de buurt telt, in combinatie met de mate van vertrouwen in de overheid om hiervan gebruik te maken en de invloed hierop die de eigen gemeenschap weet te organiseren. Met andere woorden: toereikende buurtvoorzieningen en assertieve burgers versterken elkaar. Goed openbaar vervoer, goede zorg- en welzijnsfaciliteiten, goed (basis)onderwijs; het telt allemaal mee. Daarentegen zorgen grote klassen met een grote diversiteit aan moedertalen en culturele achtergronden, in combinatie met een tekort aan leerkrachten, voor bestending van kwetsbaarheden.

Voor kwetsbare groepen is van belang dat de sociale en ruimtelijke kwaliteiten van de buurt voldoende passen bij hun specifieke behoeften en mogelijkheden op het gebied van toegankelijkheid en bereikbaarheid. Ondersteunt de fysieke en sociale leefomgeving de kwetsbare doelgroep om achterstanden op allerlei vlakken te overwinnen of is er eerder sprake van ruimtelijke mismatch waarbij de karakteristieken van een buurt de kansarmoede van de individuele bewoner vooral versterken (*spatial poverty traps*)?

Hoe rijker, hoe gezondheidsvaardiger, hoe gezonder ...

Kwetsbare groepen blijken sterker afhankelijk van de omgevingskwaliteiten in hun buurt, omdat ze minder geld en vaardigheden hebben om voorzieningen en contacten op grotere afstand te benutten. Ze hebben immers een groter risico op vervoersarmoede. Als je praktisch bent opgeleid bent, werk je zelden thuis en vaak op vaste werktijden of in wisseldienst. Dat stelt andere eisen aan het ov. Hoger opgeleide huishoudens rekenen de hele stad of regio, soms zelfs wereld, tot hun speelplaats en hebben veel meer mogelijkheden om elders oplossingen te vinden voor bijvoorbeeld falend lokaal onderwijs – elders in de stad of commercieel.

Sociale dimensie vaak onderbelicht

Zou het kunnen dat decennia van beleid om gezondheidsverschillen te verkleinen weinig heeft opgeleverd juist omdat die impact van ruimtelijke dynamiek nooit is meegenomen? Weliswaar is er inmiddels meer aandacht voor de onderliggende complexe werkelijkheid van de groeiende groep “achterblijvers” en “onzekere werkenden”, maar wat uit beeld blijft is dat deze

groep, als ze (moeten) verhuizen, een grote kans maakt opnieuw in zwak functionerende buurten terecht te komen.

Woningmarkt en -toewijzing scheiden kwetsbare van redzame bewoners. Dat is al eeuwen het geval en meestal een kwestie van financiële mogelijkheden. Betaalbare koop- en huurwoningen zijn immers niet gelijk over buurten gespreid. Dit heeft z'n weerslag in de spreiding van gezondheid over meer- en minderdraagkrachtige buurten.

Toereikende buurtvoorzieningen en assertieve burgers versterken elkaar

In buurten met voornamelijk koopwoningen zijn bewoners op allerlei manieren gezonder dan in wijken met veel sociale huur. Daar komt bij dat door nationaal beleid sociale huurwoningen in de afgelopen jaren vrijwel uitsluitend aan de meest kwetsbare huishoudens worden toegewezen: lage inkomensgroepen, statushouders en mensen met een psychiatrische achtergrond. Bij de laatste groep komt dat door “extramuralisering”. Meer kansrijke bewoners en gezinnen vertrekken juist uit deze “corporatiebuurten” zodra zij daar de mogelijkheid toe zien. Hun woningen worden vervolgens weer door nieuwe kansarme bewoners betrokken. Deze selectieve in-, uit- en doorstroom van groepen van bewoners heeft uiteraard negatieve gevolgen voor het sociale weefsel en de redzaamheid van bewoners in buurten met veel goedkope woningen.

Ongunstige ruimtelijke dynamiek

De problematiek in deze concentratiebuurten wordt vaak aangepakt met herstructurering van de woningvoorraad of een ander toewijzingsbeleid (“Rotterdamwet”). Het staat buiten kijf dat de kwaliteit van de leefomgeving hierdoor verbetert. De gemiddelde redzaamheid (en gezondheid) van de bewoners neemt door instroom van kansrijke groepen vanzelf toe en de buurt is beter in staat voor zijn belangen op te komen. Tegelijkertijd worden hierdoor verschillende mechanismen van ruimtelijke uitsluiting en verdringing in gang gezet, waardoor herstructurering vaak een averechts effect heeft op de positie van kwetsbare groepen, zeker op de langere termijn. Denk aan het verdwijnen van goedkoop woningaanbod en meer concurrentie op de woningmarkt. Verdringing kan ook indirect optreden door gentrificatie, als locaties, vaak in of dicht bij het centrum van de succesvolle, grotere steden, gewilder raken bij kansrijke bewoners. Dat proces zet niet zelden in na herstructurering, verdichting en herinrichting van buurten. Een toenemend deel van de kwetsbare groepen zal hierdoor geen plek meer in de wijk kunnen vinden en elders in de stad ▶

of vaak zelfs in de regio op zoek moeten gaan naar een woning. Daarbij komt nog dat sociale huurwoningen in "betere" stadsbuurten vaak worden verkocht om de marktwaarde te verzilveren, terwijl de geplande vervanging in de sociale sector elders – die met de opbrengst bekostigd zou kunnen worden – de laatste jaren achterblijft. Sinds 2009 verkochten corporaties landelijk vele honderdduizenden woningen, in dezelfde periode halveerde de sociale nieuwbouw.

Investerings van de rijksoverheid maken krachtiger wat al krachtig is

Uit onderzoek blijkt dat lage inkomensgroepen door deze ruimtelijke dynamiek steeds verder van het centraal stedelijk gebied komen te wonen, ook wel suburbanisatie van armoede genoemd. Hierdoor ontstaan rondom de grote steden nieuwe "aandachtsbuurten" in satellietsteden met voldoende goedkoop woningaanbod, zoals in de voormalige groeikernen Almere, Purmerend, Spijkenisse, Capelle aan den IJssel of Zoetermeer.

Ongelijke werking investeringen

Naast deze uitsortering van sociaaleconomische groepen vindt er – als een soort fysieke contramal in omgekeerde richting – ook ruimtelijke uitsortering van infrastructuur en publieke voorzieningen plaats, die de kwetsbaarheid van bewoners versterkt. De overheid heeft de afgelopen decennia behalve de woningproductie ook de inrichting van (culturele) voorzieningen, openbaar vervoer en ruimte steeds meer overgelaten aan marktpartijen en soms aan bewonersinitiatieven.

Juist in perspectiefrijke buurten met een centrale ligging of met veel kansrijke bewoners heeft zich daardoor een soort stapeling van gunstige omgevingskwaliteiten voorgedaan, als goede bereikbaarheid, aandacht voor groen en blauw in de buurt, voorzieningen voor onderwijs, zorg, cultuur en welzijn.

Investerings van de rijksoverheid komen vaak vooral ten goede aan economische kerngebieden in Nederland en maken krachtiger wat al krachtig is, vanuit de aanname dat de welvaarts-groei dan groter is en dit ook profijt oplevert voor minder sterke gebieden. De keerzijde hiervan is een verschraving van omgevingskwaliteiten en voorzieningen in meer perifere gelegingen, minder gewilde buurten. Denk maar aan de wegbezuinigde bibliotheken, buurthuizen en sportvoorzieningen. De traditionele *voorzieningslogica* is steeds meer ingewisseld voor een *rendementslogica*.

Voor lagere inkomensgroepen betekent deze dynamiek, in combinatie met verdringing en uitsluiting op de woningmarkt, niets

minder dan ruimtelijke afwenteling. Concentratie en segregatie van kwetsbare groepen in minder goed functionerende buurten met een slechtere toegankelijkheid en bereikbaarheid van werk, voorzieningen en sociale netwerken komt in de praktijk neer op besteding of vergroting van kansenongelijkheid en draagt daarmee bij aan gezondheidsachterstanden.

Overwegingen voor beleidsmakers

Als de overheid gezondheidsachterstanden wil terugdringen, is het in sociaal en fysiek opzicht opknappen van buurten een goed idee, maar niet voldoende. Er zal meer oog moeten komen voor het ontstaan van nieuwe aandachtswijken, waar kwetsbare groepen opnieuw blijven hangen en achterstanden zich stapelen, met gezondheidstekorten als meest in het oog springend gevolg.

Om meer grip te krijgen op die ruimtelijke uitsortering moet versnippering van overheidstaken worden teruggedraaid. De ruimtelijke dynamiek overschrijdt het schaalniveau van de stad en daarmee het gezichtsveld en de verantwoordelijkheid van de gemeente. De provincie heeft geen uitvoeringstaken, geen bestuursverantwoordelijkheid op het gebied van (zorg)ondersteuning en kansenongelijkheid. Zij heeft dus geen zicht op veranderingen in kwetsbaarheid van de bevolking onder invloed van de hier beschreven ruimtelijke dynamiek. Ondertussen groeit het woud van regionale samenwerkingsverbanden en -programma's gestaag. Alle reden dus om ruimtelijke dynamiek van mensen en voorzieningen te gaan monitoren in de tijd en daarop eenduidig te gaan sturen bij herstructurering en nieuwbouw – bijvoorbeeld ook in de "betere" buurten en bij het toewijzingsbeleid van sociale woningbouw.

Ruimtelijke dynamiek op de woningmarkt en in de spreiding van voorzieningen staan in de weg

Tot slot is het werken aan een goed functionerende wijk veel meer dan "stenen stapelen". Niet alleen de individuele weerbaarheid en fysieke inrichting van de buurt, maar juist ook het sociaal functioneren van de buurt doet ertoe bij gezondheidsbevordering. Overheden zouden kunnen proberen eerst meer zicht te krijgen op de echte oorzaken van het niet-functioneren van een buurt voor zijn bewoners, voordat ze (gezondheids)achterstanden aanpakken met standaardoplossingen, zoals slopen, verkopen en mengen van buurten. Uiteraard zal de buurtbewoner hier tijdig en op een goede manier bij betrokken moeten zijn. ■