

Veerkracht in het corporatiebezit

De update: een jaar later, twee jaar verder...



 In.Fact.Research

VOORUIT IN SOCIALE HUISVESTING
CIRCUSVIS

RIFQ

Veerkracht in het corporatiebezit

De update: een jaar later, twee jaar verder...

22 januari 2020

Opdrachtgever



Contactpersoon: Pieter van Hulten

Auteurs:

Kees Leidelmeijer; (kees.leidelmeijer@infact.eu)

Jeroen Frissen, (jeroen@circusvis.nl)

Johan van Iersel (johan.van.iersel@infact.eu)

De onderzoekers van dit rapport hebben ook het eerdere Veerkracht-onderzoek uitgevoerd. In 2018 werkten zij nog onder de naam van RIGO, maar dat is niet langer het geval. Voor vragen of opmerkingen kunt u het beste rechtstreeks contact opnemen met de onderzoekers of met Aedes.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 De trends	2
2.1 Aandeel laagste inkomens in sociale huur	2
2.2 Dynamiek: instroom, uitstroom, blijvers	3
2.3 Grotere concentratie in afnemend aandeel sociale huur	5
2.4 Kwetsbaarheid laagste inkomens	6
2.5 Overlast en onveiligheid	8
2.6 Leefbaarheid	9
2.7 Concentraties in corporatiewijken	11
2.8 Conclusie	14
3 Achtergrond bij ontwikkelingen	16
3.1 Impact van het rijksbeleid volkshuisvesting	16
3.2 Steeds meer gericht op de lagere inkomens alleen	16
3.3 Kwetsbare bewoners in sociale huisvesting	16
3.4 De veranderende rijksregelgeving	17
3.5 Meest recente beleidsvoornemens van het Rijk	18
3.6 Accentverschuivingen bij woningcorporaties	19
3.7 Ook beleid op andere terreinen heeft consequenties	20
3.8 Conclusie	21
4 Kansen en belemmeringen	22
4.1 Een jaar later	22
4.2 Investeren in de kwaliteit van de sociale woningvoorraad	22
4.3 Differentiëren van de woningvoorraad	24
4.4 Aanpassen van het woningwaarderingstelsel	25
4.5 Verbreden van de doelgroep, door hogere huurprijzen	26
4.6 Sturen op de instroom	28
4.7 Meer aandacht voor mensen met zorg- en ondersteuningsbehoefte	29
4.8 Sociaal beheer in samenwerking	31
4.9 Conclusie	33

5	Voorwaarden voor succes.....	34
5.1	Overstijgende lessen.....	34
5.2	Breder dan de volkshuisvesting	34
5.3	Mengen vraagt maatwerk.....	35
5.4	Erkennen veranderingen in de doelgroep.....	35
5.5	Vergelijken aanpak en effecten	36
5.6	Leren wat werkt (in de buurt).....	37
	Bijlage: Voorbeelden uit de praktijk.....	38
	Volop in beweging.....	38
	Voorbeeld 1: Een gemengde stad in balans	38
	Voorbeeld 2: Een integrale aanpak voor veerkrachtige wijken	41
	Voorbeeld 3: Kwetsbare bewoners, krachtige buurten?.....	44

Samenvatting

Samenredzaamheid verder onder druk

De in het onderzoek “Veerkracht in het corporatiebezit” beschreven trends blijken na 2016 onverminderd door te zetten. De laatste twee jaar is de concentratie van kwetsbare groepen in de sociale huursector verder toegenomen. Een groot aandeel van deze huurders heeft een beperkte zelfredzaamheid en daar waar zij geconcentreerd samenwonen, staat ook de samenredzaamheid onder druk. Deze bewoners hebben genoeg te stellen met hun eigen problemen en daardoor weinig ruimte om anderen bij te staan. Ook de overlast en onveiligheid zijn in buurten met veel sociale huurwoningen verder toegenomen. De toename van specifieke kwetsbare groepen, zoals mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, mensen met een licht verstandelijke beperking en mensen met psychiatrische problematiek speelt hierbij een rol.

Vooraf zwakke buurten worden geraakt

De concentratie van kwetsbare groepen en toenemende problemen rond overlast en onveiligheid zijn het sterkst zichtbaar in wijken waar de leefbaarheid al onder druk staat. Daar zijn de goedkoopste woningen te vinden en is de mutatiegraad het hoogst. Daar is (dus) ook de instroom van kwetsbare groepen het grootst. Daarnaast is er in deze wijken een grotere uitstroom van hogere inkomens en een verminderde instroom van meer kansrijke huishoudens. Als groepen die dit nodig hebben in deze context niet de ondersteuning krijgen die nodig is, ontstaan als snel problemen rond overlast en onveiligheid. De ruimtelijke tweedeling tussen corporatiebuurten en overige buurten overstijgt dan ook sociaaleconomische verschillen. Ook qua leefomstandigheden - en in het bijzonder in relatie tot overlast en onveiligheid - nemen de verschillen toe, waar ze tot circa 2012 nog afnamen.

Oorzaken algemeen maatschappelijk

Dat er een concentratie ontstaat van de kwetsbaarste groepen in een beperkt aantal buurten en dat in die buurten problemen met overlast en onveiligheid veelal toenemen, kan worden verklaard vanuit meerdere maatschappelijke ontwikkelingen:

- Volkshuisvesting: de volkshuisvesting is als gevolg van rijksbeleid de laatste decennia steeds meer gericht op het huisvesten van kwetsbare groepen waardoor de sociale huur meer en meer het exclusieve domein is geworden van huishoudens ‘met een vlekje’.
- Rolopvatting woningcorporaties: woningcorporaties verlegden hun aandacht de laatste tien jaar van een brede rol in een integrale wijkaanpak, naar de zogenaamde ‘kerntaken’ op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit (duurzaamheid). De corporaties werden hiertoe aangezet door de veranderingen in het rijksbeleid (vooral Woningwet), maar het was ook een autonome reactie van woningcorporaties op de financiële en morele crisis in de jaren daarvoor.

- Marktdenken: marktdenken bij overheid en woningcorporaties heeft geleid tot een concentratie van de goedkoopste woningen in wijken waar de leefbaarheid zwak is.
- Zorg: het rijksbeleid op het gebied van de extramuralisering en ambulantisering zorgt voor een grotere druk op de goedkope woningvoorraad en meer kwetsbare mensen in ditzelfde segment.
- Decentralisatie – het rijksbeleid dat bestond uit de decentralisatie van zorg en ondersteuning, participatie en jeugdhulp ging samen met bezuinigingen. Bezuinigingen die de ondersteuning van en het perspectief voor kwetsbare groepen onder druk hebben gezet.
- Ondermijning – kwetsbare groepen (en hun woningen) zijn een gewild doelwit voor ondermijnende criminaliteit, waarbij door criminelen handig wordt ingespeeld op de behoefte aan ‘snel geld’ bij een deel van deze bewoners.

Elk afzonderlijk zijn deze ontwikkelingen wellicht niet onoverkomelijk. Gezamenlijk hebben ze echter een ongewenst bijeffect: een toename van problemen in wijken waar de problemen al het grootst zijn.

Aandacht voor oplossingen

Het afgelopen jaar heeft de ontwikkeling van de leefbaarheid – mede door het eerdere ‘Veerkracht-rapport’ - veel aandacht gekregen, zowel van de kant van corporaties als van gemeenten. Op verschillende plekken is verdiepend onderzoek gedaan om na te gaan in hoeverre het landelijke beeld ook lokaal zichtbaar was. De ontwikkelingen in buurten zijn gerelateerd aan het gevoerde beleid en verrijkt met lokale kennis van professionals van corporaties, gemeenten en zorginstellingen. Via deze weg is gezocht naar oplossingsrichtingen. We hebben er zeven opgetekend, vooral vanuit het perspectief van de volkshuisvesting en niet in volgorde van belangrijkheid:

1. Zet in op verbetering van de sociale huurvoorraad in wijken waar de problemen het grootst zijn; combineer dit met de verduurzaming van de woningvoorraad; zorg ervoor dat meer mensen een positieve keuze maken voor deze wijken (actie: corporatie).
2. Vergroot de differentiatie in wijken: bouw middeldure woningen in de zwakke wijken en sociale woningen in de betere wijken, zodat de stad ‘ongedeeld’ wordt. Ga hiervoor, waar nodig, allianties aan met marktpartijen (actie corporatie). Maak het voor woningcorporaties makkelijker woningen in het lagere middensegment te bouwen en beheren. Waardeer deze inspanning als volkshuisvestelijk gewenst en reken het mee als opgave die geld mag kosten. Verhoog daartoe de daelgrens en/of schaf de markttoets af voor woningen in het middensegment (actie rijksoverheid).
3. Ga in het huurbeleid niet rigide om met de WOZ-waarde in de WWS-systematiek, zodat concentratie van goedkope woningen wordt beperkt (actie: corporatie). Bekijk of het woningwaarderingssysteem kan worden aangepast om de ongewenste effecten op buurtniveau te voorkomen (actie: rijksoverheid).

4. Bied waar mogelijk in mindere wijken woningen aan tegen een hogere huur, zodat een meer gevarieerde instroom ontstaat. Zorg ervoor dat in de betere wijken juist meer goedkope woningen worden aangeboden (actie: corporatie en gemeente); Herbezin op de mate van extramuralisering en maak ruimte voor moderne verzorgingshuizen. Maak tevens het leveren van meer en betere zorg en ondersteuning mogelijk, want dat is noodzakelijk voor een succesvolle ambulantisering (actie: rijksoverheid, zorginstellingen en gemeenten).
5. Stuur waar nodig op de instroom: beperk geconcentreerde toewijzing aan kwetsbare groepen en benut de ruimte in de 80-10-10 regeling (om een meer gevarieerde instroom te bewerkstelligen (actie: corporatie en gemeente).
6. Voorkom geconcentreerde plaatsing vanuit de GGZ in kwetsbare buurten en organiseer gegarandeerde goede zorg en ondersteuning voor wie dat nodig heeft (actie: gemeente, zorginstelling, corporatie);
7. Werk samen met andere partijen aan een goede integrale/samenhangende sociale buurtaanpak (actie: allen).

Samenwerken, maatwerk leveren en blijven leren

De vele in de wijk werkzame partijen hebben eigen budgetten en verantwoordelijkheden, maar zijn van elkaar afhankelijk om doelen te bereiken. Onder bovengenoemd punt 7 gaat dan ook een wereld schuil van mogelijkheden, kansen benutten en uitdagingen om samen te werken.

Welke maatregelen effectief zijn en welke samenwerking het beste werkt, is sterk situationeel bepaald. In sommige gebieden heeft 'mengen' bijvoorbeeld weinig kans van slagen, doordat er simpelweg geen vraag is van middeninkomens. In andere wijken zijn er juist veel mogelijkheden, maar is alsnog maatwerk van belang omdat niet elk huishouden met een middeninkomen een positieve bijdrage levert aan de wijk. De kwaliteit van het beleid van woningcorporaties en gemeenten wordt niet bepaald door de grote lijn, maar door de kwaliteit van het geleverde maatwerk op wijkniveau.

In alle gevallen geldt dat, om ongewenste ontwikkelingen te keren, meerdere maatregelen tegelijk nodig zijn. Natuurlijk draagt het bij als de woningen goed in de verf staan en als er een meer gevarieerd woningaanbod beschikbaar komt, maar het werkt pas echt als de bewoners daarnaast ook de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben en - meer in zijn algemeenheid - het gevoel hebben dat er naar ze wordt omgekeken. Daarom is het goed te beseffen dat geen partij het verschil alleen maakt. De oplossing kan dan ook nooit alleen bij de volkshuisvesting worden gezocht. Gebiedsgerichte samenwerking met andere partijen/sectoren is hiervoor essentieel. Dat geldt zowel de feitelijke aanpak als het leren van de ontwikkelingen en de ervaringen in de wijken.

Het meeste kan lokaal, maar ook het rijk is aan zet

De meeste kansen kunnen op lokaal niveau worden benut. Ook de meeste belemmeringen kunnen daar worden verholpen, maar niet allemaal. In de wijken worden ook de ef-

fecten van het rijksbeleid zichtbaar en de rijksoverheid kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de veerkracht van buurten. Dit enerzijds door (aanpassing van) concrete wetgeving, zoals het Woningwaarderingstelsel, anderzijds door te communiceren dat het de lokale partijen steunt in hun streven naar veerkrachtige wijken en waar nodig ook ondersteunt. Daarbij gaat het onder andere om het erkennen dat het werk van woningcorporaties verder gaat dan het bouwen en beheren van sociale huurwoningen voor de laagste inkomens alleen. Het recente voornemen van de minister van BZK om in samenwerking met gemeenten, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en collega-departementen (weer) te werken aan een brede, gebiedsgerichte aanpak voor kwetsbare wijken en buurten biedt wat dat betreft perspectief.

Het Veerkracht-onderzoek heeft de problemen in een deel van de Nederlandse wijken inzichtelijk gemaakt en op de agenda gezet. Er is mede door dit onderzoek in het afgelopen jaar een breed gedeelde urgentie ontstaan om te werken aan veerkrachtige wijken waarbij iedereen beseft dat samenwerking essentieel is. Deze update toont aan dat het zaak is deze urgentie vast te houden en erop door te pakken.

1 Inleiding

Het rapport 'Veerkracht in het corporatiebezit' heeft veel impact gehad en discussie losgemaakt. Daarbij werd niet zelden het vermoeden geuit dat de ontwikkelingen na 2016 nog sterker zouden zijn. In deze update wordt verkend of dat zo is. De ontwikkelingen worden doorgetrokken naar peiljaar 2018. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de meest recente gegevens uit onder meer het WoON, de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer. Dit rapport is zo opgesteld dat het zelfstandig en zonder kennis van het eerste rapport leesbaar is.

Aanvullend op de cijfermatige update besteden we aandacht aan de lessen die tot nu toe zijn geleerd naar aanleiding van diverse discussies die we in het land hebben gevoerd en verdiepende studies die we hebben gedaan. Dat betekent ook dat een aantal aanvullende analyses zijn gedaan die het verhaal naar ons idee meer compleet maken. Zo blijkt de toenemende concentratie van laagste inkomens niet alleen te komen doordat deze groep meer instroomt, maar ook door een toenemende uitstroom van de hogere inkomens. De inkomensafhankelijke huurverhogingen doen wat dat betreft vermoedelijk hun werk. Een andere nieuwe, interessante bevinding is dat *alle* bewoners van sociale huurwoningen, dus ook de mensen met hogere inkomens in toenemende mate kwetsbaar zijn, in het bijzonder op het vlak van gezondheid. En tot slot blijken de problemen niet alleen te maken te hebben met overlast. In het bijzonder in de buurten met een mindere leefbaarheid voelen bewoners zich ook in toenemende mate onveilig in hun buurt.

Leeswijzer

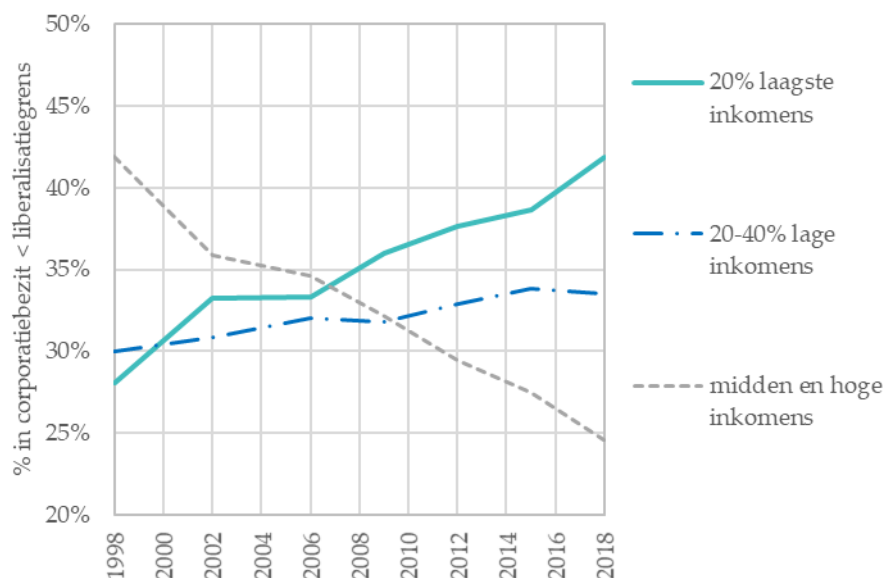
In deze rapportage beginnen we met een beschrijving van de belangrijkste cijfermatige trends. Daarna memoreren we in hoofdstuk 3 kort de beleidskeuzes en ontwikkelingen die deze trends hebben veroorzaakt. In hoofdstuk 4 staan de oplossingsrichtingen centraal die we in het land zijn tegengekomen. De oplossingsrichtingen worden gepresenteerd in de vorm van kansen, belemmeringen en adviezen aan verschillende actoren. Hoofdstuk 5 gaat hier nog wat verder op in door een aantal lessen over het voetlicht te brengen die in de praktijk voorwaarden voor succes zijn gebleken. In de bijlage wordt een drietal voorbeelden beschreven die laten zien hoe er lokaal aan de slag is gegaan met de bevindingen en lessen uit 'Veerkracht in het corporatiebezit'.

2 De trends

2.1 Aandeel laagste inkomens in sociale huur

Bewoners die behoren tot de huishoudens met de 20% laagste inkomens¹ in het land maken een steeds groter deel uit van de populatie huurders van een corporatiewoning. Dit aandeel is tussen 2015 en 2018 met bijna 5 procentpunt gestegen, wat een versnelling van de trend betekent ten opzichte van de periode 2009-2015 (zie Figuur 1). Deze versnelling is overigens niet zozeer het gevolg van verder toegenomen instroom, maar vooral van autonome ontwikkelingen.²

Figuur 1 Ontwikkeling van inkomensgroepen in corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens



Bron: WBO 1998 t/m WoON 2018

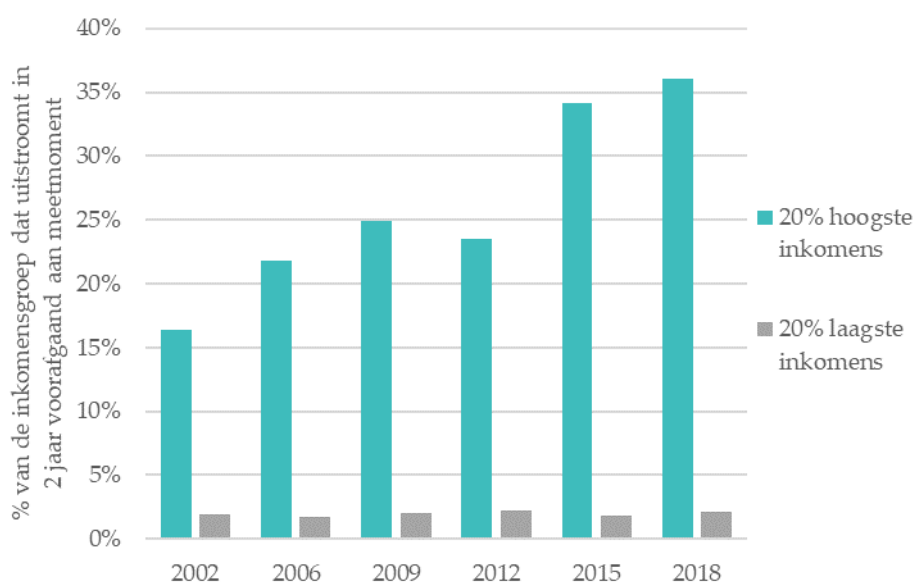
¹ Dit betreft mensen met een inkomen dat ruwweg tot bijstandsniveau gaat. Vaak gaat het om mensen in de bijstand, maar er zijn ook werkenden met een laag inkomen bij, studenten, mensen met arbeidsongeschiktheidsuitkering en mensen in de AOW (zonder aanvullend pensioen).

² Uit het WoON blijkt niet dat de instroom van laagste inkomens tussen 2016 en 2018 groter is dan in de periode daarvoor. Die bleef in absolute zin min of meer constant. In de periode 2016-2018 zijn de laagste inkomens – in tegenstelling tot de andere inkomensgroepen – over de gehele linie minder verhuisd dan daarvoor. Alleen bij verhuizingen naar de corporatiesector was er geen afname te zien. Van de laagste inkomens die verhuisden, verhuisde dus wel een toenemend aandeel naar de sociale huur.

2.2 Dynamiek: instroom, uitstroom, blijvers

Nadere verkenningen in onder meer Amsterdam³ waarbij instroom, uitstroom en blijvers in corporatiewoningen zijn geanalyseerd, leren dat de toename van het aandeel laagste inkomens in de sociale huur niet alleen gaat over een toenemende instroom van die groep. De toename ontstaat ook doordat de laagste inkomens vrijwel niet uitstromen uit de sociale huursector terwijl de hogere inkomens dat wel doen (Figuur 2). Die uitstroom is deels 'gepusht' (bijvoorbeeld door inkomensafhankelijke huurverhogingen) en deels vrijwillig (omdat zij toe zijn aan een volgende stap in de wooncarrière). En hoe meer plek de hoge inkomens maken, hoe meer ruimte er komt voor de laagste inkomens. Op die manier versterken selectieve instroom en uitstroom elkaar bij het ontstaan van een toenemende concentratie van laagste inkomens in de sociale huursector.

Figuur 2 Ontwikkeling uitstroom van hoogste en laagste inkomens uit corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens



Bron: WBO 2002 t/m WoON 2018

Het proces van selectieve in- en uitstroom doet zich in sterkere mate voor in de slechtere wijken.⁴ Juist in de wijken met een mindere leefbaarheid stromen hogere inkomensgroepen uit omdat zij (net als de lagere inkomens overigens) die wijken minder prettig vinden om in te wonen. Als men iets te kiezen heeft, verhuist men. Mede daardoor is in

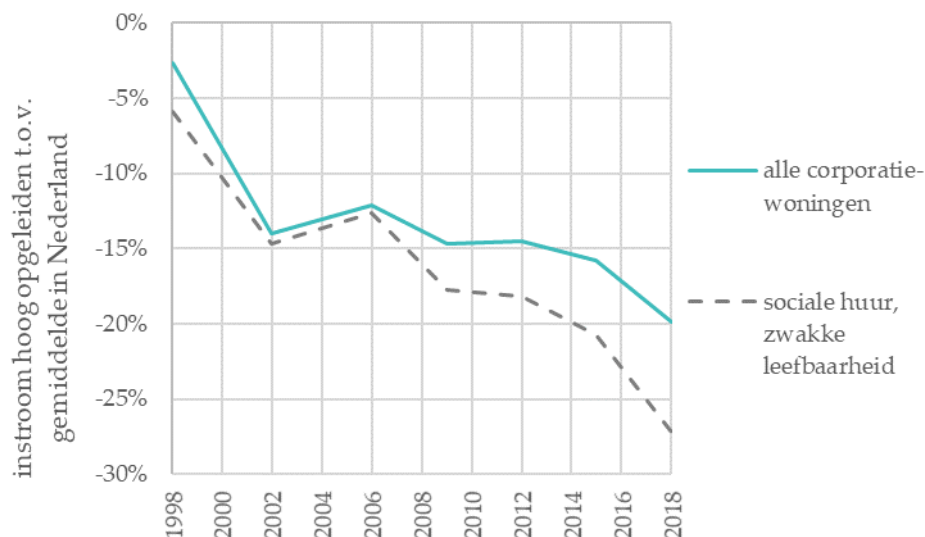
³ Leidelmeijer, K. en J. van Iersel (2019), Kwetsbare bewoners, krachtige buurten? Analyse van kwetsbare groepen en leefbaarheid in de regio Amsterdam, onderzoek i.o.v. Eigen Haard en Stadgenoot.

⁴ Daaronder verstaan we gebieden (met een straal van 200 meter) die een score van maximaal 'zwak' hebben op de Leefbaarometer.

deze wijken de mutatiegraad over het algemeen ook hoger. De laagste inkomens hebben die keuzevrijheid veel minder, waardoor zij er blijven wonen.

Naast instroom en uitstroom speelt ook nog een derde factor een rol bij de verandering van de populatie huurders van sociale huurwoningen: de inkomensontwikkeling van de zittende bewoners. Het lijkt erop, zo laten de analyses voor corporaties Eigen Haard en Stadgenoot in Amsterdam zien (zie ook voorbeeld 3 in de bijlage), dat juist in de wijken waar veel instroom van kwetsbare bewoners is, de zittende bewoners ook slechts in beperkte mate een positieve inkomensontwikkeling doormaken. Zij blijven mogelijk mede daardoor vaker in de wijk wonen, waardoor vooral in deze gebieden de concentratie van kwetsbare groepen verder toeneemt. Dit is ook terug te zien in bijvoorbeeld het afnemend aandeel hoger opgeleiden dat instroomt in de sociale huur (Figuur 3). Het is immers die groep die meer kans heeft op sociale stijging.

Figuur 3 **Ontwikkeling instroom hoger opgeleiden in corporatiewoningen en in sociale huur in gebieden met een zwakke leefbaarheid**



Bron: WBO 1998 t/m WoON 2018

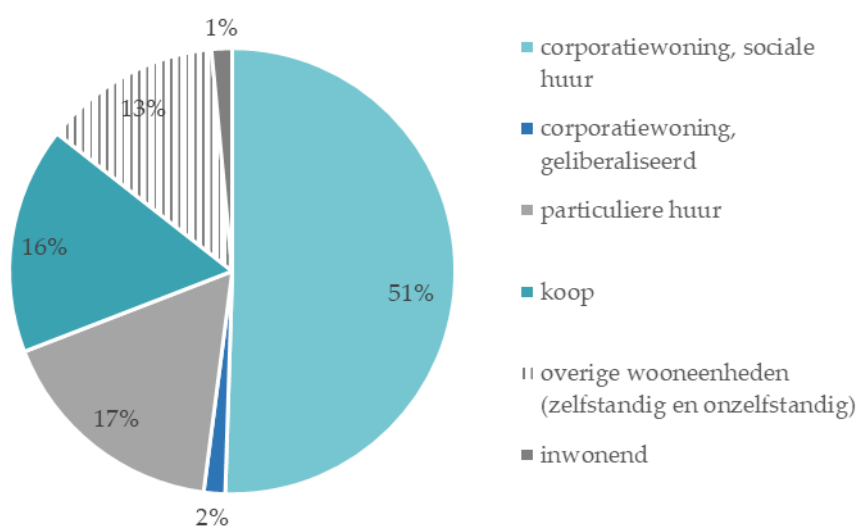
Er zijn daarmee drie ontwikkelingen die bijdragen aan de toenemende concentratie van laagste inkomens in de sociale huur:

- toenemende uitstroom van hoge inkomens;
- toenemende instroom van laagste inkomens;
- afnemende sociale stijging binnen de sociale huur.

2.3 Grotere concentratie in afnemend aandeel sociale huur

Het aandeel van alle laagste inkomens in het land dat in de sociale huur wordt gehuisvest, bedraagt iets meer dan de helft. Dat aandeel is in de tijd vrij constant gebleven. De rest vindt z'n huisvesting vooral in de particuliere huur, maar ook wel in de koopsector en in 'overige woonheden' (Figuur 4).

Figuur 4 Woonsituatie laagste inkomens (2018)

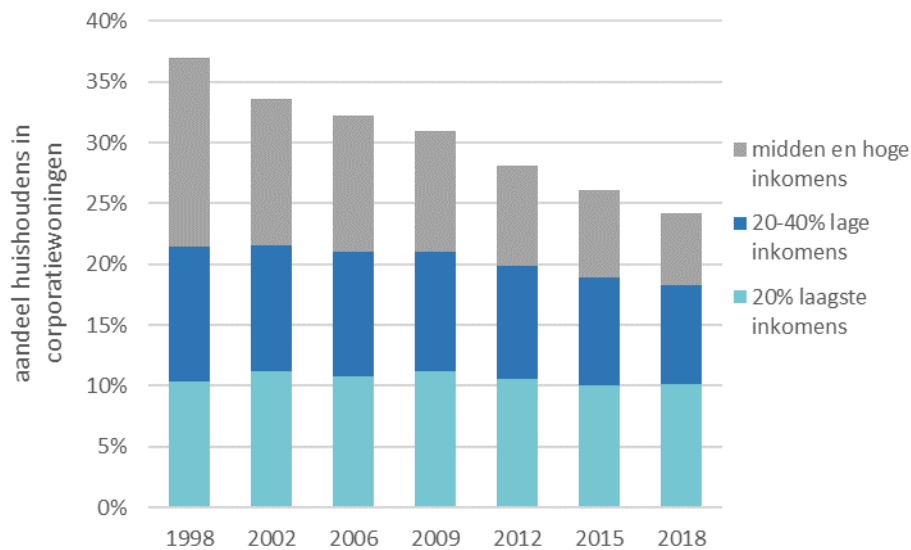


Bron: WoON 2018

De toename in de afgelopen 20 jaar van de groep laagste inkomens in de sociale huurwoningen moet dan ook worden geplaatst in de context van een door verkoop, liberalisering en onttrekking door sloop kleiner wordende voorraad. De beperkte nieuwbouw van sociale huurwoningen en de aankoop van particulier bezit konden dat niet compenseren. Waar in 1998 nog bijna 37% van de woningvoorraad in Nederland bestond uit sociale huurwoningen, is dat aandeel twintig jaar later afgenomen tot minder dan 25% (Figuur 5).

Het is in die kleiner wordende voorraad dat het aandeel laagste inkomens steeds groter wordt (van 28% in 1998 tot 42% in 2018, zoals al is getoond in Figuur 1. Het dikt dus als het ware in. Als bewoner van een sociale huurwoning heeft men dus steeds vaker een buurman of -vrouw die (ook) een zeer laag inkomen heeft.

Figuur 5 Ontwikkeling aandeel corporatiewoningen t.o.v. totale woningvoorraad in Nederland en de verdeling van inkomensgroepen daarbinnen



Bron: WBO 1998 t/m WoON 2018

2.4 Kwetsbaarheid laagste inkomens

Bewoners van corporatiewoningen steeds vaker ongezond

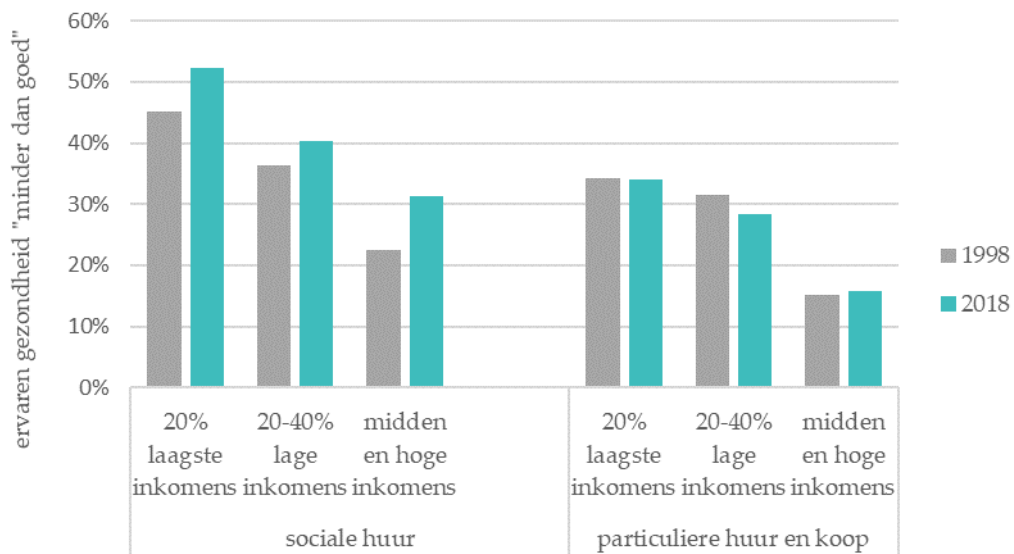
De laagste inkomens vormen een kwetsbare groep. Dat is niet alleen in economische zin het geval, maar ook op het vlak van bijvoorbeeld gezondheid. Mensen met een laag inkomen hebben namelijk vaker gezondheidsproblemen - zowel lichamelijk als geestelijk dan mensen met een hoog inkomen.⁵ Dat blijkt ook uit het WoON. Zowel in 1998 als in 2018 gaf 25% van de bevolking van Nederland aan een minder dan goede gezondheid te hebben. Onder de laagste inkomens was dat aandeel 45% en onder de midden en hoge inkomens 17%. Door dat grote verschil neemt - alleen al doordat het aandeel bewoners met een laag inkomen toeneemt in de sociale huur - ook het aandeel bewoners met een mindere gezondheid in dit segment toe.

Er is echter meer aan de hand. Het aandeel personen met een minder dan goede gezondheid ligt anno 2018 een stuk hoger onder de laagste inkomens die in een sociale huurwoning wonen (52%) dan onder de laagste inkomens die daarbuiten wonen (33%). Dat aandeel personen met gezondheidsproblemen is in de sociale huur de afgelopen 20 jaar steeds verder toegenomen terwijl het buiten de sociale huur constant bleef (Figuur 6).

⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/cijfers-context/samenhang-met-gezondheid#node-sociaaleconomische-status-en-gezondheid>

Ook opmerkelijk is dat bij de midden- en hogere inkomens in de sociale huur de gezondheidsbeleving verslechtert terwijl dat in andere segmenten niet het geval is (zie eveneens Figuur 6). Zij hebben dan wel een wat hoger inkomen, maar als zij in de sociale sector wonen er is vaak wel wat anders aan de hand. De sociale huur wordt daarmee steeds meer de plek om te wonen voor bijzondere gevallen; mensen 'met een vlekje' zoals dat wel wordt aangeduid. Ook als zij meer te besteden hebben.

Figuur 6 Ervaren gezondheidsproblemen van bewoners van sociale huur en overige woningen (huur en koop) per inkomensgroep in 1998 en 2018



Bron: WBO 1998, WoON 2018, bewerking In.Fact.Research

Er zijn daarmee twee redenen waarom het aandeel mensen met gezondheidsproblemen in de sociale huur sterk toeneemt:

- Het aandeel laagste inkomens in de sociale huur neemt toe - van deze groep beoordeelt inmiddels meer dan de helft de eigen gezondheid als minder dan goed;
- De bewoners van de sociale huur hebben – ongeacht hun inkomen – steeds vaker gezondheidsproblemen, terwijl dat buiten de sociale huursector niet zo is.

Het is belangrijk op te merken dat deze ontwikkeling niet kan worden toegeschreven aan de toename van het aandeel ouderen. Onder jongere bewoners van de sociale huur is er sprake van een evenredige toename van gezondheidsproblemen.

Kwetsbaarheid sociale huurder is breed

Voor allerlei indicaties van kwetsbaarheid – laag opleidingsniveau, eenoudergezin, uitkering (anders dan AOW/pensioen), inkomen onder het sociaal minimum, slechte gezondheid, langdurige aandoeningen – geldt dat deze in de sociale huursector een factor 3 á 6 hoger liggen dan in de rest van de woningvoorraad in Nederland, zo blijkt uit het

WoON2018. En dat is nog meer het geval als de sociale huurwoningen staan in gebieden met een mindere leefbaarheid. Het aandeel eenoudergezinnen in sociale huurwoningen in wijken met een mindere leefbaarheid is bijvoorbeeld bijna 19%, terwijl dat aandeel buiten de sociale huursector circa 5% is.

Het verschil is het grootst bij de uitkeringsafhankelijkheid. De uitkeringsafhankelijkheid (AOW en pensioen buiten beschouwing gelaten) van bewoners van sociale huurwoningen ligt rond de 25%. In wijken met een zwakke of onvoldoende leefbaarheid is dat ruim 33% en buiten de sociale huursector is het minder dan 5%. Het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering is in de sociale huursector – en in het bijzonder in wijken met een mindere leefbaarheid – daarmee ruim een factor 7 groter dan daarbuiten.

Een laag inkomen staat dan ook nadrukkelijk niet op zichzelf. Het is vooral binnen de groep laagste inkomens dat problemen rond participatie groot zijn en zich problemen voordoen op het vlak van financiën en administratie (schulden), een zinvolle dagbesteding en een beperkt sociaal netwerk. Daarnaast heeft deze groep vaker te kampen met somatische aandoeningen, verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen. Die problemen en het beperkte sociale kapitaal in gebieden waar de concentratie van deze groepen groot is (i.c. de wijken met een onvoldoende of zwakke leefbaarheid), leiden daar tot een verminderde zelf- en samenredzaamheid.

2.5 Overlast en onveiligheid

De veranderende samenstelling van de populatie van sociale huurwoningen gaat samen met - en veroorzaakt mede⁶ - een toenemende overlast. Het aandeel mensen dat aangeeft vaak overlast te hebben van de directe burens ligt in Nederland rond de 5 á 6 procent en is betrekkelijk constant in de tijd. Onder de bewoners van sociale huurwoningen lag dat altijd al hoger en nog meer in de mindere wijken. In de wijken met een zwakke of onvoldoende leefbaarheid hadden in 1998 bijna twee keer zoveel bewoners van sociale huurwoningen vaak overlast van de directe burens als gemiddeld in Nederland. In 2015 was dat bijna drie keer zoveel.⁷

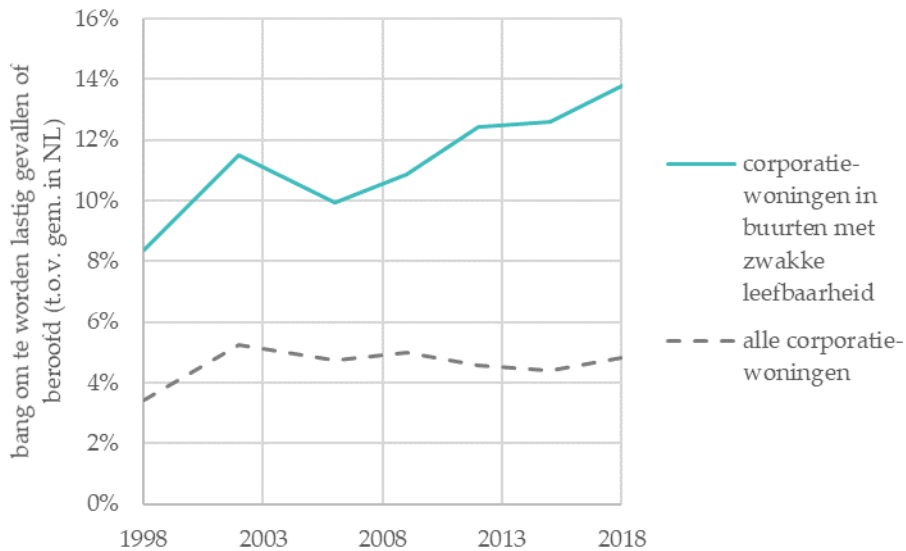
In wijken met een mindere leefbaarheid is ook een toenemend gevoel van onveiligheid (Figuur 7). In die wijken zijn de bewoners van corporatiewoningen in toenemende mate bang om te worden lastiggevallen of beroofd. Anno 2018 gaf een op de 5 bewoners (20%) aan het eens te zijn met de stelling dat men bang is om in de eigen buurt te worden lastiggevallen of beroofd. Gemiddeld in Nederland is dat niet meer dan 6%. Als naar de bewoners van alle corporatiewoningen wordt gekeken, blijft het verschil met gemiddeld Nederland min of meer constant. Er is dus in het bijzonder in de mindere

⁶ Leidelmeijer, K., J. van Iersel en J. Frissen (2018), Veerkracht in het corporatiebezit; kwetsbare bewoners en leefbaarheid, onderzoek i.o.v. Aedes.

⁷ In WoON2018 is de vraag naar overlast niet meer opgenomen. Of ook deze trend doorzet, is daarmee onzeker. Gezien de andere ontwikkelingen lijkt het echter wel aannemelijk.

wijken sprake van een toenemende (ervaren) onveiligheid. Daarbuiten ervaren bewoners van corporatiewoningen wel meer onveiligheid dan gemiddeld in Nederland het geval is, maar dit neemt niet structureel toe.

Figuur 7 **Ontwikkeling ervaren veiligheid door bewoners van sociale huur in wijken met een mindere leefbaarheid en in alle corporatiewoningen**



Bron: WBO 1998 t/m WoON 2018, Leefbaarometer 2018

2.6 Leefbaarheid

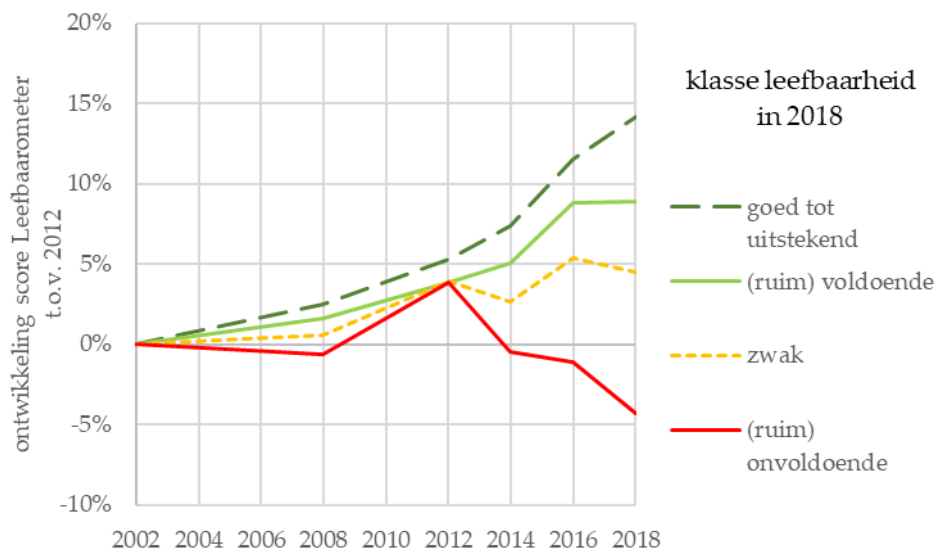
Minder sociale huurwoningen in gebied met zwakke leefbaarheid

Zowel de toename van kwetsbare bewoners als de toename van problemen doen zich het sterkst voor in gebieden waar de leefbaarheid onvoldoende of zwak is. Het is echter goed om te bedenken dat het totale aandeel sociale huurwoningen dat in een gebied staat met een onvoldoende tot zwakke leefbaarheid – zoals gemeten met de Leefbaarometer - in de tijd is afgenomen. Waar in 1998 nog meer dan een derde van de sociale huurwoningen in een gebied met een mindere leefbaarheid stond, is dat anno 2018 nog maar 25%. Dit is onder meer gerealiseerd doordat juist in gebieden met veel corporatiewoningen vaak is geherstructureerd (sloop/nieuwbouw, meer differentiatie), waardoor de leefbaarheid er is verbeterd. Het is echter in de resterende gebieden met een mindere leefbaarheid waar de problemen zich concentreren en waar ze verder toenemen.

Slechtste wijken steeds verder op achterstand

Dat de slechtste wijken steeds verder op achterstand komen, is ook terug te zien in Figuur 8. De resterende gebieden met een mindere leefbaarheid ontwikkelen zich minder gunstig dan gebieden met een betere leefbaarheid. Vooral sinds 2012 lopen de ontwikkelingen uit elkaar. In de periode 2016-2018 is die mindere ontwikkeling versterkt zichtbaar in de gebieden met een onvoldoende leefbaarheid. In de gebieden met een zwakke leefbaarheid is – na een verbetering tussen 2016 en 2018 – nu ook een verslechtering van de leefbaarheid zichtbaar.

Figuur 8 Ontwikkeling van de leefbaarheid, naar het niveau van leefbaarheid in 2018



Bron: Leefbaarometer 2018, bewerking In.Fact.Research

Uitgesplitst naar dimensies blijkt dat er op elke dimensie van de Leefbaarometer tussen 2012 en 2018 een verslechtering is geweest in gebieden die (in 2018) een onvoldoende scoren, terwijl de goede tot uitstekende gebieden erop vooruit zijn gegaan. De verslechtering was het grootst op de dimensie overlast en (on)veiligheid.⁸ Dat onderstreept nog eens dat de ontwikkeling van de wijken met leefbaarheidsproblemen niet alleen een kwestie is van een toenemende concentratie van mensen met een laag inkomen. Er is daarnaast – en ermee samenhangend – ook sprake van een verslechtering van de situatie rond overlast en veiligheid.

Het blijkt dat in het bijzonder de toename van mensen met een psychiatrische aandoening, een licht verstandelijke beperking of meer algemeen mensen die afhankelijk zijn

⁸ In deze dimensie zijn naast ervaren overlast (breed gedefinieerd) ook meldingen van misdrijven (geweld, beroving, vernieling, inbraken, ordeverstoring) opgenomen.

van een (bijstands)uitkering samengaat met de toename van overlast en onveiligheid. Ook als wordt gecontroleerd voor mogelijke alternatieve verklaringen, blijft dit verband bestaan.

2.7 Concentraties in corporatiewijken

De gebieden met leefbaarheidsproblemen zijn vaak corporatiebuurten. Dat wil zeggen, buurten waar veel corporatiewoningen staan.⁹ De ontwikkeling van de gebieden met leefbaarheidsproblemen is dan ook in grote lijnen de ontwikkeling van de corporatiebuurten. Er zijn daarbij omslagpunten voor wat betreft het aandeel corporatiewoningen in zo'n gebied en de mate waarin de problemen er toenemen.

Nadere analyses op de Leefbaarometer¹⁰ hebben laten zien dat als er in de directe woonomgeving meer dan veertig à vijftig procent van de woningen in bezit van corporaties is, deze gebieden vaak een relatief ongunstige ontwikkeling doormaakten als naar de leefbaarheid als totaalscore wordt gekeken. Hier slaat een gemiddeld positieve ontwikkeling van de leefbaarheid om in een negatieve ontwikkeling. En daarbij geldt: hoe groter de concentratie (tot zo'n 80%) hoe ongunstiger de ontwikkeling. Als meer specifiek naar de dimensie Veiligheid wordt gekeken, ligt het kantelpunt (waar een negatieve ontwikkeling ontstaat) bij zestig procent.

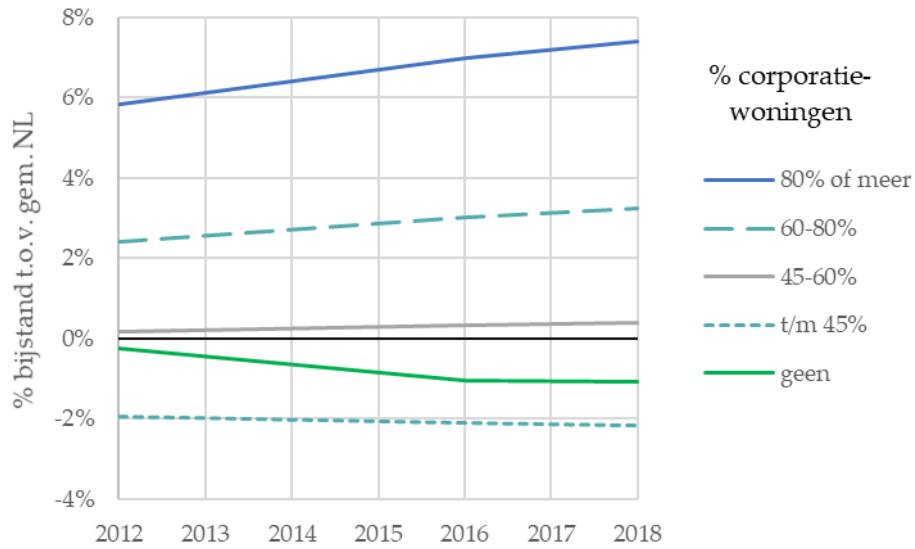
In gebieden met veel corporatiewoningen, is er dus een sterkere toename van kwetsbare groepen dan in gebieden met weinig corporatiewoningen. Dit resulteert in toenemende verschillen tussen gebieden met veel corporatiewoningen aan de ene kant en weinig of geen corporatiewoningen aan de andere. In Figuur 9 wordt dit geïllustreerd voor het aandeel mensen in de bijstand, in Figuur 10 voor het aandeel mensen met psychiatrische problematiek en in Figuur 11 voor de huisvesting van vluchtelingen (laag inkomen, taalproblemen, grote afstand tot de arbeidsmarkt).

Het gaat om deels overlappende groepen die op hun eigen manier kwetsbaar zijn, maar waarvoor in alle gevallen geldt dat hun aandeel sterkt toeneemt in de corporatiegebieden en veel minder of niet in gebieden met weinig of geen corporatiewoningen. Het resultaat is dat de verschillen tussen deze gebieden in 2018 40 tot 60% groter zijn dan in 2012.

⁹ Er zijn ook buurten met goedkope particuliere huur- of koopwoningen waar de leefbaarheid zwak is. Zo bestaat een groot deel van Rotterdam Zuid uit particuliere huurwoningen

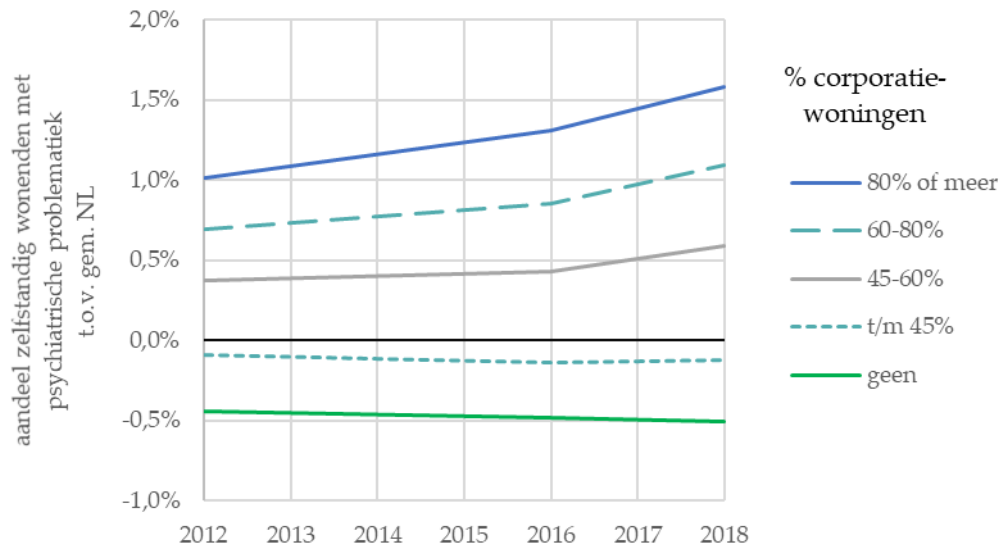
¹⁰ Leidelmeijer, K., M. Middeldorp en G. Marlet (2019), *Leefbaarheid in Nederland (201)*; een analyse op basis van de Leefbaarometer 2018, onderzoek i.o.v. Ministerie van BZK.

Figuur 9 Aandeel bijstandsontvangers t.o.v. het gemiddelde in Nederland naar het aandeel corporatiewoningen in de directe woonomgeving



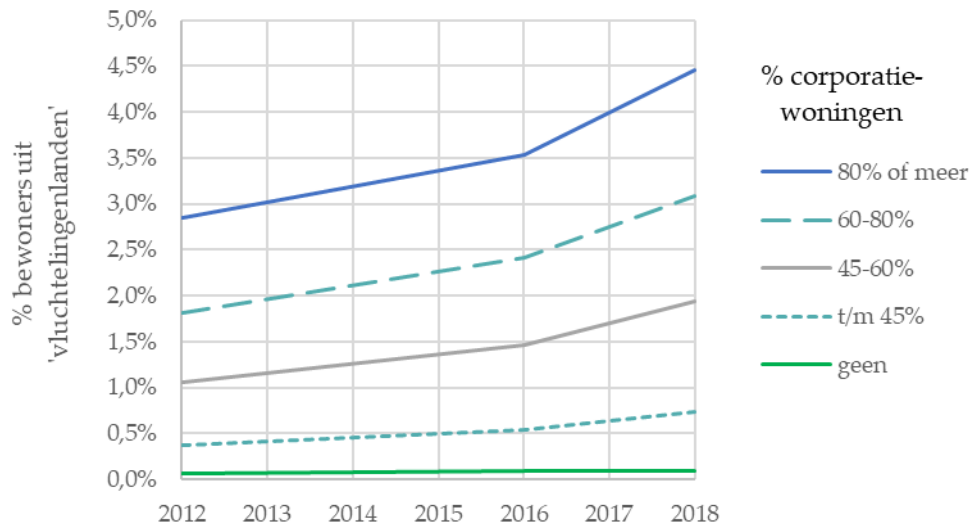
Bron: CBS-microdata, bewerking In.Fact.Research

Figuur 10 Aandeel zelfstandig wonenden met psychiatrische problematiek t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar het aandeel corporatiewoningen in de directe woonomgeving



Bron: WoonZorgwijzer

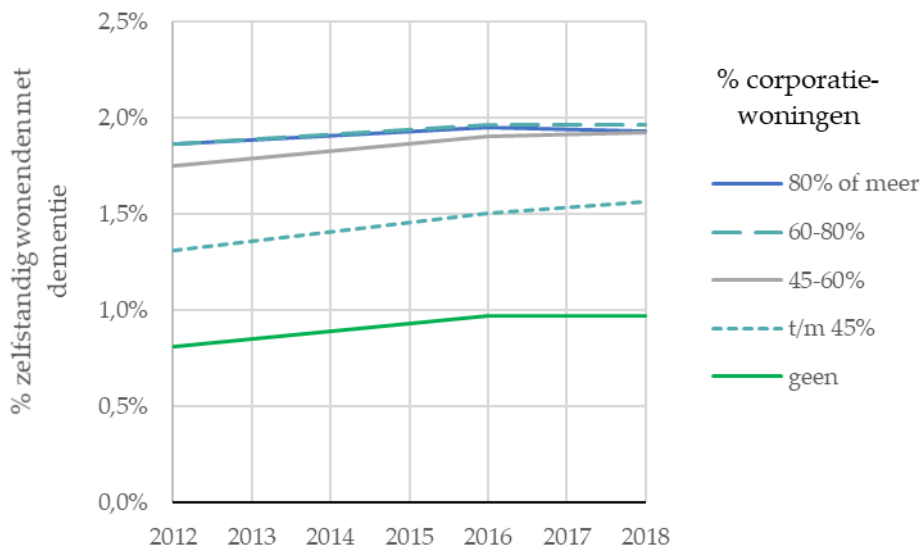
Figuur 11 Aandeel bewoners uit vluchtelingenlanden (Syrië, Eritrea, Ethiopië, Irak en Iran), naar het aandeel corporatiewoningen in de directe woonomgeving



Bron: CBS-microdata, bewerking In.Fact.Research

De toename van de verschillen geldt niet voor alle kwetsbare groepen. Zo nemen de verschillen juist af als het gaat om het aandeel zelfstandig wonende mensen met een dementiële aandoening (inclusief pre-diagnose). Dit aandeel neemt sterker toe in de gebieden met weinig (tot 45%) corporatiewoningen dan in de gebieden met veel corporatiewoningen. Voor deze groep is er dus sprake van kleiner wordende verschillen tussen corporatiebuurten en overige buurten (Figuur 12).

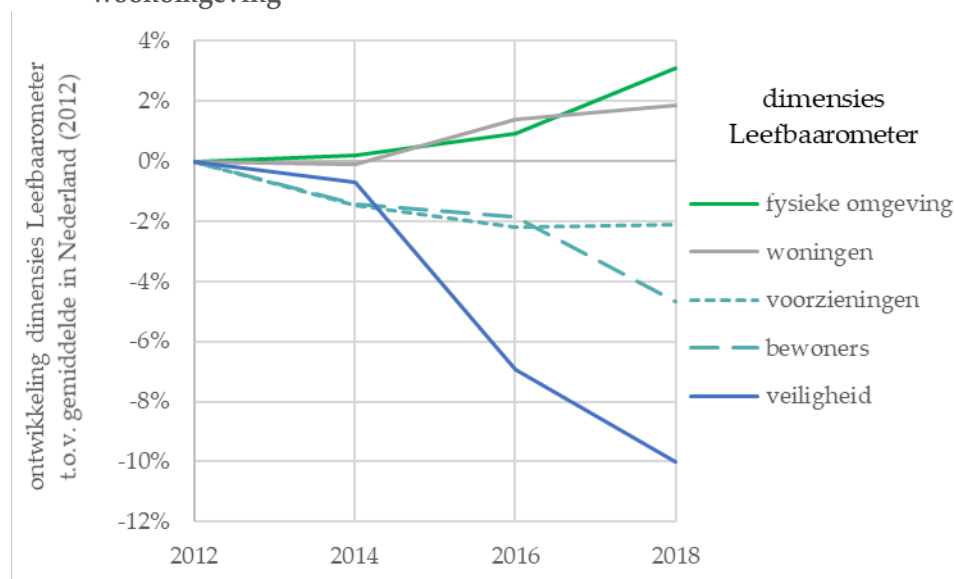
Figuur 12 Aandeel zelfstandig wonenden met dementiële problematiek naar het aandeel corporatiewoningen in de directe woonomgeving



Bron: WoonZorgwijzer

De groepen waarvoor de verschillen wél toenemen, zijn onder meer de groepen waarvan de toename samenhangt met de toename van overlast en onveiligheid. Het is dan ook in het bijzonder op deze dimensie van de Leefbaarometer dat zichtbaar is dat gebieden met veel corporatiewoningen zich ongunstig ontwikkelen (Figuur 13).

Figuur 13 Ontwikkeling van de dimensies op de Leefbaarometer (hoe hoger, hoe gunstiger) voor gebieden met 80% of meer corporatiewoningen in de directe woonomgeving



Bron: Leefbaarometer

2.8 Conclusie

De trends die tot 2016 waren beschreven in het onderzoek “Veerkracht in het corporatiebezit” zijn onverminderd actueel. De laatste twee jaar is de concentratie van de laagste inkomens in de sociale huursector verder toegenomen. Die laagste inkomens in de sociale huur zijn daarbij in toenemende mate kwetsbaar. Vaak spelen er problemen op het gebied van participatie (geen werk en afhankelijk van een uitkering), gezondheid (psychisch en/of fysiek), zijn er specifieke problemen (schulden, verslaving, beperkt sociaal netwerk, taalproblemen) of heeft men te maken met (licht) verstandelijke beperkingen. Deze kwetsbare huishoudens hebben vaak een beperkte zelfredzaamheid en daar wij zij geconcentreerd samen wonen staat ook de samenredzaamheid onder druk. Overlast en onveiligheid zijn - mede door de toename van genoemde kwetsbare huishoudens - toegenomen in buurten waar veel sociale huurwoningen staan.

In de buurten met een zwakke of onvoldoende leefbaarheid verlopen de processen van concentratie van kwetsbare huishoudens en toename van overlast en onveiligheid het snelst. De combinatie van een toenemende uitstroom van midden-en hoge inkomens, een toenemende instroom van kwetsbare huishoudens en een beperkte sociale stijging

onder de 'blijvers' in deze buurten zijn hier debet aan. Het resultaat is dat de leefbaarheid in de zwakste buurten zich het minst gunstig ontwikkelt. De ruimtelijke tweedeling tussen corporatiebuurten en overige buurten gaat daarmee verder dan een sociaal-economische tweedeling. Ook qua leefomstandigheden - en in het bijzonder in relatie tot overlast en onveiligheid - groeien de verschillen.

3 Achtergrond bij ontwikkelingen

3.1 Impact van het rijksbeleid volkshuisvesting

De ontwikkeling van de leefbaarheid van buurten is voor een deel een autonoom proces, maar wordt wel degelijk ook beïnvloed door het gevoerde beleid en de geldende regelgeving. In dit hoofdstuk staan we stil bij de veranderingen in het gevoerde rijksbeleid dat is gericht op de in- en de uitstroom in de sociale woningvoorraad.

De effecten van de huidige wetgeving kunnen het best worden beschreven en begrepen als deze in een meerjarig perspectief worden geplaatst. Voordat we ingaan op de rijksregelgeving vanaf 2015, beschrijven we kort de vijftientig jaar daarvoor. We kijken ook vooruit, omdat er momenteel nieuwe wetgeving in de maak is die naar verwachting wederom impact gaat hebben. Hierbij gaat het met name om de consequenties van het door de Woonbond en Aedes afgesloten sociaal akkoord en de met Prinsjesdag aangekondigde wijziging in het Volkshuisvestingsbeleid.

3.2 Steeds meer gericht op de lagere inkomens alleen

De volkshuisvesting was tot en met de jaren tachtig van de vorige eeuw gericht op het aanbieden van goede woningen tegen een redelijke prijs voor iedereen die daar gebruik van wilde maken. Het betrof aanbod aan de onderkant van de markt - niet de 'echte' onderkant, maar ook niet aantrekkelijk genoeg voor hogere inkomens - maar in principe waren er geen inkomensgrenzen. Het uitgangspunt was dat iemand met een modaal inkomen zonder huurtoeslag een sociale huurwoning moest kunnen betalen.

De laatste decennia werd de sociale huisvesting langzaamaan een 'voorziening die efficiënt moest worden ingezet voor de laagste inkomens'. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw werden mensen die het zich enigszins konden veroorloven gestimuleerd te kopen. In de huursector werd de subsidie vanaf de jaren tachtig niet langer gericht op het betaalbaar maken van de woning (het object), maar op het betaalbaar maken van het wonen voor een huurder (subject). Een paar jaar later werd het tweede inkomen meegeteld bij het bepalen of iemand 'recht had' op een sociale huurwoning. Ook de nog weer later ingevoerde regelgeving dat negentig procent van de woningen moest worden toegewezen aan de doelgroep van beleid en ook de in 2013 ingevoerde inkomensafhankelijke huurverhoging, passen bij de breed gesteunde politieke overtuiging dat sociale huisvesting een voorziening is voor de lagere inkomens alleen.

3.3 Kwetsbare bewoners in sociale huisvesting

In diezelfde jaren veranderde ook binnen de doelgroep van beleid het een en ander. Tot de jaren tachtig gaven woningcorporaties voorrang aan eigen leden van de woningbouwverenigingen en selecteerden nieuwe huurders op basis van het antwoord op de

vraag 'zijn het nette mensen?'. De meer kwetsbare groepen woonden in de particuliere huur, de goedkope koopsector, in instellingen, bij moeder thuis, in pensions en bij de gemeentelijk woningbedrijven. Met de stadsvernieuwing veranderde dat. De gemeenten kochten en de corporaties renoveerden of vervingen verpauperde woningen. Het was 'bouwen voor de buurt', dus mochten de oude bewoners – waaronder veel kwetsbare mensen – terugkeren. Met de stadsvernieuwing kregen de corporaties behalve nieuwe woningen ook nieuwe huurders, waaronder veel kwetsbaren. Omdat de woonruimteverdeling sinds de jaren tachtig politiseerde, werd de selectie op 'nette huurders' onmogelijk. Sindsdien stromen kwetsbare mensen ook via de normale weg de sociale huursector in.

De toename van kwetsbare huurders in corporatiewoningen is de laatste tien jaar verder versterkt doordat intramurale zorg wordt afgebouwd. Dat geldt zowel voor de GGZ (ambulantisering) als voor de verpleeghuiszorg (extramuralisering). Het beleid is dat iemand die zorgbehoevend is gewoon in de buurt komt of blijft wonen en dat per persoon wordt nagegaan wat iemand nodig heeft op het gebied van zorg, werk, inkomen en dagbesteding. Daarmee is er onder meer een toenemende opgave ontstaan in het reserveren van sociale huurwoningen voor mensen die uitstromen uit bijvoorbeeld de Maatschappelijke Opvang en het Beschermd Wonen.

3.4 De veranderende rijksreggeving

Vanaf 2013 werd de inkomensafhankelijke huurverhoging ingevoerd. Deze regeling maakte het mogelijk dat corporaties via de belastingdienst informatie konden krijgen over welke huurders een hoger inkomen hebben. In de huurprijsreggeving werd toegestaan dat deze huurders – de goedkope scheefwoners - een hogere huurverhoging kregen dan huurders met een lager inkomen. Het uitgangspunt was dat hiermee in de sociale huursector de sterkste schouders de zwaarste last gingen dragen (en andersom), dat scheefhuurders eerder zouden overwegen te verhuizen en dat de sociale huursector daarmee efficiënter kon worden benut voor de laagste inkomens.

De in 2015 herziene Woningwet vormde het voorlopige sluitstuk van een politieke trend die ruim vijventwintig jaar geleden inzette en is gericht op een (kleinere) sociale huursector, gericht op de laagste inkomens alleen. Er was al geregeld dat negentig procent van de huurwoningen (de woning in de noemer) moest worden toegewezen aan een huishouden met een inkomen tot maximaal €40.000. Deze grens kwam tot stand, omdat de Europese unie Nederland had gevraagd de groep waarop de sociale woningbouw zich richt te begrenzen. Nederland koos zelf deze grens en paste deze later aan. De grens werd wel de 'Europese inkomensgrens voor sociale huurwoningen' genoemd.

In 2016 werd de tien procent ruimte om boven deze 'Europese inkomensgrens' toe te wijzen, vergroot naar twintig procent. De helft daarvan is volledig vrij, de andere helft mag worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen tussen € 38.035 en € 42.436 (prijspeil 2019). De regeling staat momenteel bekend als de 80-10-10 regeling.

Sinds januari 2016 is daar de passendheidstoets aan toegevoegd. Deze rijksregelgeving bepaalt dat vijftien procent van de huishoudens met een inkomen dat recht geeft op huurtoeslag¹¹ (de huurders in de noemer) in principe een woning krijgt toegewezen met een huur onder de aftoppingsgrenzen. De twee toewijzingseisen gecombineerd – de een gericht op een aandeel van de te verhuren woningen en de ander gericht op het aandeel van de huurders dat recht heeft op huurtoeslag - versterken het effect dat de sociale huurwoningen terecht komen bij de lagere inkomens alleen.

Sinds enkele jaren bepaalt de Rijksoverheid elk half jaar het aantal vergunninghouders dat gemeenten moeten huisvesten. Voorheen schreef het Rijk voor dat statushouders voorrang kregen op andere woningzoekenden. Inmiddels is de huisvestingsplicht ongewijzigd, maar is de voorrangsregel vervallen. Voor woonruimte maken gemeenten vooral gebruik van het aanbod van sociale huurwoningen van woningcorporaties. Dit maakt over het algemeen deel uit van de prestatieafspraken tussen de gemeente, de huurders en de woningcorporatie.

3.5 Meest recente beleidsvoornemens van het Rijk

Bij de rijksbegroting voor 2020 werd een aantal voorgenomen maatregelen gepresenteerd die zijn gericht op de instroom in corporatiewoningen. Het betreft geen principiële beleidswijzigingen, maar lichte aanpassingen op de vigerende rijksregelgeving op het gebied van de huurprijsregelgeving.

Het kabinet wil de inkomensgrenzen waar de sociale huisvesting op is gericht en die dus bepalend is voor de toewijzing van sociale huurwoningen, differentiëren naar huishoudentype. Voor eenpersoonshuishoudens wil het kabinet de inkomensgrens verlagen van € 38.000 naar € 35.000 en de grens voor meerpersoonshuishoudens wordt gesteld op € 42.000. De 80-10-10 regeling wil men omzetten naar een 85-15 regeling. Dat laatste betekent dat de maximale vrije ruimte bij toewijzing omhooggaat naar vijftien procent, tenminste als corporaties, gemeenten en huurders het daarover lokaal eens zijn. Zonder specifiek lokaal beleid hebben corporaties 7,5 procent vrije toewijzingsruimte.

Het kabinet wil de inkomensafhankelijke huurverhoging stevig aanpassen. Ze wil het mogelijk maken dat woningcorporaties huurders met een hoger inkomen (vanaf € 10.000 boven de toewijzingsgrenzen van € 35.000 en € 42.000) die in een sociale huurwoning wonen een huurverhoging van € 50 tot € 100 kunnen geven, tot de maximaal de toegestane huur volgens het woningwaarderingstelsel is bereikt.

¹¹ € 22.700 voor eenpersoonshuishoudens, € 30.825 voor meerpersoonshuishoudens.

Ten slotte wordt het woningcorporaties (situationeel en tijdelijk) mogelijk gemaakt een groter aandeel dan 5 procent van de huurtoeslagontvangers een woning boven de aftoppingsgrens oer te wijzen. Daarvoor wil het kabinet het toestaan de niet-gebruikte ruimte van de 5 procent in het ene jaar mee te nemen naar een volgend jaar.

Minder technisch, maar wel relevant is dat de minister van BZK recent per brief aan de Tweede Kamer¹² heeft aangegeven in samenwerking met gemeenten, maatschappelijke partners, kennisinstellingen en collega-departementen weer te willen werken aan een brede, gebiedsgerichte aanpak voor kwetsbare wijken en buurten. Aan dit streven liggen twee constateringten ten grondslag die ook in het voorliggende rapport centraal staan:

- Er zijn wijken en buurten waar het wat betreft leefbaarheid en veiligheid de verkeerde kant dreigt op te gaan.
- Bestaande landelijke kaders blijken op lokaal niveau voor de aanpak van kwetsbare wijken soms als knellend te worden ervaren.

Vooralsnog wordt bij de uitwerking ingezet op twee sporen: het voortzetten van de integrale gebiedsontwikkelingen in de bestaande woondealregio's en een nadere verkenning van gebiedsgerichte handelingsperspectieven voor andere wijken en buurten waar leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Hoewel het goed is dat de minister de problemen (h)erkent, staat of valt de betekenis van deze brief met de uitwerking van het tweede spoor. Daarover is op het moment van schrijven nog weinig bekend.

3.6 Accentverschuivingen bij woningcorporaties

Tegelijkertijd met de implementatie van de Woningwet en terwijl de parlementaire enquêtecommissie haar werk deed, verschoof de aandacht van de meeste woningcorporaties naar het terugdringen van de bedrijfslasten, het beperken van risico's en het organiseren van governance. Veel woningcorporaties verzakelijkten en waren intern gericht.

Als reactie op de financiële en morele crisis in de volkshuisvesting versmalden veel woningcorporaties hun rolopvatting. De aandacht werd verlegd van een brede rol in een integrale wijkaanpak, naar 'de kerntaken' op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Bij dat laatste kwam het accent te liggen op duurzaamheid.

Ook de opvatting over de doelgroep van de woningcorporaties veranderde. De letter van de Woningwet maakte het voorzien in huisvesting voor middeninkomens door woningcorporaties nog wel mogelijk, maar de geest van de wet was 'niet-daeb, niet de bedoeling'. In woord, daad en toezicht concentreerden de meeste woningcorporaties zich meer en meer op de lagere inkomensgroepen (huurbeleid, woningtoewijzing, prestatie afspraken, jaarverslagen, benchmark). Het hogere - en middensegment moest worden

¹² Ministerie van BZK, DG Bestuur, Ruimte en Wonen. Brief aan de Tweede Kamer, Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid, 28 oktober 2019, 2019-0000550268.

opgepakt door de marktpartijen, zo was de gedachte. De verzakelijking van de volkshuisvesting, de versmalling van het werkveld en de doelgroep, werden politiek breed gesteund en ook binnen de sector zelf breed gedragen.

Inmiddels zijn de opvattingen over het werkveld en de doelgroep van woningcorporaties wederom onderwerp van maatschappelijk debat. Naast nieuwbouw en duurzaamheid worden corporaties weer vaker gevraagd een bijdrage te leveren aan het realiseren van een inclusieve stad (ook wel: de eerlijke stad, de gemengde of ongedeelde stad). Niet zelden dragen woningcorporaties dit thema zelf aan in het lokale debat. Wat betreft de doelgroep wordt duidelijk dat marktpartijen niet altijd en overal het middensegment oppakken. Er wordt lokaal en ook in de nationale politiek weer geregeld gepleit voor een rol van woningcorporaties in de huisvesting van middeninkomens.

Zoals de laatste eeuw zo vaak het geval was, bewegen de woningcorporaties mee met de maatschappelijk gevoelde urgenties: van krotopruiming tot woningnood, van stadsvernieuwing tot wijkaanpak. Telkens kreeg het werkveld van de woningcorporaties een andere inkleuring. Het wettelijk kader bood daartoe in het verleden ook de ruimte. Het is nog niet geheel duidelijk in hoeverre de nieuwe Woningwet die flexibiliteit in zich heeft

3.7 Ook beleid op andere terreinen heeft consequenties

In de volkshuisvesting is men geneigd het probleem van een buurt vooral als een volkshuisvestelijk probleem te zien en de oplossing ook in de volkshuisvesting te zoeken. Dat geldt ook voor de kansen en bedreigingen die in het volgende hoofdstuk worden besproken én voor de beleidsinterventies van het Rijk die in dit hoofdstuk zijn genoemd. Ze beperkten zich tot de volkshuisvesting, terwijl het sociale beleid op het gebied van scholing, welzijn, zorg, werkgelegenheid, et cetera, mogelijk effectiever zijn om bewoners minder kwetsbaar te maken en de veerkracht van buurten te versterken. Rijksbeleid op deze terreinen – zoals de decentralisatie van veel van deze beleidsterreinen – heeft wellicht evenveel of zelfs meer impact dan het rijksbeleid op de volkshuisvesting. Het pleidooi is dan ook dat de diverse betrokken beleidsvelden veel meer samen moeten optrekken in het realiseren van veerkrachtige bewoners en wijken. Het voorliggende document kan dan worden gezien als een aanzet daartoe vanuit de volkshuisvesting.

Een mooi voorbeeld van dat er meer oorzaken zijn dan het rijksbeleid op het gebied van de volkshuisvesting alleen, is dat het eigen risico in de zorg in 2012 werd verhoogd.

Volkshuisvesters zijn geneigd de neerwaartse spiraal waarin sommige wijken na 2012 belandden volledig toe te schrijven aan de crisis in de woningbouw en de veranderde rolopvatting van woningcorporaties. Echter, mensen uit de zorg wijzen erop dat in 2012 ook het eigen risico in de zorg werd verhoogd. Het leidde ertoe dat mensen die wel degelijk zorg nodig hadden, deze soms niet meer wilden. Ze vonden het te duur. Deze groep raakte uit beeld bij de zorgaanbieders. Toen het eigen risico weer werd verlaagd kwamen de meesten niet terug. Het had een negatief effect op de leefbaarheid in buurten.

Ook in de zorg, buiten het directe gezichtsveld van volkshuisvesters, zijn verklaringen te vinden voor de verslechterende leefbaarheid en de toenemende overlast in sommige wijken.

3.8 Conclusie

Al decennialang is er sprake van breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor een volkshuisvesting die zich kosteneffectief richt op het huisvesten van de laagste inkomens. De laatste tien jaar kwam daar de opvatting bij dat woningcorporaties zich moeten beperken tot het bouwen en beheren van sociale huurwoningen alleen.

Dat is zichtbaar in Rijkswetgeving, zoals de inkomensafhankelijke huurverhoging, de scheiding tussen daeb en niet-daeb en de passendheidstoets. Ook recente wijzigingen in de Rijksregelgeving zoals de nieuwe definitie van de doelgroep van beleid passen in deze trend.

Het is ook zichtbaar in de accentverschuiving van de woningcorporaties zelf: van wijk-aanpak, naar beschikbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Sectorbreed is een pas op de plaats gemaakt ten aanzien van de breedte van de doelgroep en de breedte van de rolopvatting van woningcorporaties.

De laatste jaren klinkt weer de roep om een bredere volkshuisvestelijke inzet van woningcorporaties, maar wel met inachtneming van de lessen van tien jaar geleden. Het is nog onduidelijk in hoeverre de Woningwet de flexibiliteit biedt mee te bewegen met wat de maatschappij op dit vlak van woningcorporaties verwacht.

4 Kansen en belemmeringen

4.1 Een jaar later

Eind 2018 liet het onderzoek 'Veerkracht in het corporatiebezit' zien dat er sprake is van een toenemende concentratie van kwetsbare groepen in corporatiewoningen. Ook bleek deze toename samen te gaan met een toename van de overlast en een afname van de leefbaarheid. Deze trends deden zich in versterkte mate voor in (eenzijdig samengestelde) buurten met een groot aandeel corporatiewoningen.

Op basis van het onderzoek kon worden geconcludeerd dat de verschillen tussen corporatiebuurten en overig Nederland op uiteenlopende terreinen toenemen en dat ligt in Nederland erg gevoelig. De gemengde stad wordt vaak genoemd als een van de grootste verdiensten van honderd jaar volkshuisvesting. Het rapport was daardoor agenda-bepalend op landelijk, maar zeker ook op lokaal niveau.

De auteurs van het rapport zijn tientallen malen gevraagd om de uitkomsten lokaal toe te lichten en de discussie over de betekenis te leiden. Bij deze bijeenkomsten en werksessies waren bestuurders, commissarissen, managers en professionals aanwezig. Meestal lag het initiatief bij een woningcorporatie, maar ook gemeenten, zorg- en welzijnsinstellingen waren betrokken.

Het doel van de meeste bijeenkomsten was kennis te nemen van de belangrijkste trends in buurten, om daar eventueel het beleid en/of de samenwerking op af te stemmen. Soms werden de resultaten van het onderzoek verdiept voor het werkgebied van de woningcorporatie, voor de regio, de gemeente of een specifieke buurt. In een aantal gevallen werd de via het Veerkracht-onderzoek beschikbare data verrijkt met gegevens van de woningcorporatie en/of gemeente zelf. In alle gevallen werden de resultaten uit het onderzoek bevestigd en zelfs aangescherpt.

De bijeenkomsten stonden vooral ten dienste van de lokale beleids- en visievorming. Er zijn echter ook overkoepelende lessen en inzichten naar boven gekomen. Deze bespreken we in dit hoofdstuk. Daarbij hanteren we de indeling in zeven clusters van kansen (en belemmeringen) die ook in het eerdere rapport zijn onderscheiden.

4.2 Investeren in de kwaliteit van de sociale woningvoorraad

Het investeren in de kwaliteit van de sociale woningvoorraad is een bewezen effectieve manier om de leefbaarheid in corporatiebuurten te verbeteren. Het verhogen van de kwaliteit van de sociale huurwoningen verbetert de positie van de buurt op de woningmarkt, waardoor meer huurders een positieve keuze maken daar te gaan wonen.

Alle woningcorporaties herkennen dit effect en hebben deze oplossingsrichting zelf met regelmaat toegepast. Toch kan het niet zondermeer overal worden toegepast: Iedereen weet dat meer kwaliteit vaak consequenties heeft voor de betaalbaarheid, dat het beslag

legt op het investeringsvolume dat toch al beperkt is en dat er met investeringen in de bestaande voorraad geen extra woning beschikbaar komt.

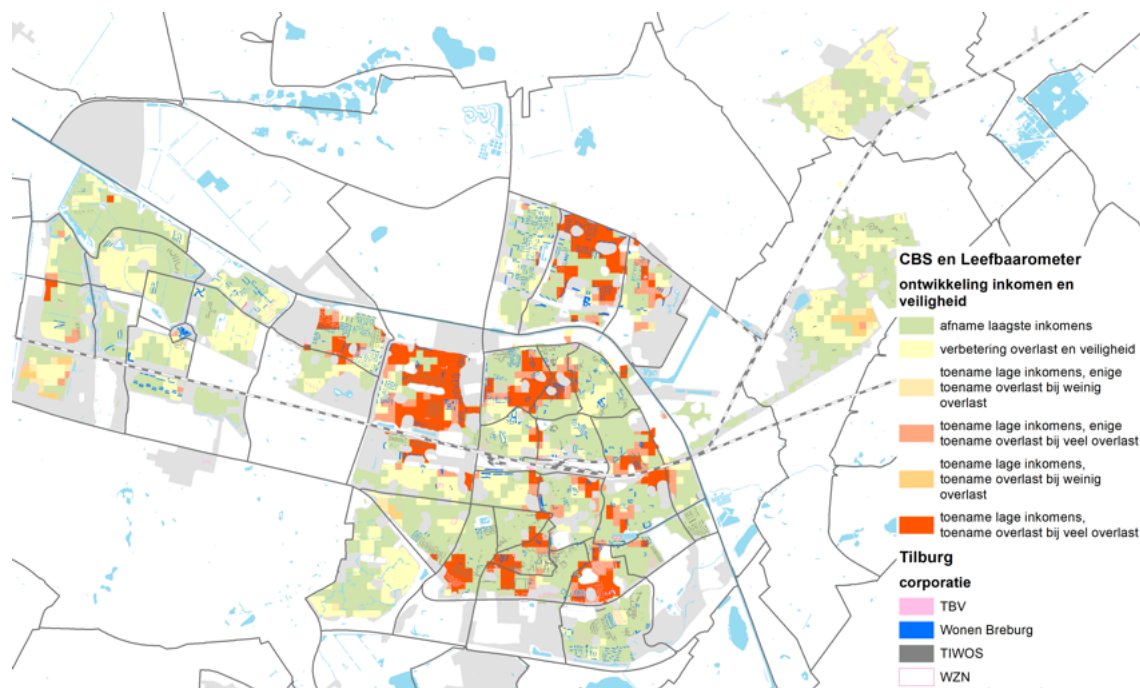
De meeste corporaties zien kansen in het combineren van investeringen in de duurzaamheid van een woning (terugdringen CO₂-uitstoot) en in de sociale duurzaamheid van een buurt. Door een integrale aanpak kunnen doelen in één keer worden gerealiseerd.

Daarnaast geldt dat verschillende corporaties hebben aangegeven deze oplossingsrichting meer gericht te willen inzetten: daar waar de nood het hoogst is. Meerdere corporaties hebben het afgelopen jaar de uitkomsten van het veerkracht-onderzoek verdiept naar hun werkgebied en geconfronteerd met hun beleidsopgaven. Op die wijze kunnen weloverwogen nieuwe prioriteiten worden gesteld.

Advies:

- ⇒ Corporaties, combineer investeringen met als doel verlaging van de CO₂ uitstoot van woningen, met investeringen in de sociale duurzaamheid van buurten.
- ⇒ Corporaties, investeer daar waar de nood het hoogst is, stel (gebiedsgerichte) prioriteiten en benut daarbij de data uit het Veerkracht-onderzoek.

Kaart 1: Voorbeeld van een kaart waarin uitkomsten van het Veerkracht onderzoek worden gecombineerd met corporatiebeleid (Tilburg)



4.3 Differentiëren van de woningvoorraad

Het differentiëren van het woningaanbod in te eenzijdig samengestelde buurten wordt door corporaties herkend als een effectieve interventie, maar wel met stevige belemmeringen en aandachtspunten.

Differentiatie vraagt maatwerk en samenwerking

De differentiatie kan worden aangepast door te herstructureren en door woningen te verkopen. De meeste corporaties beschouwen dit als een kansrijke mogelijkheid om de veerkracht van buurten te vergroten, maar het is niet zaligmakend. Zowel wetenschappers als woningcorporaties wijzen erop dat een combinatie van fysieke en sociale ingrepen de grootste kans op succes biedt. Als de gemeente, de huurders en de zorgaanbieders samen met de corporaties willen komen tot vermindering van de leefbaarheidsproblemen in buurten, dan kunnen op dit vlak brede en wederkerige prestatieafspraken worden gemaakt. Iets wat op dit moment nog zeldzaam is.

Uitruilen ontwikkellocaties

Een belangrijke uitdaging bij het streven naar buurten met een gedifferentieerde samenstelling van de woningvoorraad, is het vormgeven aan gebiedsontwikkeling waarbij marktpartijen en woningcorporaties posities uitruilen. Bij herstructurering van buurten kunnen corporaties locaties afstaan aan een marktpartij die daar dan huur- of koopwoningen in het marktsegment kan toevoegen. Marktpartijen kunnen in ruil daarvoor op andere bouwlocaties sociale huurwoningen realiseren of laten realiseren voor (of door) de woningcorporatie. Deze manier van werken vraagt allianties tussen corporaties en marktpartijen, vraagt creativiteit en vertrouwen. De gemeente kan wezenlijk bijdragen door dergelijke constructies hoog te waarderen bij tenders van nieuwe bouwlocaties en door de verdichting in herstructureringsgebieden te bevorderen (zie ook voorbeeld 1 in de bijlage).

Brede en voor alle partijen geldende definitie van sociale huurwoning

Een van de door corporaties veel genoemde belemmeringen voor het werken in allianties, is dat gemeenten geen duidelijke of geen volledige definitie hanteren van een 'sociale huurwoning'. Voor een marktpartij is een sociale huurwoning vaak niet meer dan een woning met een huurprijs onder de liberalisatiegrens, maar voor een corporatie is de definitie veel breder. Dat levert geen gelijk speelveld. Naast een lage huur, moeten corporaties zich committeren aan allerlei toewijzingsregels, moet een deel worden toegewezen aan bijzondere doelgroepen, mag er geen selectie zijn op betalingsrisico's en is – vanwege de doelstelling van woningcorporaties en de samenhang met lokaal woonbeleid – een lange exploitatietijd gegarandeerd. Als de lat voor marktpartijen lager ligt, dan zijn er weinig redenen een alliantie aan te gaan met een corporatie.

In sommige situaties blijken marktpartijen huiverig te zijn om te investeren in woningen in het middensegment. Dit bijvoorbeeld in wijken met een slecht imago, waar marktpartijen vrezen voor de afzetbaarheid of de waardeontwikkeling. In dergelijke situaties is er veel voor te zeggen dat de woningcorporaties de woningen in het middensegment voor hun rekening nemen. Woningcorporaties hebben een breder lange termijn belang in de buurten. Ze hebben dikwijls bestaande woningen die zowel direct als indirect, via de waardeontwikkeling, kunnen profiteren van de gebiedsontwikkeling. Bovendien sturen woningcorporaties niet alleen op financieel, maar ook op maatschappelijk rendement. Zij kunnen weloverwogen genoeg nemen met een wat gematigder rendement. De Woningwet biedt hier ruimte voor. De woningcorporatie moet dan wel een markttoets-procedure doorlopen. De woningcorporatie moet dan bovendien een niet-daeb-tak hebben die de investering kan dragen.

De belangrijkste belemmering voor realisatie van woningen in het middensegment lijkt te zitten in de rolopvatting. Van corporaties zelf, maar ook van de partners. Niet zelden zijn er lokale politici of bestuurders van de woningcorporaties die vinden dat het middensegment sowieso alleen bij de markt thuishoort. Het werken vanuit het beoogde resultaat (veerkrachtige wijken) in plaats vanuit het hoe en wie, kan hier uitkomst brengen.

Advies:

- ⇒ Corporaties (en gemeenten), maak differentiatie onderdeel van brede gebiedsgerichte aanpak met partners.
- ⇒ Corporaties, ga een allianties aan met marktpartijen (je hebt genoeg te bieden), om bouwlocaties in veerkrachtige buurten te koppelen aan (her)bouwlocaties in niet veerkrachtige buurten.
- ⇒ Gemeenten, formuleer een brede definitie van sociale huurwoningen die voor elke ontwikkelaar geldt (sociaal is meer dan een lage prijs alleen).
- ⇒ Gemeenten, stimuleer uitruil van locaties bij tenders en verdichting van herstructureringslocaties.
- ⇒ Rijk, maak het woningcorporaties makkelijker woningen in het lagere middensegment te bouwen en beheren. Waardeer deze inspanning als volkshuisvestelijk gewenst en reken het mee als opgave die geld mag kosten. Verhoog daartoe de daeb-grens en/of schaf de markttoets af voor woningen in het middensegment.

4.4 Aanpassen van het woningwaarderingsstelsel

Omdat de WOZ-waarde onderdeel uitmaakt van het WWS, kan een woning in een populaire buurt een hogere huur hebben dan dezelfde woning in een minder populaire buurt. Hierdoor kunnen de verschillen tussen buurten toenemen. Aanpassing van het WWS kan mogelijk helpen dit te voorkomen.

Woningcorporaties en ook huurdersvertegenwoordigers hebben belang bij een eenduidige waarderingssystematiek voor woningen, die als onderlegger kan worden gebruikt

bij het huurbeleid (streefhuur, jaarlijkse huuraanpassing, huuraanpassing na verbetering). Het WWS beoogt deze te bieden. In overleg kan een woningcorporatie met haar huurders besluiten af te wijken van die eenduidige systematiek. Bijvoorbeeld door te corrigeren op woningtypen, op energetische kwaliteiten of op de mate waarin de populariteit van buurten doorweegt in de prijzen van het huuraanbod. Terwijl een deel van de corporaties deze mogelijkheden benut, geldt voor een ander deel dat ze om reden van eenduidigheid en ter voorkoming van ingewikkelde discussies, de voorkeur geven aan het onversneden toepassen van het WWS. Zij nemen de ongewenste effecten die op buurtniveau ontstaan voor lief.

Advies:

- ⇒ Corporaties, blij kritisch op de nadelen van het WWS en benut – na overleg met de huurders - de vrijheden die je als corporatie hebt.
- ⇒ Corporaties, ga na welke effecten het huurbeleid heeft op buurtniveau (lieft in combinatie met andere beleidseffecten op buurtniveau, voor gebiedsgerichte aanpak).
- ⇒ Rijk, bekijk of het woningwaarderingstelsel kan worden aangepast om negatieve (bij)effecten op buurtniveau te voorkomen.

4.5 Verbreden van de doelgroep, door hogere huurprijzen

Een van de kansen om de toenemende instroom van kwetsbare groepen in buurten met een eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad tegen te gaan, is meer variatie aan te brengen in de huurprijzen. Dat kan door in deze buurten een deel van de sociale huurwoningen toe te wijzen aan hogere inkomens. Daarvoor is – en blijft als het kabinet haar op Prinsjesdag gepresenteerde plannen doorzet – ruimte in de wetgeving (de 80-10-10-regeling, zie paragraaf 3.4). Dat kan ook door meer sociale huurwoningen bij wederverhuring over te hevelen naar het niet-daebsegment of door voor verkoop bestemde woningen te blijven verhuren. Alle drie deze opties zijn het afgelopen jaar door corporaties die met het onderzoek 'Veerkracht in het corporatiebezit' aan de slag zijn gegaan overwogen of al toegepast.

Markt en de volkshuisvestelijke opgave moeten hogere streefhuren 'toestaan'

Er zijn echter wel belemmeringen. Buurten met een hoog aandeel corporatiebezit zijn over het algemeen niet de meest populaire buurten. Soms zijn er weinig sociale huurwoningen met een kwaliteit die wettelijk gezien een hogere huur toestaat (WWS). Als ze die kwaliteit wettelijk wél hebben, dan moet ook de markt die hoge prijs nog toelaten.

Een andere belemmering is meer woningmarkttechnisch van aard. In regio's die kampen met schaarste betekent het aanbieden van woningen in een hoger prijssegment en/of het toewijzen van goedkopere woningen aan hogere inkomens, automatisch een verlaging van de (slaag)kansen van de lagere inkomens. Prestatieafspraken beschermen deze slaagkans dikwijls. Zo kan de ambitie om in een buurt meer differentiatie aan te

brengen, conflicteren met de ambitie om op stedelijk of regionaal niveau voldoende aanbod te hebben voor de laagste inkomens. Ook in 'de benchmark van corporaties' worden corporaties beoordeeld op het aanbod onder de huurtoeslaggrens. De benchmark kan daarmee onbedoeld hetzelfde effect hebben.

Lagere streefhuren in vitale buurten beperken de investeringscapaciteit

Het rekenen van hogere huren in kwetsbare buurten, om zo te komen tot een minder eenzijdige instroom van kwetsbare groepen, vraagt in veel gemeenten een contramal. Om te voorkomen dat het aanbod in het sociale segment te klein wordt, kan het aanbod sociale huurwoningen in veerkrachtige buurten juist worden vergroot. Contrair aan de marktlogica en in afwachting van structurele oplossingen op basis van portefeuillebeleid, kunnen de streefhuren in deze buurten worden verlaagd. Hierbij kan het belemmerend zijn dat de vastgestelde streefhuur effect heeft op de beleidswaarde en dat de beleidswaarde bepalend is voor de Loan to Value (LTV) van een woningcorporatie. Voor sommige corporaties kan het in een buurt verlagen van de streefhuur daarmee het beschikbare investeringsvolume beperken, ook als dat wordt gezien als een tijdelijke maatregel.

Middeninkomens moeten aanbod woningcorporaties (weer) weten te vinden

Opvallend is dat veel corporaties aangegeven dat midden en hogere inkomens de weg naar de sociale huur niet meer weten te vinden. Vroeger schreef bijna iedereen zich in op een sociale huurwoning, zocht interessant aanbod en vond dat ook geregeld. Tegenwoordig zijn dat nog vooral de mensen met een lager inkomen. Midden en hogere inkomens schrijven zich niet meer in en zoeken ook minder vaak bij woningcorporaties. Ook jongeren zoeken volgens sommige corporaties – vanwege de lange wachttijden en lage slaagkans - steeds minder in het sociale segment.

Advies:

- ⇒ Corporaties, gemeente en huurders ga in gesprek om een deel van het vrijkomende sociale aanbod in buurten – al dan niet tijdelijk - boven de aftoppingsgrens aan te bieden. Maak weloverwogen ruimte in de prestatieafspraken.
- ⇒ Corporaties, gemeenten en huurders, maak in gemeenten met weinig sociale woningen prestatieafspraken om de sociale woningvoorraad op andere plekken uit te breiden (zie paragraaf 4.3)
- ⇒ Corporaties, richt marketing van het aanbod in buurten met een eenzijdige samenstelling op een bredere groep dan alleen de laagste inkomens. Maak de buurt en het aanbod bekend.

- ⇒ Rijk, bied de mogelijkheid om een overschrijding van de 80-10-10-regeling in een bepaald jaar te mogen compenseren in het daaropvolgende jaar.¹³
- ⇒ Rijk, bekijk of voorkomen kan worden dat het tijdelijk verlagen van de streefhuren in veerkrachtige buurten ten koste gaat van de beleidswaarde en daarmee de LTV van de woningcorporaties.

4.6 Sturen op de instroom

Een van de kansen om te voorkomen dat een instroom van lagere inkomens leidt tot meer overlast en een verslechtering van de leefbaarheid, is het op project- of buurtniveau ‘screenen’ van nieuwe huurders. Een screening van nieuwe huurders (bijvoorbeeld op basis van het al dan hebben van werk of een strafblad) kan hierbij in bepaalde situaties effectief zijn.¹⁴ Veel corporaties zijn echter huiverig om, zonder dat men de gehele achtergrond van de persoon kent, iemand uit te sluiten.

Meer enthousiasme is er bij corporaties voor een ‘zachte’ vorm van bijsturen. Door een nieuwe huurder in een persoonlijk gesprek goed voor te lichten over de buurt. Als de verhuurmakelaar – over het algemeen na overleg met sociaal beheer – vreest dat een huurder de buurt geen goed zal doen of andersom, kan ook op de buurtbewoners worden gestuurd. Er zijn corporaties die in een uiterst geval, als de inschatting is dat een huurder echt niet matcht, geen huurcontract aangaan. Soms wordt een alternatief aangeboden. Het op deze wijze sturen op de instroom is over het algemeen geen onderdeel van het formele beleid, maar wel van de praktijk.

Net zoals bij het differentiëren van de woningvoorraad en bij het verbreden van de doelgroep, vraagt ook het sturen op de instroom volgens corporaties nauwkeurigheid en inlevingsvermogen. Niet iedere huishouden met een hoger inkomen verbetert de veerkracht van een buurt (zie paragraaf 5.2).

Advies:

- ⇒ Corporaties zet in op zachte sturing op de instroom door middel van gesprekken met nieuwe huurders. Het is effectief, wordt breed gedragen en verdient meer algemene toepassing.
- ⇒ Corporaties, maak ten behoeve van het effectief sturen op de instroom werk van een transparant verhuurproces, kennis van de buurt en de huurders, inlevingsvermogen van en handelingsvrijheid voor verhuurmakelaars.

¹³ Platform31 inventariseerde recent zowel de praktijk van woningcorporaties op dit terrein als de belemmeringen

¹⁴ Dit mag een corporatie alleen met toestemming van de minister.

4.7 Meer aandacht voor mensen met zorg- en ondersteuningsbehoefte

Bij woningcorporaties wordt algemeen erkend dat de wijze waarop wordt omgegaan met mensen met een zorg- en ondersteuningsbehoefte, de leefbaarheid in een buurt kan maken en breken. De woningen kunnen goed in de verf zitten, het woningaanbod kan gevarieerd zijn en bewoners kunnen prettig samenleven, maar als mensen die zorg en/of ondersteuning nodig hebben die onvoldoende krijgen dan kan het snel fout gaan. Er moet voorkomen worden dat bijzondere doelgroepen allemaal in kwetsbare buurten worden gehuisvest, er is meer aandacht gevraagd voor de match tussen de bewoner en de woning. De geleverde zorg en ondersteuning wordt door woningcorporaties vaak als onvoldoende ervaren en - in samenwerking - kan veel beter werk worden gemaakt van preventie. Verder worden bij woningcorporaties geregeld vraagtekens gezet bij de mate van extramuralisering. Voor sommige mensen is het wonen in een moderne versie van het verzorgingshuis misschien een hele goede oplossing, waarbij de samenleving als geheel ook gebaat is.

Spreiding en kwaliteit van de huisvesting bijzondere doelgroepen

De mensen die uitstromen uit de GGZ zijn vaak aangewezen op de goedkoopste corporatiewoningen en deze komen met name beschikbaar in de meeste kwetsbare buurten. De hoge mutatiegraad van goedkope woningen in mindere buurten speelt hierbij een belangrijke rol. Hier komen de meeste woningen vrij en die worden te vaak toegewezen zonder dat wordt nagegaan of de woning en de buurt wel passen bij de nieuwe bewoner. Zeker de laatste jaren staat er veel druk op het 'bezet houden van minder bedden' en dus meer uitplaatsingen.

De kwantitatieve benadering van de huisvesting bijzondere doelgroepen is schadelijk voor de kwaliteit van deze buurten, voor het draagvlak onder andere woningzoekenden en buurtbewoners, en ook voor het welzijn van de bewoner. Zowel de buurt als de mensen zelf hebben profijt als de woning past bij de huurder en als er sprake is van een veerkrachtige buurt: een buurt waar de bewoners niet allemaal zelfredzaam, maar wel samenredzaam zijn. De WoonZorgwijzer (www.woonzorgwijzer.info) kan veel informatie geven over de zelfredzaamheid in een buurt.

Er zijn goede voorbeelden. In Amsterdam werken de gemeente, drie zorginstanties en vijf woningcorporaties op basis van het uitgangspunt dat iedere woning in principe geschikt is voor iemand die uitstroomt vanuit de GGZ. Iedere week bespreken de partijen samen de uit te plaatsen personen en de vrijkomende woningen. Men gaat uit van de behoefte die er is bij de bewoner en het pakketje dat hij meeneemt. Met deze manier van werken blijkt bijna iedere woning wel geschikt voor een uitstroomer. Slechts voor een op de vijf is het belangrijk om heel zorgvuldig te matchen met een woning, portiek, en buurt. Hier kan en moet dan ook de volle energie op. Men verwacht dat met deze manier van werken voldoende mensen aan een woning kunnen worden geholpen die goed is voor henzelf en die goed is voor de buurt.

Zorg is cruciaal, maar momenteel onvoldoende

Behalve een goede match tussen de woning, de bewoner en de buurt, een zekere spreiding van de uitstroom over de stad en de buurten, is voor een succesvolle ambulantisering een goede begeleiding nodig vanuit de zorg. Daarbij gaat het over de zorg die iemand ontvangt in de periode nadat hij of zij net de GGZ-instelling of maatschappelijke opvang heeft verlaten. Het kan ook gaan om de zorg die nodig is als iemand terugvalt. Kwalitatieve zorg is ook cruciaal voor mensen die al in de buurt wonen, maar om wat voor reden dan ook zorgbehoevend worden. Een goed voorbeeld zijn mensen die verward raken. Er is bij corporaties onvrede over de zorg die wordt geleverd.

Nieuwe woon-zorg concepten

Er wordt inmiddels ook op meerdere plekken ervaring opgedaan met gemengde projecten - zoals 'de magic mix' in Utrecht - waar medebewoners een stukje zorg voor rekening nemen. Hierbij gaat het om complexen waar veerkrachtige bewoners zelf kiezen voor gemengd wonen met kwetsbare bewoners. Zij hebben een signalerende functie en kunnen bewoners waar nodig bijstaan. Het zijn buddy's. Essentieel is hierbij dat er de eerste jaren een goede begeleiding is van professionals en dat er professionele achtervang is als bewoners om hulp vragen. Volgens organisaties zoals de Tussenvoorziening in Utrecht kunnen deze projecten alleen slagen als er voldoende 'eigenaarschap' is voor de situatie. Zij wijzen erop dat 'eigenaarschap' ook de grootste uitdaging is als we willen opschalen van gemengde complexen naar gemengde wijken

Eigenaarschap en preventie

Een tekort aan eigenaarschap wordt dikwijls genoemd als een reden waarom het fout gaat in situaties waar een bewoner zorgbehoevend wordt, maar niet in beeld is bij de zorginstelling. Soms kunnen deze mensen zelf om hulp vragen, maar anderen mijden de zorg of zijn niet in staat (want verward) de juiste wegen te behandelen. Wat en wie kan preventief en pro-actief handelen, wie signaleert, wie voorkomt dat zaken uit de hand lopen? Bij corporaties bestaat de indruk dat de zorgteams soms een te groot werkgebied hebben, waardoor ze te ver van de situatie afstaan. Bovendien is de zorg gericht op het helpen van het individu, terwijl er soms een collectief probleem ontstaat. De vraag is ook of de vaak procesgerichte manier van werken bij corporaties, samengaat met de gebiedspecifieke kansen en belemmeringen.

Advies:

- ⇒ Gemeenten (en corporaties), voorkom een geconcentreerde instroom van bewoners vanuit de GGZ in kwetsbare buurten. Zet kwaliteit boven kwantiteit.
- ⇒ Corporaties (en gemeenten), geef meer aandacht aan de kwaliteit van de match tussen bewoner en woning/buurt. Ook essentieel voor het draagvlak.
- ⇒ Corporaties, experimenteer verder met gemengde bewoning in woon-zorgconcepten (zoals de magic mix).

- ⇒ Herbezin op de mate van extramuralisering en maak ruimte voor moderne verzorgingshuizen.
- ⇒ Maak het leveren van meer en betere zorg en ondersteuning mogelijk, want dat is noodzakelijk voor een succesvolle ambulantisering
- ⇒ Gemeenten, corporaties en zorginstellingen wees kritisch over de mate waarin jouw organisatie eigenaarschap kan tonen voor de situatie in een buurt.

4.8 Sociaal beheer in samenwerking

Een kansrijke oplossingsrichting wordt gezien in het met de partners in de buurt erkennen van de problematiek in corporatiebuurten en het in samenwerking veel beter organiseren van een goede sociale buurtaanpak. Ieder vanuit zijn eigen rol, maar wel verbonden en elkaar versterkend. Bij de buurten waar de toenemende concentratie van kwetsbare inwoners niet samenging met verslechtering van de leefbaarheid, bleek een gezamenlijk beleid vaak dé succesfactor.

Langjarig samenwerken op buurtniveau

Bij alle corporaties, partners en ook door de wetenschap wordt gewezen op het enorme belang van goede professionals die langdurig aan een buurt verbonden blijven. Vanuit de bewoners gezien is het belangrijk omdat kwetsbare bewoners behoefte hebben aan vertrouwde gezichten. De professionals zelf hebben ook tijd nodig om bewoners te leren kennen. Uit de gesprekken met professionals kwam op dit punt een diepe frustratie naar boven. Soms werken professionals van verschillende organisaties heel goed samen in een buurt, behalen ze resultaten voor de bewoners en de buurt als geheel, maar draait een deelnemer na een succesvolle periode plots niet meer mee. Dat kan zijn als gevolg van een overplaatsing naar een andere buurt of een verzwaring van het werkpakket. Goede professionals krijgen nu eenmaal veel op hun bord. Als dragende deelnemers vertrekken, heeft dat een demotiverende werking. De samenwerking stort ineen, omdat het bij wisselingen voor de anderen meer energie gaat kosten en minder resultaat oplevert. In die zin was het optuigen van de wijkaanpak een kleine tien jaar geleden en het daarna weer afbouwen, een drama voor kwetsbare buurten. Een noodkreet van de professionals in de buurten aan het adres van de huidige bestuurders: denk goed na over reorganisaties en houdt mensen langer op hun plek.

In de gemeente Zeist bogen de medewerkers van de welzijnsorganisatie, van de gemeente, van de politie en de woningcorporaties zich iedere maand over de buurt. Waar gaat het goed, waar niet. Wie heeft welke signalen ontvangen en hoe gaan we het samen oplossen? Leefbaarheidsproblemen werden als een gezamenlijke opgave gezien en hetzelfde gold voor bijvoorbeeld het verzorgen van een goede uitstroom van mensen uit de GGZ-instellingen. Het wijkgerichte werken beperkte zich tot de moeilijke buurten van de gemeente en leidde ertoe dat daar, on-

danks de matige leefbaarheid en de toenemende instroom van kwetsbare groepen, de leefbaarheid toch niet verslechterde en de overlast niet toenam. Deze aanpak werd, ondanks het succes, afgeschafte toen er een nieuw college werd gekozen.

Gebiedsgericht werken op basis van confrontatie data, beleid en beleving

Het helpt als de voor de buurt belangrijke partijen structureel hun inzet gezamenlijk tegen het licht houden, bijsturen en afstemmen. Zo kan bijvoorbeeld worden onderzocht of de uitkomsten van dit landelijke onderzoek ook lokaal gelden en hoe de verschillende buurten in de gemeente (of regio) het doen ten opzichte van elkaar.

Het is voor corporaties, gemeente, maar ook zorginstellingen en de politie bijzonder nuttig om de beleidsmatige inzet in een buurt te koppelen aan de situatie van de buurt (het maatschappelijk effect). Daarnaast is het belangrijk ook bewoners en vrijwilligersorganisaties hierbij te betrekken. Door het effect en de inzet op een goede manier aan elkaar te relateren, kan worden gekomen tot een steeds effectievere praktijk. Als die confrontatie structureel wordt uitgevoerd, met gezamenlijk gedragen definities en methoden, dan kan worden geleerd over wat in welke context effectief is en wat niet. Dit kan de basis zijn voor aanpassingen van of uitzonderingen op het beleid van de deelnemende partijen. De kwaliteit van beleid is dan ook afhankelijk van de mate waarin partijen in staat zijn om daar in specifieke situaties van af te wijken. Zeker zo belangrijk is dat het wijkgerichte werken een vertrekpunt kan zijn voor een betere samenwerking.

Bij het werken aan buurten is - zeker waar de leefbaarheid onder druk staat - samenwerken een voorwaarde voor succes. Dat geldt zowel op het in de vorige alinea's beschreven niveau van de buurt, als op het bestuurlijke niveau. Dat laatste kan uitmonden in afspraken over de huisvestingsverordening en in prestatieafspraken. Als duidelijk is op welke beleidsaspecten of in welke buurten verbetering mogelijk is, dan kunnen de afspraken zich daarop richten. Zo wordt de samenwerking met partners effectiever.

Advies:

- ⇒ Gemeenten, zorginstellingen, politie en corporaties, streef op buurtniveau naar continuïteit in de bezetting van de samenwerkende partijen. Maak de effecten van het doorbreken van de continuïteit onderdeel van de afweging bij reorganisaties en overplaatsingen.
- ⇒ Gemeente en corporaties, organiseer gebiedsgericht werken op basis van data, het beleid en de beleving van de professionals. Deel relevante data met elkaar.
- ⇒ Gemeente en corporaties, maak beleid dat ruimte laat in specifieke situaties ervan af te wijken.
- ⇒ Gemeenten, corporaties en huurders, betrek zorginstellingen bij de prestatieafspraken.

4.9 Conclusie

Alle zeven kansen en belemmeringen die in het Veerkracht-onderzoek werden beschreven worden door de corporaties, de zorginstellingen en de gemeenten waar het onderzoek is besproken herkend. Veel van de kansen kunnen op lokaal niveau worden benut en de meeste belemmeringen kunnen daar worden verholpen. Ze liggen meestal binnen de cirkel van beïnvloeding van de samenwerkende partijen en vaak zelfs binnen de cirkel van invloed van de woningcorporatie(s) zelf.

De meeste corporaties verkiezen portefeuillebeleid als het favoriete instrument om te werken aan veerkrachtige buurten. Maar veranderingen in de portefeuille kosten veel tijd en geld. Bovendien horen concentraties van kwetsbare personen nu eenmaal bij een stad/regio in beweging. Daarom wordt unaniem gewezen op het belang van goede zorg en ondersteuning, samenwerking tussen partijen en een doordacht beleid.

Ook het rijk kan een belangrijke bijdrage leveren aan de veerkracht van buurten. Binnen de volkshuisvesting kan daarbij worden gedacht aan het wegnemen van negatieve (bij)effecten van de wetgeving of het woningwaarderingstelsel. Maar ook aan het duidelijk en uitnodigend communiceren dat de volkshuisvesting ook gericht is op het creëren van leefbare buurten. En dat dat ook betekent dat het werk van woningcorporaties soms verder gaat dan het bouwen en beheren van sociale huurwoningen voor de laagste inkomens alleen. Vanuit de door het Rijk voorgenomen gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid lijken hier goede aanknopingspunten voor te ontstaan. Ook op andere beleidsterreinen dan de volkshuisvesting kan het rijk belangrijke bijdragen leveren, door zich te herbezinnen op de mate van extramuralisering en door ruimte te maken voor moderne verzorgingshuizen. Een bijzonder belangrijke bijdrage kan het rijk leveren, door meer en betere zorg en ondersteuning mogelijk te maken. Goede zorg en welzijn zijn essentieel voor de veerkracht van wijken.

5 Voorwaarden voor succes

5.1 Overstijgende lessen

Het benutten van de in het vorige hoofdstuk benoemde kansen en het overwinnen van de belemmeringen is niet eenvoudig. Er zijn een aantal voorwaarden voor succes te noemen, die voor elk van de kansen en belemmeringen van belang zijn. Deze worden in dit afsluitende hoofdstuk besproken.

5.2 Breder dan de volkshuisvesting

De leefbare buurt vraagt integrale aanpak ...

Een van de belangrijkste lessen uit de besprekingen met woningcorporaties, gemeenten, zorginstellingen en andere in de buurt werkzame partijen is dat een effectieve aanpak, die leidt tot een meer veerkrachtige buurt, altijd bestaat uit een breed pakket aan maatregelen. Een effectieve aanpak combineert maatregelen op het gebied van het wonen met maatregelen op andere beleidsterreinen zoals op het gebied van werkgelegenheid, veiligheid, onderwijs, inkomen, zorg en welzijn en niet te vergeten criminaliteit.

Juist kwetsbare buurten hebben vaak een criminele kansenstructuur. In de Nederlandse kenniseconomie is de georganiseerde misdaad voor lager opgeleiden een van de schaarse kansen op sociale en economische stijging. Misdad levert geld op en juist in kwetsbare buurten wonen veel mensen die daar heel veel behoefte aan hebben (Tops en van der Torre, 2014).¹⁵ ...met wonen als belangrijk onderdeel

Goede volkshuisvesting is niet op alles het antwoord, maar onbelangrijk is het niet. Investeren in de woningen kan de populariteit van een buurt verbeteren. Daardoor stromen niet alleen mensen in die weinig te kiezen hebben – waaronder veel kwetsbaren – maar ook mensen die een positieve keuze maken voor de woning/buurt. We weten dat een sociaaleconomisch homogene (arme) buurt, gecombineerd met een sociaal-cultureel heterogene samenstelling, op zich niet problematisch hoeft te zijn. Dat wordt het vaak wel als het samengaat met een negatieve keuze voor een buurt.¹⁶

Corporaties hebben een belangrijke rol in het voorkomen van langdurig impopulaire buurten. Veel gehoord van woningcorporaties is dat het sociale beleid inderdaad intensiever en beter kan. Dat laat onverlet dat een kwalitatief goede sociale woningvoorraad

¹⁵ Tops, P. en E. van der Torre (2015). Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit, Boom Juridische Uitgevers | 1e druk, 2015

¹⁶ Kleinhans, R, L. Veldboer, L. & J. Duyvendak (2015). Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de effecten van gemengd bouwen. 10.13140/RG.2.1.4957.5124..

en een gevarieerd woningaanbod ook bijdraagt en bovendien binnen hun beïnvloedingsmogelijkheden ligt. Het sociale doen en het fysieke niet laten dus.

5.3 Mengen vraagt maatwerk

Er wordt zowel door de wetenschap als door de professionals in de buurt, vaak op gewezen dat het sturen op een gemengde buurt een positieve uitwerking kan hebben voor die buurt en ook voor de kwetsbare individuen zelf. Die kans is er vooral als de mensen die al in de buurt wonen een kans krijgen wooncarrière te maken binnen de buurt. Zo kunnen sociale netwerken – cruciaal voor kwetsbare bewoners - intact blijven. Die kans is er ook als het lukt mensen aan te trekken die de wil en competenties hebben zich breed in de buurt te verbinden. Zij kunnen een verbindende en signalerende rol hebben, kunnen zich goed uiten en weten de weg. Zij weten de samenredzaamheid te vergroten.

Bij het voorkomen van concentraties van minder zelfredzame bewoners en daarmee minder samenredzame buurten, is maatwerk gevraagd. Dit is randvoorwaardelijk bij de meeste van de zeven in het vorige hoofdstuk beschreven kansen en belemmeringen.

Als voorbeeld gaf Evelien Tonkens – hoogleraar humanistiek - dat (bijvoorbeeld) een aankomend accountant en een junior partner advocatuur, die een middeldure huurwoning betrekken in een corporatiebuurt – over het algemeen weinig toegevoegde waarde hebben voor de veerkracht. Een buurt heeft simpelweg weinig aan passanten die weinig thuis zijn en weinig affiniteit hebben met de andere bewoners. Nieuwe bewoners die een beroep beoefenen waarbij ze te maken hebben met een diversiteit aan mensen - denk aan onderwijzers, mensen in de zorg of werkzaam bij de politie - kunnen wel toegevoegde waarde hebben. Zeker als ze langer in een buurt blijven wonen. Zij maken vaak eerder verbinding, zijn gewend zich in situaties te mengen, signaleren en versterken de samenredzaamheid. Het werken aan veerkrachtige wijken vraagt dan ook meer dan het sturen op een naar inkomen 'ideale mix'.

5.4 Erkennen veranderingen in de doelgroep

Professionals bij corporaties wijzen erop dat er veel aandacht is voor digitalisering, efficiënte bedrijfsvoering, duurzaamheid en nieuwbouw, maar veel minder voor de veranderingen die de laatste jaren (decennia) hebben plaatsgevonden in de kenmerken van de huurders. Als meer dan de helft van de nieuwe sociale huurders behoort tot de onderste twee inkomensdecielen, als 85% daarvan geen inkomen heeft uit werk, als er onder deze groep relatief veel huurders zitten met een lichte verstandelijke beperking, met psychische of lichamelijke problemen, moet dat toch consequenties hebben voor de dienstverlening en de wijze waarop de klantprocessen zijn georganiseerd? De kenmerken van de huurders van woningcorporaties vragen steeds meer empathie en handelingsvrijheid.

Een goed voorbeeld kwam naar voren bij de bespreking van het Veerkracht-onderzoek met de afdeling Onderhoud van een woningcorporatie. De medewerker somde de kenmerken van de nieuwe huurders van sociale huurwoningen op en voegde daaraan toe dat het in zijn dagelijkse praktijk vaak mensen zijn met schulden. Hij vertelde dat zijn corporatie de laatste jaren heeft bezuinigd op mutatiekosten. Als de woning technisch in orde is en schoon, moet de nieuwe huurder de woning zelf aan kant krijgen. Denk aan vloerbedekking aanbrengen en behangen. Voor de tuin geldt hetzelfde.

De medewerker onderhoud ziet veel huurders die zelf van alles kunnen, maar ook dat we bij woningcorporaties soms te (generiek) hoge verwachtingen hebben. Hij ontmoet in zijn dagelijkse praktijk geregeld nieuwe huurders die deze opgave niet kunnen overzien en betalen. 'Na een jaar zeggen we dan dat iemand niet kan wonen en dat is onterecht. We hebben bij de inrichting van processen te vaak de wel zelfredzame huurder voor ogen.'

5.5 Vergelijken aanpak en effecten

Leg als partijen samen de bedoeling naast het resultaat

De veerkracht van een buurt is afhankelijk van vele factoren en zeker zo veel actoren. Het Veerkracht-onderzoek presenteerde op basis van een casusstudie een zevental do's en don'ts ten aanzien van de veerkracht van de buurt. De meeste waren aan een van de actoren te koppelen. Zo is een toenemende instroom van kwetsbare groepen in een buurt goed te verklaren als een corporatie alleen daar goedkope woningen beschikbaar heeft. Als je die instroom wil veranderen, heeft de corporatie daartoe - natuurlijk in overleg met gemeente en huurders - zelf mogelijkheden. Echter, of deze instroom leidt tot problemen is van meerdere factoren en actoren afhankelijk. Over het algemeen is de veerkracht of het ontbreken daarvan, het onbedoelde resultaat van acties (of het uitblijven daarvan) en beleid van alle actoren samen. Aanbeveling: Formuleer samen de definitie van een eerlijke stad en een veerkrachtige wijk en wat eenieder hieraan kan bijdragen.

Het belang van vertrouwen en samenwerken

Soms constateerden de verschillende bij de buurt betrokken partijen op basis van het onderzoek, dat in hun werkgebied een gezamenlijke opgave ligt. Een oplossing begint bij het erkennen van het probleem. Opvallend was dat de belangrijkste partijen rondom de veerkracht van buurten - gemeenten, corporaties, zorg en welzijnsinstellingen - ook geregeld naar elkaar wijzen. Dat gebeurt met name als het gaat over de instroom in buurten vanuit de GGZ en over het leveren van zorg aan huurders. Dikwijls verwijt men elkaar een te lage capaciteit of te eendimensionale kijk. Het belang van een goede samenwerking kan moeilijk worden overschat. Hier ligt een grote opgave en kans.

Wijkgericht werken en prestatieafspraken

Maak de trends ten aanzien van instroom, leefbaarheid en overlast een onderwerp van stedelijk (cyclisch) overleg tussen de gemeente, de corporaties, de huurders en de zorginstellingen. Dat kan op buurtniveau als onderdeel van het wijkgericht werken, het kan op stedelijk of zelfs regionaal niveau in het kader van de prestatieafspraken.

Zorg voor de juiste balans tussen reactief beleid (in buurten waar de overlast en onveiligheid reeds zichtbaar is) en preventief beleid (in buurten waar de concentratie van kwetsbaren aan het toenemen is). Voorkomen is immers beter dan genezen. Via monitoring kunnen ook buurten waar problemen op de loer liggen in beeld worden gebracht.¹⁷

5.6 Leren wat werkt (in de buurt)

De lokale uitwerkingen van het Veerkrachtonderzoek leverden aanvullende informatie over in welke gebieden het beleid of de samenwerking niet effectief is en aangepast moet worden. Andersom boden de uitwerkingen ook informatie over waar het juist goed gaat. Het is opvallend dat het op bestuurlijk niveau vaak helemaal niet bekend is als een aanpak effectief is en/of uniek. Er wordt tussen gemeenten, corporaties, zorg en welzijnsinstellingen weinig gedeeld. Er bestaat geen boek met symptomen van niet-veerkrachtige buurten, analyses van wat er loos kan zijn, met bijpassende aanpak. Uit de gesprekken over Veerkracht in het corporatiebezit bleek dat er weinig wordt geëvalueerd, gemonitord en uitgewisseld.

Het ontbreken van kritisch lerend vermogen zien we lokaal, maar ook landelijk. Het is opmerkelijk dat de decentralisatie van het gehele sociale domein wel wordt geëvalueerd op de algemene deler. Denk bijvoorbeeld aan de vraag hoe het gemiddeld gaat met de schulphulpverlening of wat in zijn algemeenheid kan worden gezegd over de veranderingen van de verzorgingsstaat. Er is veel minder onderzoek waarin situaties worden vergeleken waar goede of juist slechte resultaten worden behaald en of dat kan worden verklaard uit de wijze waarop de decentralisatie lokaal is uitgewerkt. Hier lijkt een rol te liggen voor de VNG, Aedes en/of de ministeries.

Aanbeveling: Vergelijk de resultaten in het sociale domein per gemeente, onderzoek de lessen die hieruit zijn te trekken ten aanzien van de wijze waarop zaken zijn georganiseerd. De met het Veerkracht-onderzoek beschikbaar gekomen gegevens bieden daarvoor ook op lokaal niveau een goede eerste aanzet, zo is gebleken. De vervolgstap is om de ontwikkelingen in de tijd te blijven volgen en te evalueren in relatie tot het gevoerde beleid.

¹⁷ Dit blijkt onder meer uit een onderzoek dat door de auteurs van dit rapport in opdracht van Stadsgeenoot en Eigen Haard is uitgevoerd in de Amsterdamse regio. Hier bleek ook dat de beleidsmatige aandacht vooral gericht was op de probleemwijken en minder op preventie.

Bijlage: Voorbeelden uit de praktijk

Volop in beweging

Na de presentatie van het Veerkrachtonderzoek eind 2018 is er landelijk op verschillende manieren een vervolg aan gegeven. De in de voorgaande hoofdstukken beschreven lessen vormen hiervan de neerslag. In totaal waren de opstellers van het onderzoek bij meer dan twintig gemeenten/corporaties betrokken.¹⁸ In dit zesde hoofdstuk worden drie voorbeelden gegeven van hoe lokale partijen een vervolg hebben gegeven aan het onderzoek.

Het eerste voorbeeld schetst op hoofdlijnen hoe de lokale partijen in de stad Utrecht zijn gekomen van het erkennen van de situatie tot het formuleren van een pakket aan oplossingen. In dit voorbeeld zijn de ontwikkelingen beschreven vanuit het perspectief van de gemeente. Het tweede voorbeeld schetst hoe de Woningcorporatie 'thuis in Eindhoven' haar beleid heeft geconfronteerd met de uitkomsten van het onderzoek. In dit voorbeeld zijn de ontwikkelingen geschetst vanuit het perspectief van de corporatie. In het derde voorbeeld wordt de analyse weergegeven die Eigen Haard en Stadgenoot hebben laten uitvoeren als voorbereiding voor hun stakeholdersoverleg waarbij zij gezamenlijk optrekken. Met de verkenning wilden beide corporaties meer zicht krijgen op de opgaven waar zij voor staan op het gebied van leefbaarheid en sociaal beheer. Daarvoor is de stand en ontwikkeling van woongebieden in en rond Amsterdam in beeld gebracht op het vlak van kwetsbare bewoners en leefbaarheid.

Voor alle drie de voorbeelden geldt dat er in het afgelopen jaar stappen zijn gezet (verdiepende analyses, probleemanalyse, erkenning van de situatie en plannen maken), maar dat de implementatie van de aanpak de komende jaren nog verder vorm moet krijgen.

Voorbeeld 1: Een gemengde stad in balans

Het onderzoek 'Veerkracht in het corporatiebezit' heeft in Utrecht onderbouwing gegeven aan wat in de praktijk al heel lang voelbaar was: een ongewenste tweedeling van de

¹⁸ Het onderzoek werd – meestal verdiept op buurtniveau en verrijkt met lokale/regionale gegevens – onder andere besproken bij: Het bestuurlijk overleg van de Eindhovense woningcorporaties en de gemeente Eindhoven, Woningcorporaties Thuis, MKW-platform Aedes, de gezamenlijke Brabantse woningcorporaties (Lente inspiratiemiddag, Brabants Volkshuisvestingscafé), Wonen Breburg, Stadgenoot, Eigen Haard, Gemeente Amsterdam, Bestuurlijk overleg Rotterdamse woningcorporaties, het WoON-congres 2018, Gemeente Zeist, gemeente Utrecht, Regionale Woningcorporaties Utrecht, STUW, Portaal, Samenwerkende woningcorporaties in Nijmegen, GroenWest, Mitros, Woonwaard, Overleg gemeenten en woningcorporaties regio Leiden, Langer Thuis in Inclusieve wijk, De Vernieuwde Stad, Corpovenista, Bestuurdersgroep Noord-Nederland, Domesta, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

stad. De verschillende partijen hebben sindsdien niet stilgezeten en meerdere bouwstenen ontwikkeld om dit probleem gezamenlijk aan te pakken. De speerpunten: meer gemengde wijken, meer betaalbare sociale huurwoningen en meer aandacht voor bijzondere doelgroepen.

Sociale en ruimtelijke tweedeling in Utrecht

Utrecht kent net zoals Amsterdam een complexe en oververhitte woningmarkt. In tegenstelling tot de hoofdstad heeft Utrecht echter een relatief laag percentage sociale huurwoningen en een hoge concentratie hiervan in een beperkt aantal wijken. In deze wijken staat de leefbaarheid onder druk. In Utrecht is sprake van een sociale en ruimtelijke tweedeling.

Tijdens drukbezochte bijeenkomsten met woningcorporaties, gemeenteambtenaren, zorginstellingen en politici werd het Veerkrachtonderzoek gepresenteerd. Er werd geobjectiveerd en in kaart gebracht, wat bij de meeste aanwezige tot dan toe nog vooral een vermoeden was en wat – afhankelijk van de politieke kleur - dikwijls verschillend werd geduid. De feitelijke uitkomsten uit het onderzoek werden ter plekke verrijkt met de beleving en ervaring van de professionals en bewoners uit de buurten. De gesprekken leidden tot een duidelijke, eenduidige en breed erkende probleemanalyse. Met een integrale aanpak als gevolg: een stadsakkoord, een hernieuwde woonvisie en een Plan van Aanpak huisvesting en ondersteuning kwetsbare doelgroepen.

Meer sociale woningen gewenst

De woningbouwopgave in Utrecht is groot. Veel verschillende doelgroepen zijn dringend op zoek naar betaalbare woonruimte. Door het ondertekenen van het Stadsakkoord Wonen committeren woningcorporaties, institutionele beleggers, bouwbedrijven, ontwikkelaars en de gemeente Utrecht zich om hierin te voorzien. Het doel is om in 2040 de sociale woningvoorraad op peil te brengen naar 35 procent en een inhaalslag in het middensegment te realiseren tot 25 procent. Met de woonvisie Beter in Balans beoogt Utrecht spreiding en meer evenwicht tussen niet kwetsbare en kwetsbare groepen, dragers en vragers. Het Plan van Aanpak huisvesting en ondersteuning kwetsbare doelgroepen geeft nadere invulling aan de samenwerking tussen partijen rondom de begeleiding van vragers.

Spreiding over de stad

Het gezamenlijke streven is een groot deel van de nieuwe sociale huurwoningen toe te voegen in buurten waar er nu nog weinig staan. Wethouder Kees Diepeveen (wonen) heeft zijn hoop gevestigd op ruilconstructies: “het idee is dat woningcorporaties marktpartijen positie bieden in te herstructureren buurten. In ruil bieden marktpartijen aan woningcorporaties de mogelijkheid hun portefeuille sociale huurwoningen uit te breiden op dure locaties, waar sociale huurwoningen nu ondervertegenwoordigd zijn.” Dit zorgt voor meer spreiding en evenwicht over de stad. Utrecht heeft met de samenwerking tussen BPD en Mitros nu een goed voorbeeld: “Eén witte raaf”.

Het segment tussen 600 en 1000 euro netto per maand (hypotheek- of huurlast) is vanuit het perspectief van doorstroming en menging ook een belangrijke prijscategorie.

Waarderen van samenwerken aan gemengde projecten

Bij het tenderen van ontwikkellocaties wordt door de gemeente een beroep gedaan op het creatieve vermogen van corporaties en marktpartijen om samen te werken aan een gemengde stad. Voor zowel marktpartijen als corporaties is deze manier van ontwikkelen nog wennen. “We willen dat de verschillende partijen samenwerken aan projecten met daarin aandacht voor de uitgangspunten van het Stadsakkoord”, aldus Kees Diepeveen. Dat vraagt ook iets van de gemeente. Het is natuurlijk aantrekkelijk om een ontwikkellocatie te verkopen aan de hoogste bidder, zeker in een oververhitte markt. “Er is bestuurlijke moed voor nodig om ook voor de maatschappelijke doelstellingen te gaan. Een ruilconstructie van een ontwikkelaar en een corporatie, die een nieuwbouwlocatie koppelen aan een herstructureringsbuurt, moet bijvoorbeeld hoog scoren.”

Nieuwe vormen van gemengd wonen

Mengen van doelgroepen gebeurt niet alleen op het niveau van de stad maar ook op complexniveau. Zo doen de partijen in de gemeente Utrecht ervaring op bij verschillende Magic Mix-projecten, wooncomplexen waar verschillende doelgroepen gemengd wonen. Woningen worden bij voorkeur toegewezen aan woningzoekenden die positief staan tegenover gemengd wonen. “Zo zijn er bijvoorbeeld jonge starters die nog geen duur huis kunnen betalen en intrinsiek gemotiveerd zijn om – als een soort buddy - iets voor kwetsbare doelgroepen te betekenen. Dit typeert Utrecht als studentenstad,” volgens Bastiaan Staffhorst van Mitros.

Huisvesting bijzondere doelgroepen

Veerkrachtige buurten vragen meer dan het spreiden en mengen van verschillende doelgroepen. Kwetsbare mensen hebben in hun woonomgeving begeleiding nodig. Hier raken verschillende domeinen elkaar en moeten gemeente, corporaties zorg- en welzijnsinstellingen samenwerken. De samenwerking is verankerd in het Plan van Aanpak huisvesting en ondersteuning kwetsbare doelgroepen. In dit plan is de ambitie uitgesproken om in 2022 alle urgente kwetsbare mensen binnen drie maanden een passende woonruimte met passende ondersteuning te bieden. Omwille van de balans in de stad wordt de komende jaren 70 procent van de nieuwe verhuringen regulier toegewezen en 30 procent aan bijzondere en kwetsbare groepen. De zorginstellingen dragen de verantwoordelijkheid voor het leveren van passende ondersteuning en begeleiding.

Eigenaarschap gevraagd

Het gezamenlijk bouwen aan een sociale infrastructuur in wijken is essentieel voor veerkracht. Dat benadrukt ook de bestuurder van de Tussenvoorziening Jules van Dam. “Veel kwetsbare mensen worden samen gezet in een complex en slechts een paar krijgen begeleiding. Met het wegvallen van de focus op sociaal beheer en buurthuizen zijn er

minder oren en ogen in de wijk. Woonbegeleiders zouden verantwoordelijk moeten zijn voor het geheel, in plaats van een individu. Het gemixt samenwonen vraagt eigenaarschap voor een buurt en alle partijen moeten hierop kunnen vertrouwen.” Volgens Reijnder-Jan Spits van Portaal is het essentieel dat de zorginstellingen genoeg middelen ter beschikking hebben om dit vorm te geven.

Van woorden naar daden

Op hoofdlijnen zijn de uitgangspunten en doelen van de samenwerking tussen partijen helder. De intentie om gezamenlijk te bouwen aan veerkrachtige buurten ligt er in het Stadsakkoord en het Plan van Aanpak. In de praktijk vraagt dit nog wel de nodige uitwerking. Het moet niet blijven bij een intentie, de samenwerking vraagt om een zekere vorm van wederkerigheid en men wil elkaar aan kunnen spreken op het niet nakomen van afspraken. “We hebben in Utrecht één witte raaf voorbij zien komen. Het is hoogste tijd voor een tweede,” zegt Kees Diepeveen.

Voorbeeld 2: Een integrale aanpak voor veerkrachtige wijken

Het onderzoek ‘Veerkracht in het corporatiebezit’ heeft bij woonstichting ‘thuis, een corporatie met ruim 10.000 woningen in Eindhoven en omstreken, een hoop los gemaakt. Al enkele jaren hadden medewerkers een onderbuikgevoel over de instroom van kwetsbare doelgroepen en de effecten op de leefbaarheid. Iets wat de uitkomsten van het landelijke onderzoek leken te bevestigen. In hoeverre het onderzoek één op één vertaald kan worden naar de praktijk in Eindhoven vroeg om een verdiepingsslag, met een verrassende uitkomst.

Sociale kaarten als gemeenschappelijke taal

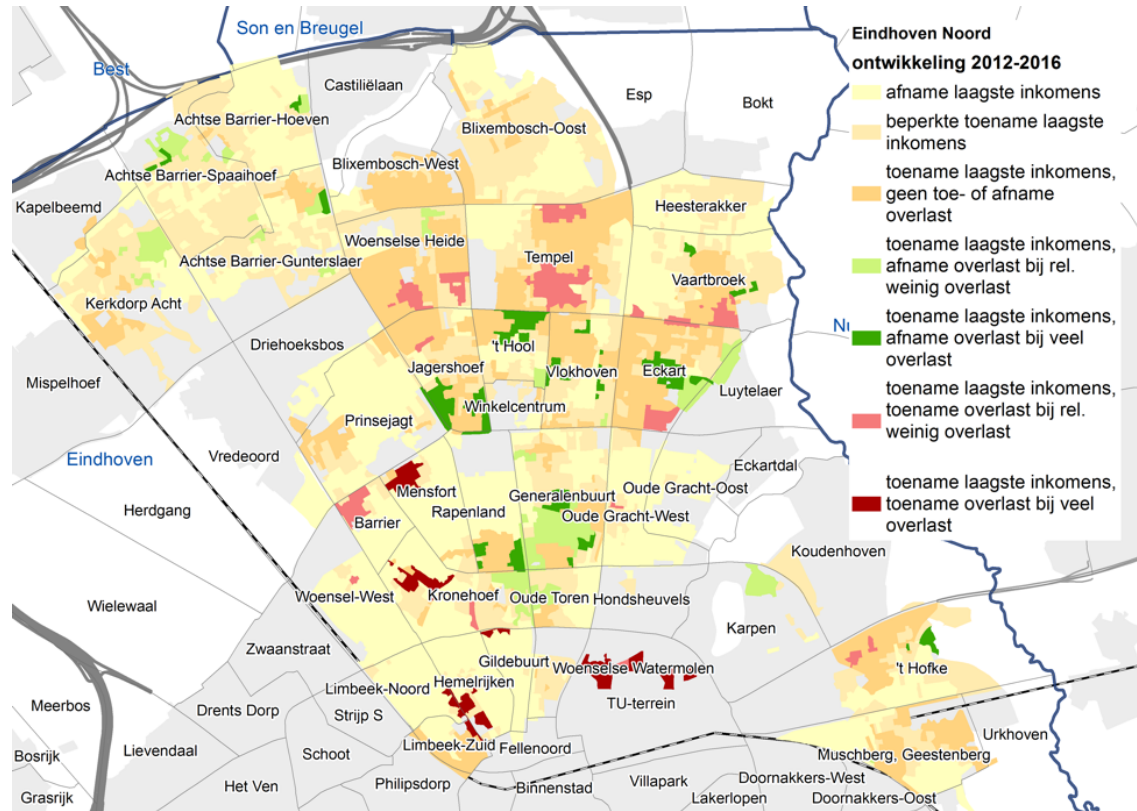
Het Veerkrachtonderzoek was aanleiding voor ‘thuis om dieper onderzoek te doen naar de lokale situatie in hun buurten en kritisch te kijken naar de effecten van beleid. “We weten niet precies hoe het zit en we moeten een laag dieper kijken naar de instroom van kwetsbaren in het corporatiebezit,” volgens de voorzitter van de Raad van Commissarissen Willem Ligtoet. Werkt het portefeuillebeleid, het huurbeleid en het sociaal beleid mee of juist tegen? Is de situatie ontstaan dankzij of ondanks staand beleid? Om antwoorden te vinden op bovenstaande vragen heeft ‘thuis de sociale risico’s in de wijken in kaart gebracht. Letterlijk. Met hulp van de onderzoekers heeft de organisatie het beleid op buurtniveau geconfronteerd met de uitkomsten van het veerkrachtonderzoek.

Toezicht op sociale risico’s

Tijdens twee inspiratiedagen over dit thema zijn de beleidsmedewerkers en de mensen uit de praktijk betrokken, van assetmanagement tot verhuur, van sociaal beheer tot onderhoud. Ook de bestuurder en de Raad van Commissarissen waren erbij. De sociale kaarten vormden de gemeenschappelijke taal. Een logische keuze voor Luc Severijnen, bestuurder bij ‘thuis, om het Veerkrachtonderzoek te verdiepen voor Eindhoven en ook de Raad van commissarissen te betrekken: “onze commissarissen houden toezicht op de

financiële en juridische risico's, maar willen ook aandacht voor de sociale risico's in onze buurten".

Kaart 2: Sociale kaart Eindhoven Noord met ontwikkelingen laagste inkomens en overlast naar buurt.



Meer bewustzijn van kwetsbaarheid huurders

Door echt met elkaar in gesprek te gaan werd bijvoorbeeld duidelijk dat de technische opleverstaat direct van invloed is op de leefbaarheid in sommige wijken. Arnie van de Veerdonk, manager wonen: "Woningen worden doorgaans zonder afwerkvloer of bijvoorbeeld schutting opgeleverd. We verwachten dat de huurder zelf de muren verft, vloerbedekking legt en een nieuwe schutting plaatst. We realiseerden ons onvoldoende dat sommige van onze huurders binnenkomen met een laag inkomen en veel schulden. Kun je dit dan werkelijk van hen verwachten?" Uiteraard geldt dit niet automatisch voor elke huurder. "We hoeven niet direct een nieuwe maatregel in te stellen, maar we kunnen wel bedenken hoe we met uitzonderingen omgaan." Door het veerkrachtonderzoek te verdiepen en intensief te bespreken staan de veranderingen binnen en de complexiteit van deze kwetsbare doelgroep nu veel beter op het netvlies. Komende jaren wordt dit bewuster onderdeel van beleidsvorming en de inzetbepaling.

Oppassen voor gemiddelden en generiek beleid

Waar in sommige wijken het onderbuikgevoel werd bevestigd, betekende een toename van lage inkomens in andere wijken niet direct een verslechtering. “Het onderzoek toonde ook aan dat veel zaken al goed gaan en we de juiste dingen doen,” aldus Bianca Wijers, adviseur strategie. “Wat doen we daar dan precies dat het goed gaat? Onze winst zit in de verfijning en afstemming op elkaar. Om de juiste conclusies te kunnen trekken is het belangrijk om verder te kijken dan gemiddelden en naar de samenhang der dingen.”

Succesvolle aanpak vraagt pakket van maatregelen

In het veerkrachtonderzoek zijn zeven oplossingsrichtingen aangedragen met de bijgaande kansen en belemmeringen. Voorbeelden hiervan zijn: investeren en differentiëren in de (sociale) woningvoorraad, het verbreden van de doelgroep en sturen op instroom. ‘Thuis heeft deze adviezen geconfronteerd met eigen beleid. Bianca Wijers: “niet één knop geeft de totale oplossing, er zijn meerdere knoppen en die moet je in samenhang bekijken. De knoppen werken alleen als je samenwerkt met andere partijen.”

Onderzoek biedt onderbouwing voor nieuwbouwprogramma

De samenwerking met andere corporaties, gemeente en zorginstellingen opzoeken is dan ook de logische vervolgstap. “Ons bestuur gaat de resultaten van onze analyses en onze visie inbrengen bij hun collega's. Wat is ons beleid? Wat is onze praktijk? En wat staat ons dan te doen? De volgende stap is een gezamenlijke visie en beleid creëren,” zegt Arnie van der Veerdonk. De ontwikkelingen in instroom en leefbaarheid vormen - op enkele uitzonderingen na - niet zozeer een probleem in de wijken waar ‘thuis actief is, maar men kijkt op basis van het onderzoek wel met enige zorg naar de stad en regio als geheel. De corporatie pleit de komende jaren, met de verdieping van het Veerkrachtonderzoek onder de arm, voor voldoende sociale nieuwbouw bij nieuwbouwwontwikkelingen in de stad.

Sociale kaart betrekken bij assetmanagement

De opzet van de sociale kaarten en de wijze waarop die kunnen worden toegepast bij beleidsontwikkeling wordt de komende tijd bij ‘thuis verder uitgebouwd. ‘Thuis heeft de wens de kaarten digitaal en interactief te maken zodat de inzet ervan en de samenwerking met andere partijen wordt vergemakkelijkt. Zo is de organisatie bij het assetmanagement gewend met meetbare indicatoren te werken, zoals de conditie van het bezit en de rendementen. De ‘zachtere’ ontwikkelingen van de buurt op het gebied van leefbaarheid werden tot nu toe niet visueel gemaakt en daardoor minder effectief betrokken. “De sociale kaarten die naar aanleiding van het Veerkracht onderzoek gemaakt zijn, hebben ons juist door die visualisatie enorm geholpen het goede gesprek met elkaar te voeren. Dat aspect gaan we absoluut beter benutten in onze assetanalyses.”

Graag verder leren

Beleidsontwikkeling doet de corporatie 'thuis altijd degelijk en in goed overleg met huurders, gemeente en andere stakeholders. De uit het onderzoek verkregen inzichten en ideeën voor beleidsaanpassingen of uitzonderingen op het beleid, zijn dan ook nog niet onmiddellijk vastgesteld en geïmplementeerd. De komende tijd gaan hiertoe de logische vervolgstappen worden gezet.

'Thuis staat altijd open voor contact met andere organisaties die op deze manier een verdieping wil maken op het leefbaarheidsonderzoek.

Voorbeeld 3: Kwetsbare bewoners, krachtige buurten?

Woningcorporaties Eigen Haard en Stadgenoot willen meer grip krijgen op de ontwikkelingen in 'hun' buurten. Dat helpt hen bij het uitwerken van het gebiedsgerichte beleid voor leefbaarheid en sociaal beheer. Immers, de (maatschappelijk gebonden) middelen zijn schaars, waardoor het belangrijk is op de juiste plek de juiste (effectieve) instrumenten in te zetten en daarvoor is het nodig om duidelijk te krijgen wat er aan de hand is en wat de achtergronden daarvan zijn. De corporaties hebben de auteurs van het Aedes-onderzoek opdracht gegeven het te herhalen voor de regio rond Amsterdam en meer specifiek in te gaan op de risico's voor specifieke buurten. De weergave in deze bijlage betreft de publiekssamenvatting die Eigen Haard en Stadgenoot hebben laten opstellen voor hun stakeholders.

Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. Is de toenemende concentratie van kwetsbare groepen en overlast in de sociale huursector en in corporatiebuurten in Amsterdam en omstreken minder sterk dan gemiddeld in Nederland?
2. Als er verschillen zijn, op welke aspecten (inkomen, opleiding, werk, overlast enzovoort) zijn die verschillen er dan vooral?
3. Zijn er verschillen in ontwikkelingen tussen buurten in de stad?
4. Zijn er eerste aanwijzingen voor de achtergronden van die verschillen?

Vraag 1: Is er minder toename van kwetsbare groepen en overlast in Amsterdam en de regio?

In Amsterdam wonen, net als in andere grote steden, veel kwetsbare groepen. Ook is er in veel buurten sprake van overlast en staat de leefbaarheid onder druk. De toename van kwetsbare groepen in de sociale huursector als geheel in Amsterdam is echter minder groot dan gemiddeld in Nederland en leidt ook tot minder toename van problemen. Dat is anders in de regio. Daar zijn de ontwikkelingen meer zoals het landelijke beeld en groeien de corporatiebuurten en de overige buurten uit elkaar. Vooral in het gebied

ten noorden van Amsterdam (Zaanstad, Purmerend) zijn de verschillen groot en nemen deze verder toe.

Vraag 2: Waarin verschillen de ontwikkelingen vergeleken met het landelijke beeld?

Een van de zaken die Amsterdam bijzonder maakt, is dat er een grote mate van spreiding is van zowel kwetsbare als kansrijke groepen. Hoger opgeleiden wonen in Amsterdam ook in de mindere buurten. Omgekeerd zijn er ook weinig buurten zonder kwetsbare groepen. Een van de gevolgen is dat er ook weinig buurten zijn zonder overlast. De lasten worden als het ware gedeeld. Corporatiebuurten verschillen daardoor minder dan elders van de buurten met minder of geen corporatiewoningen. Dat betekent niet dat er geen verschillen zijn. Ook in Amsterdam is de overlast groter in de corporatiebuurten dan in andere buurten. Alleen de verschillen met de rest zijn er minder groot.

In de meeste corporatiebuurten neemt het aandeel laagste inkomens ook niet meer toe dan in de andere buurten. Het aandeel mensen met een erg laag opleidingsniveau of met psychiatrische problematiek neemt zelfs wat af in de corporatiebuurten en het aandeel mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering blijft er ongeveer gelijk. Het is dan ook niet vreemd dat de overlast gemiddeld genomen niet meer stijgt in de corporatiebuurten in Amsterdam en dat de leefbaarheid zelfs wat verbetert.

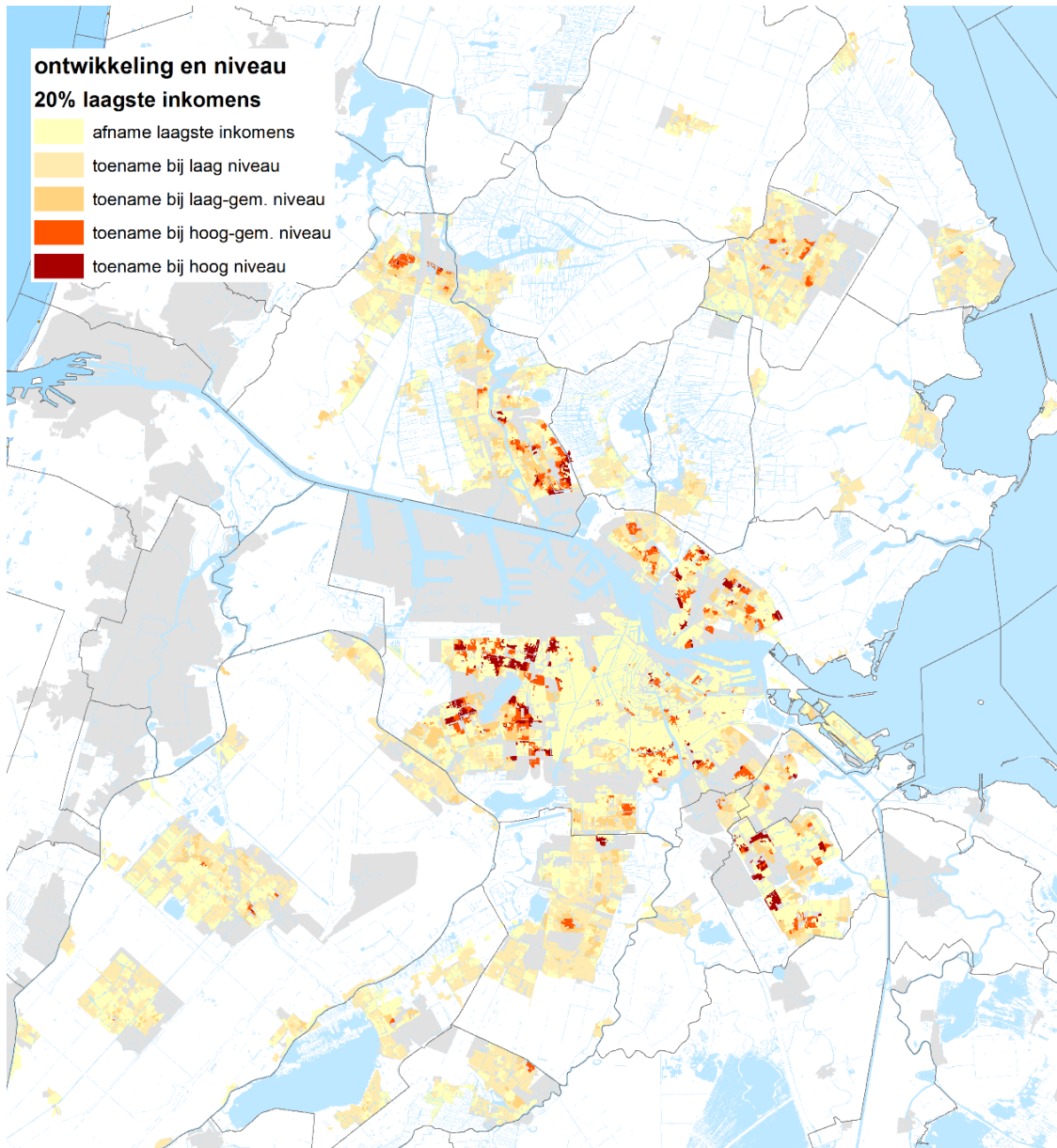
In de corporatiebuurten in gemeenten ten noorden van de stad zijn de ontwikkelingen minder gunstig. Daar neemt in het bijzonder het aandeel mensen toe dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering, evenals het aandeel mensen met psychiatrische problematiek en het aandeel vluchtelingen. Ook neemt de overlast in de corporatiebuurten meer toe dan elders. De verschillen met de andere buurten - die al vrij groot waren - worden in deze regio dan ook groter.

In de corporatiebuurten ten zuiden van de stad moet een onderscheid worden gemaakt tussen gebieden waar veel studenten wonen (in Amstelveen en Diemen; daar neemt het aandeel studenten toe en het aandeel kwetsbare groepen af) en de rest. In de andere corporatiebuurten in Zuid groeit het aandeel kwetsbare groepen over de gehele linie, evenals de problemen rond overlast. Hier is dus sprake van een ongunstige ontwikkeling. Het niveau van de problemen is er echter nog steeds een stuk lager dan in de corporatiebuurten in Amsterdam, Zaanstad en Purmerend.

Vraag 3: Zijn er verschillen in ontwikkelingen tussen buurten?

Er zijn in Amsterdam en omgeving grote verschillen in de ontwikkeling van buurten. Een eerste belangrijke trend is dat de kwetsbare groepen binnen de ring (met uitzondering van Noord) afnemen, ook in de corporatiebuurten. Daarbuiten neemt hun aandeel juist toe (zowel binnen Amsterdam als in de omliggende gemeenten). Dat is goed te zien in kaart 1 waarin de ontwikkeling van de laagste inkomens tussen 2012 en 2018 wordt weergegeven. De ontwikkeling wordt getoond voor de laagste-inkomensgroep omdat de meeste kwetsbare groepen een zeer laag inkomen hebben en daarmee dus een min of meer samenvattend beeld kan worden getoond.

Kaart 3 **Ontwikkeling 20% laagste inkomens (2012-2018) in relatie tot het aandeel laagste inkomens in 2012 (pc6) in de SRA**



De buurten waar het aandeel laagste inkomens toeneemt en hun aandeel al hoog is – en waar dus sprake is van een toenemende concentratie – zijn in de kaart te zien in Nieuw-West, (Geuzenveld-Slotermeer, Osdorp, Slotervaart), Noord (Volewijck, Tuindorp Oostzaan, Banne Buiksloot) en Zuidoost (Bijlmer Centrum, Venserpolder, Holendracht/Reigersbos). Buiten Amsterdam gaat het in Zaanstad om Poelenburg en de naastliggende buurten in Zaanstad-Zuid en Kogerveld/Pelderveld en in Purmerend om Wheermolen en Purmer-Noord. Ten zuiden van Amsterdam is er weinig verdere toename van concentratie, onder meer omdat er weinig buurten zijn waar de concentratie van laagste inkomens en kwetsbare groepen al echt hoog is. Ondanks de gunstige gemiddelde trend

in Amsterdam is er in een aantal buurten dus wel degelijk sprake van een verdere toename van de concentratie van kwetsbare groepen. Er zijn echter ook binnen buurten grote verschillen, zoals de kaart eveneens laat zien.

Vraag 4: Waarom zijn er verschillen tussen (en binnen) buurten?

Dat sommige buurten zich gunstig ontwikkelen en andere veel minder, kan allerlei oorzaken hebben. Veel daarvan kunnen erg specifiek zijn (meer politie op straat in een gebied, groot onderhoud in de openbare ruimte, een voortvarende buurtconciërge, een overlastgevend gezin uitgeplaatst, hangjongeren geweerd uit een speeltuin, enzovoort) en blijken niet uit algemene analyses. Andere, zoals ingrepen in de woningvoorraad zijn makkelijker zichtbaar te maken.

In de buurten waar Eigen Haard bezit heeft en waar bewonersoordelen zijn gemeten, blijkt dat buurten waar op enig moment de leefbaarheid een probleem was, zich gunstiger ontwikkelden in de jaren erna. Dat slechtere buurten zich gemiddeld gunstiger ontwikkelen, doet vermoeden dat de (beleids)aandacht uitgaat naar de gebieden die dat het meest nodig hebben. Het bevestigt ook nog eens dat de verschillen in Amsterdam eerder kleiner worden dan groter. In deze buurten is ook vaker ingegrepen in de woningvoorraad (sloop/nieuwbouw en/of verandering prijsklassen).

Tegelijkertijd blijkt dat in buurten waar het aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking groot is, de ontwikkelingen vaak minder gunstig zijn. Het gaat hier om de groep mensen met een IQ tussen de 50 en 85. Landelijk hebben we het dan over circa 16% van de bevolking. Bij eenzelfde niveau van overlast, nam die overlast verder toe in de (delen van) buurten waar het aandeel van deze groep groter was dan 35% en nam die af in de (delen van) buurten waar hun aandeel kleiner was. Blijkbaar is het lastiger om in deze buurten positieve en blijvende veranderingen te realiseren. Het is aannemelijk dat dit samenhangt met een lager niveau van zelf- en samenredzaamheid in deze buurten.

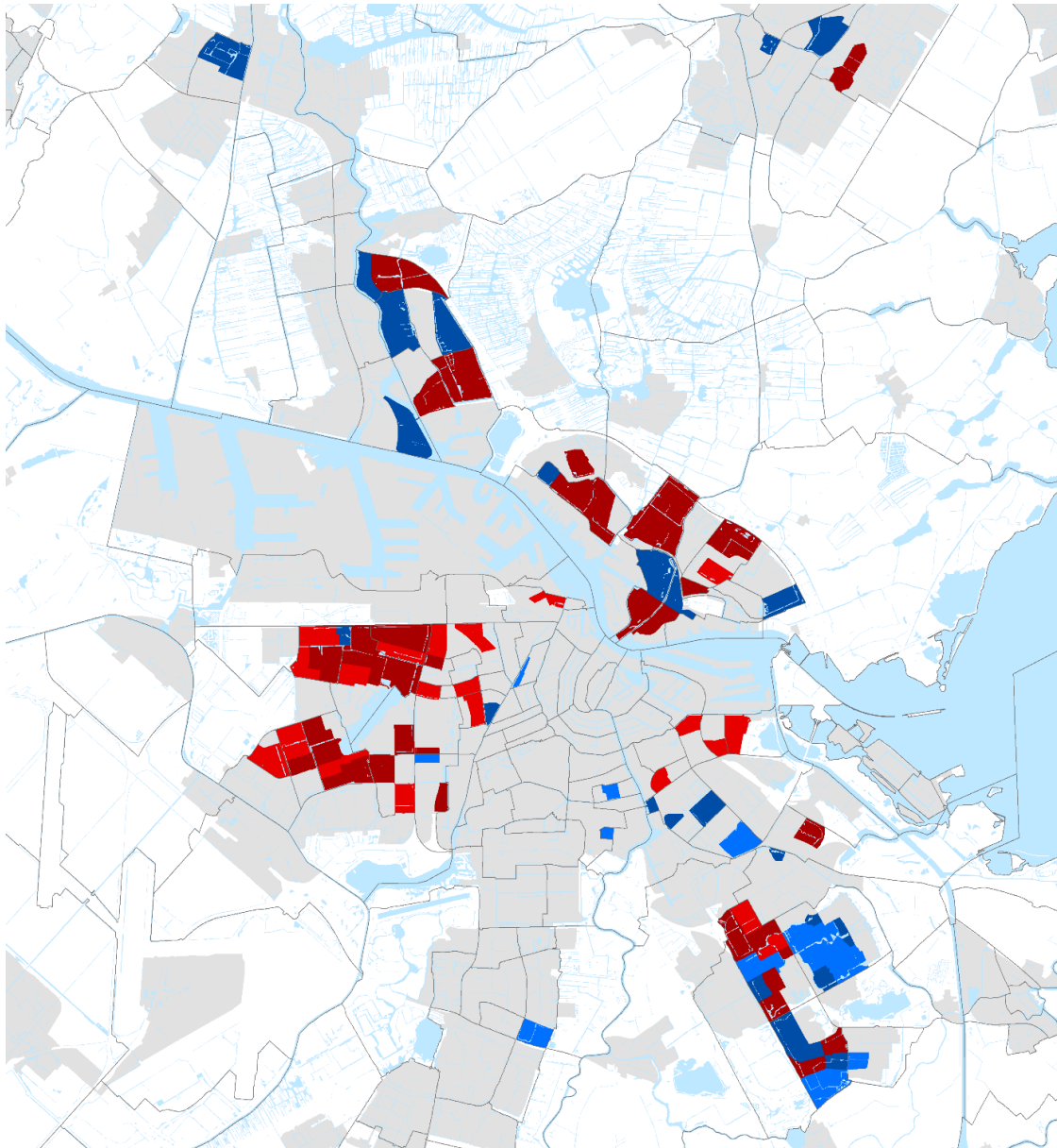
En tot slot blijkt – en dat is nog eens een bevestiging van de uitkomsten van het Aedes-onderzoek – dat als de andere omstandigheden gelijk zijn, een toename van kwetsbare groepen in een gebied samenhangt met een toename van overlast. De kwetsbare groepen die daarbij het duidelijkst naar voren komen, zijn mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, mensen met psychiatrische problematiek en de groep vluchtelingen. Daarnaast hangt ook de toename van het aandeel studenten (geen kwetsbare groep, maar wel vaak veroorzaker van overlast en slachtoffer van criminaliteit) samen met toenemende overlast en ervaren onveiligheid. De toename van andere kwetsbare groepen, zoals ouderen met dementie of mensen met somatische problematiek hangt niet samen met een toename van de overlast.

Houvast en richting

Dat buurten met leefbaarheidsproblemen er veelal op vooruit gaan, maakt het aannemelijk dat de leefbaarheidscomponent in de afgelopen jaren een rol heeft gespeeld bij de

keuze en richting van de buurtaanpak. Daarnaast lijkt het echter wenselijk om bij de vormgeving van de buurtaanpak (meer) rekening te houden met de aanwezigheid en ontwikkeling van kwetsbare groepen in de betreffende buurten. De zelf- en samenredzaamheid van de bewoners bepaalt immers voor een belangrijk deel wat er wenselijk en mogelijk is in een buurt. Het is in deze buurten belangrijk om goed te kijken wat er aan de hand is, wat er al wordt gedaan, wat nog nodig is en wat je beter niet kunt doen. En dat geldt nog meer als er in die buurten ook een toename is geweest (of wordt verwacht) van kwetsbare groepen. In kaart is een eerste werktypering langs deze redeneerlijn weergegeven van alle buurten in Amsterdam en omliggende gemeenten.

kaart 4 Aanduiding van probleembuurten in Amsterdam e.o. op basis van problemen overlast en groot aandeel LVB (rood), aandeel LVB groot, maar minder problemen overlast: (blauw) en toename kwetsbare groepen (donkerder kleuren: meer toename)



Interessante buurten voor de toekomst zijn buurten waar het aannemelijk is dat de ontwikkeling er niet 'vanzelf' goed zal gaan; buurten met een hoog aandeel LVB waar ook recent een verdere toename van kwetsbare groepen is geweest en de concentratie dus toeneemt. Daarbij ligt het voor de hand om onderscheid te maken tussen buurten die al veel problemen op het gebied van leefbaarheid én overlast kennen en de buurten waar dat (nog) niet het geval is. Buurten die al veel problemen kennen, zijn in kaart donkerrood gekleurd. Buurten met minder of meer specifieke problemen maar met een groot aandeel LVB zijn donkerblauw gekleurd.

Als concentratie van kwetsbare inwoners mede als oorzaak wordt gezien van problemen op het vlak van overlast en veiligheid, dan valt er waar het gaat om preventief beleid nog wat te winnen en te leren. Leren kunnen we bijvoorbeeld door te focussen op die buurten waar een toenemende concentratie niet leidt tot problemen; wat is daarvan de oorzaak? Maar ook terugkijkend naar de gebieden waar het niet goed ging, kan worden geleerd van wat er is gebeurd. Bij de zoektocht naar dit soort verklaringen en lessen staan we op dit moment nog aan het begin. Maar het zijn die lessen die de volgende stap mogelijk zullen maken bij het zo vormgeven van het wijkenbeleid dat de gunstige ontwikkelingen die in de stad zichtbaar zijn, zich vertalen naar alle buurten, zowel in de stad als erbuiten.