



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Veerkracht in het corporatiebezit

Kwetsbare bewoners en leefbaarheid



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

EINDRAPPORT

Veerkracht in het corporatiebezit

Kwetsbare bewoners en leefbaarheid

Opdrachtgever

Aedes

Contactpersoon

Sander Koomen

Projectnummer

P38390

Datum

19 oktober 2018

Auteurs

Kees Leidelmeijer

Johan van Iersel

Jeroen Frissen

Inhoud

0.	Samenvatting	i
1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond	1
1.2	Aanpak van het onderzoek	1
2	Ontwikkelingen in de corporatiesector	3
2.1	Ontwikkeling kwetsbare groepen	3
2.2	Ontwikkeling leefbaarheid en overlast	5
2.3	Verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken	7
2.4	Relatie kwetsbare groepen en leefbaarheid	9
2.5	Gevolgen voor corporatiebuurten	13
2.6	Tussenconclusies	15
3	Achtergronden van de ontwikkelingen	16
3.1	Beleidshistorie	16
3.2	Verschillen tussen buurten	18
4	Oplossingsrichtingen	20
4.1	Kans: Investeren in de sociale woningvoorraad	20
4.2	Kans: Differentiëren van de woningvoorraad	21
4.3	Kans: Aanpassen woningwaarderingstelsel	22
4.4	Kans: Verbreden van de doelgroep	23
4.5	Kans: Sturen op de instroom	23
4.6	Kans: Aandacht voor de uitstroom vanuit GGZ	24
4.7	Kans: Samenwerken aan goede sociale buurtaanpak	25
5	Conclusie	25

Samenvatting

RIGO heeft in opdracht van Aedes onderzoek gedaan naar de instroom van kwetsbare groepen en de ontwikkeling van de leefbaarheid in het corporatiebezit. Daarvoor zijn analyses uitgevoerd op de WBO/WoON-reeks vanaf 1998 en zijn op laag schaalniveau gegevens over de ontwikkelingen in (delen van) buurten in beeld gebracht. Er is gebruik gemaakt van de CBS-microdata en van gegevens uit de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer. Aanvullend zijn interviews gehouden met corporaties die actief zijn in buurten waar instroom van kwetsbare groepen juist wel of juist niet heeft geleid tot vermindering van leefbaarheid en zijn met corporatiestrategen oplossingsrichtingen in beeld gebracht.

Groter aandeel laagste inkomens

Het aantal woningen in het bezit van corporaties is sinds eind jaren negentig afgenomen, de sociale voorraad zelfs met 20%. In die kleinere voorraad is de instroom van middeninkomens en hogere inkomens sterk afgenomen. Tegelijkertijd is het aantal instromers met een zeer laag inkomen in absolute aantallen ongeveer gelijk gebleven. Door die veranderende instroom wonen er sinds 2006 meer mensen met een (erg) laag inkomen in corporatiewoningen dan mensen met een middeninkomen of een hoog inkomen. En die veranderende verhouding lijkt zich de komende jaren verder door te zetten.

Meer kwetsbare huishoudens

Nieuwe bewoners hebben niet alleen overwegend een laag inkomen, zij zijn ook vaker laagopgeleid en hebben vaker te maken met psychische problemen, fysieke gezondheidsproblemen of met een licht verstandelijke beperking (LVB). De dalende gezondheidsbeleving van de bewoners van corporatiewoningen - ook in de populatie jonger dan 65 jaar - is een opvallend bewijs van de toegenomen kwetsbaarheid van deze populatie.

Toename van problemen

De kwetsbare groepen hebben een verminderde zelfredzaamheid. Velen hebben zorg, ondersteuning of begeleiding nodig. Maar door hun verminderde zelfredzaamheid zijn ze vaak ook minder goed in staat om anderen bij te staan. Daardoor neemt ook de zogenaamde 'samenredzaamheid' in corporatiebuurten af. Tegelijkertijd met de toename van kwetsbare groepen, neemt ook de overlast van burens (en buurtgenoten) toe in het corporatiebezit. Ook problemen met schulden, verslaving en agressief gedrag komen vaker voor, terwijl de sociale cohesie afneemt.

Leefbaarheid onder druk

De leefbaarheid (op basis van de Leefbaarometer) heeft zich in de corporatiebuurten (buurten waar meer dan twee derde van de woningen in het bezit is van corporaties) lang gunstig ontwikkeld – zelfs gunstiger dan gemiddeld in Nederland. Sinds 2012 is hierin een kentering opgetreden en gaat de leefbaarheid er achteruit. De negatieve ontwikkelingen doen zich daarbij in sterkere mate voor in de buurten waar de leefbaarheid al minder goed is. In deze gebieden lijkt een negatieve spiraal te ontstaan en neemt de omvang en de complexiteit van de problemen verder toe.

Oorzaak en gevolg

Dat zowel het aantal kwetsbare huishoudens als de overlast toenemen, is niet toevallig. De instroom van de laagste inkomens lijkt op zichzelf niet het probleem. Maar waar die huishoudens met de laagste inkomens mensen zijn met psychiatrische problematiek, met een LVB of mensen zonder werk, is er wel een directe relatie met de toename van overlast en de verslechtering van de leefbaarheid. Dat statistische verband blijft overeind, ook als rekening wordt gehouden met gebruikelijke alternatieve verklaringen zoals de ontwikkeling van het aandeel goedkope woningen in een buurt.

Ruimtelijke verschillen

Het gevolg van de geschetste ontwikkelingen is een verder toenemende tweedeling tussen corporatiebuurten aan de ene kant en de rest van Nederland aan de andere. In de corporatiebuurten neemt het aandeel kwetsbare groepen sterk toe en dus ook de problemen die daarmee samenhangen, terwijl dat elders niet speelt. Door herstructurering zijn er beduidend minder van deze echte corporatiebuurten dan voorheen. Maar in de resterende corporatiebuurten, waar ruim anderhalf miljoen mensen wonen (in ca. 780.000 woningen), neemt de cumulatie van problemen toe, terwijl ze elders afnemen.

Resultaat van beleid

De beschreven trends zijn het gevolg van het (landelijke en lokale) beleid van de afgelopen decennia waarin is ingezet op een kleinere sociale huursector die meer doelmatig wordt ingezet ten behoeve van de huisvesting van de doelgroep van beleid. Met tal van elkaar opvolgende beleidsmaatregelen, waaronder het toewijzingsbeleid, is de sociale huursector geworden tot het domein van de laagste inkomens. Daarnaast zijn de goedkoopste woningen mede door het economisch denken en handelen dat gemeengoed is geworden - meer geconcentreerd geraakt in een beperkt aantal buurten. Het resultaat is dat in die goedkope buurten een toenemende concentratie van mensen die weinig te kiezen hebben is ontstaan. Door extramuralisering zijn dit ook steeds meer kwetsbare groepen. De Woningwet is te zien als een voorzetting (of aanscherping) van dit beleid. Daarmee is er dus ook het risico dat de problemen in de corporatiebuurten verder zullen toenemen.

Verschillen tussen buurten

Ondanks de algemene trends, zijn er ook corporatiebuurten waar de instroom van kwetsbare groepen niet samengaat met een vermindering van de leefbaarheid. In buurten waar het goed gaat – zo komt naar voren uit interviews - wordt daar actief op gestuurd. Door een combinatie van investeren in de kwaliteit van de sociale voorraad, differentiatie in de buurt, sturen op de instroom (screening), afspraken met zorgpartijen over begeleiding bij uitstroom uit de GGZ (passende woonvormen, begeleiding) én met sociaal beheer worden de problemen in die buurten beheersbaar gehouden. Dat vraagt echter wel wat van de corporaties én van de (samenwerking met) andere partijen die in de buurten actief zijn zoals de gemeente, sociale wijkteams en zorginstellingen.

De belangrijkste belemmeringen die door corporaties worden ervaren bij het leefbaar houden van de corporatiebuurten zijn lokale afspraken over minimale aantallen betaalbare woningen, slechte samenwerking met gemeenten en zorgpartijen over de uitstroom uit de GGZ, de strikte scheiding Daeb/niet-Daeb en de strikte handhaving door de AW van de normen rond passend toewijzen.

Oplossingsrichtingen

Voor de lange termijn lijkt differentiatie van de woningvoorraad de meest aangewezen strategie om de problemen die in de corporatiebuurten ontstaan het hoofd te bieden. Door differentiatie ontstaat verdunning van de problematiek en kan de zelf- en samenredzaamheid in de wijken worden versterkt. Voor de kortere termijn is dat echter geen oplossing en is intensivering van sociaal beheer noodzakelijk en kan worden overwogen te sturen op de instroom. Primair zijn gemeenten en zorgpartijen aan zet om te zorgen voor voldoende begeleiding en (bemoei)zorg. Maar alleen door een gezamenlijke inspanning van gemeenten, corporaties én zorg- en welzijnsinstellingen kan in deze buurten 'sociale duurzaamheid' tot stand worden gebracht.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Corporaties hebben een taak in het huisvesten van kwetsbare groepen en in het zorgen voor een goede leefbaarheid in en rond hun woningen. Er zijn echter signalen dat een toenemende instroom van kwetsbare groepen in het corporatiebezit leidt tot problemen met de leefbaarheid. Dat was aanleiding voor Aedes om RIGO te vragen:

- A. te onderzoeken wat de ontwikkeling is van de omvang van kwetsbare groepen in het corporatiebezit, onderscheiden naar zittende bewoners en instroom;
- B. in beeld te brengen wat de ontwikkeling van de problematiek is in wijken, buurten, complexen en de daar wonende bewoners;
- C. vraag A en B met elkaar in verband te brengen: is er een relatie tussen beide ontwikkelingen?
- D. oplossingsrichtingen te benoemen voor het veerkrachtig houden van het corporatiebezit zodat beide taken – het huisvesten van kwetsbare groepen en het zorg dragen voor een goede leefbaarheid – niet op gespannen voet met elkaar hoeven te staan.

Het onderzoek beoogt mede input te leveren aan de evaluatie van de Woningwet die eind 2018 plaatsvindt.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Conceptueel kader

De begrippen die in de vraagstelling worden gehanteerd zijn breed en kunnen op vele manieren worden ingevuld. In dit onderzoek verstaan we onder kwetsbare groepen, groepen die sociaaleconomisch (zeer laag inkomen, bijstandsafhankelijk) en/of door gezondheidsproblematiek (zowel psychisch als lichamelijke) een verminderde zelfredzaamheid hebben. Leefbaarheid wordt benaderd vanuit het brede perspectief van de Leefbaarometer, maar ook meer concreet in termen van overlast en het voorkomen van specifieke problematiek (zoals verslaving, agressief gedrag of problemen met financiën).

Of mensen een migratieachtergrond hebben, achten we niet relevant in relatie tot de vraag of mensen kwetsbaar zijn. Voor zover zij dat zijn, zou dat naar ons idee tot uitdrukking moeten komen in een zeer laag inkomen of anderszins verminderde zelfredzaamheid. Migratiegerelateerde groepen worden in dit onderzoek dan ook niet afzonderlijk behandeld. We gaan wel in op de diversiteit van de bevolking in buurten. De verwachting daarbij is – op basis van de analyse van de WRR¹ – dat hoe diverser een buurt is in termen van de migratieachtergronden van de bevolking, hoe kleiner de sociale cohesie en hoe ‘ingewikkelder’ het samenleven is in zo’n buurt. Dat zou ook de mate waarin de instroom van kwetsbare groe-

¹ Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018), De nieuwe verscheidenheid: Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland, WRR: Den Haag

pen leidt tot problemen met de leefbaarheid kunnen beïnvloeden. In buurten met een grotere draagkracht, zo is de verwachting, zou de instroom van kwetsbare groepen tot minder problemen hoeven te leiden dan in buurten waar die draagkracht – bijvoorbeeld als gevolg van een zeer diverse bevolking – beperkt is.

Bronnen en analyses

Het onderzoek is gebaseerd op meerdere pijlers en bronnen:

- 1) Er is een analyse van de WBO/WoON-reeks 1998-2015 uitgevoerd. Daarmee is de ontwikkeling van de instroom, de samenstelling van de huurders in het corporatiebezit en de problemen waar ze mee te maken hebben in beeld gebracht.
- 2) Er zijn analyses gedaan op gegevens over alle buurten in Nederland op een laagschaalniveau (200 metercirkels rond 6 positiepostcodegebieden). De gegevens zijn ontleend aan de microdata van het CBS, de Veiligheidsmonitor, de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer. Met deze gegevens is onderzocht:
 - a) of de ontwikkeling van kwetsbare groepen in een gebied in verband kan worden gebracht met de ontwikkeling van de leefbaarheid in datzelfde gebied.
 - b) of en in welke mate de ontwikkelingen leiden tot toenemende segregatie tussen woongebieden met meer of minder corporatiebezit.
- 3) Er is in een aantal buurten verkend wat de achtergronden waren bij opvallend positieve of negatieve ontwikkelingen van de leefbaarheid in relatie tot de instroom van kwetsbare groepen in die buurten. Daarvoor zijn interviews gehouden met corporaties die in de betreffende buurten actief zijn. Hieruit zijn kansen en bedreigingen afgeleid.
- 4) Er is een sessie gehouden met corporatiemedewerkers actief op strategisch niveau waarin de bevindingen zijn gedeeld en oplossingsrichtingen verkend.
- 5) De resultaten zijn besproken en getoetst in een klankbordgroep van corporatiebestuurders.
- 6) Tot slot zijn diverse publicaties en gegevens van lokale partijen bestudeerd om een breder perspectief te kunnen geven aan de ontwikkelingen.

Leeswijzer

In dit rapport worden de belangrijkste bevindingen gerapporteerd en conclusies over de achtergronden van de ontwikkelingen en mogelijke oplossingsrichtingen beschreven. We starten met de kwantitatieve analyses (hoofdstuk 2). Aansluitend gaan we in op de bevindingen uit de interviews en gaan we nader in op de achtergronden van de ontwikkelingen (hoofdstuk 3). We eindigen met een overzicht van oplossingsrichtingen in hoofdstuk 4.

Naast dit rapport is een achtergrondrapportage beschikbaar waarin aanvullende analyses zijn opgenomen, meer uitsplitsingen worden gemaakt en de analyses en uitkomsten in meer detail worden beschreven.

2 Ontwikkelingen in de corporatiesector

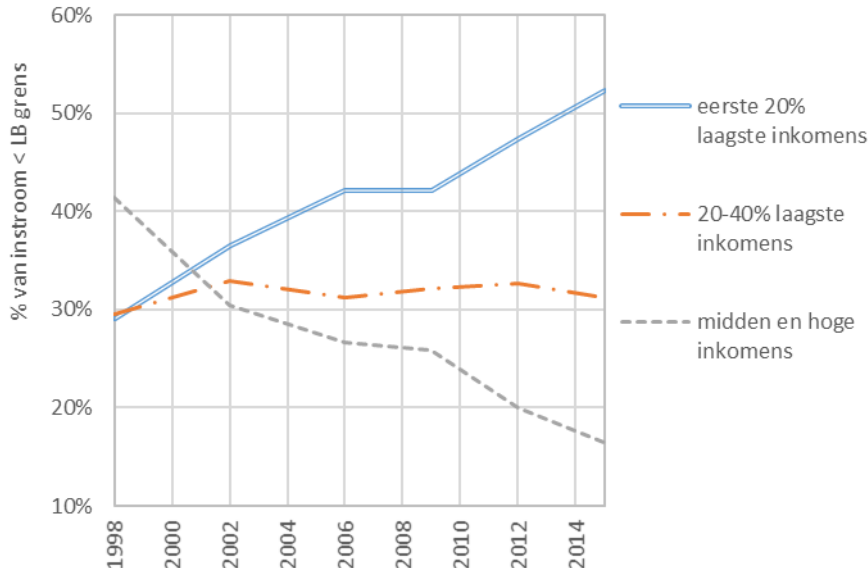
De corporatiesector krimpt. Tussen 1998 en 2015 is het aantal corporatiewoningen door sloop en verkoop met circa 400.000 woningen afgenomen tot circa 2,2 miljoen in 2015.² Ruim 90% van deze corporatiewoningen had anno 2015 een huur onder de liberalisatiegrens van € 710,68 en behoort daarmee tot de sociale huurvoorraad. Deze sociale huurvoorraad is in diezelfde periode nog meer gekrompen dan de totale voorraad corporatiewoningen. De afname betrof circa 500.000 woningen (20%). De reden dat de sociale voorraad meer is gekrompen dan de totale voorraad heeft naast de eerdergenoemde redenen te maken met huurbeleid, maar ook met het feit dat goedkope woningen zijn gesloopt en duurdere woningen daarvoor in de plaats zijn nieuw gebouwd.

2.1 Ontwikkeling kwetsbare groepen

Veranderende instroom

De instroom in de krimpende sociale huurvoorraad is de afgelopen jaren veranderd (figuur 2-1). Waar in 1998 de meeste instromers nog een middeninkomen of hoog inkomen hadden, was dat in 2015 nog slechts voor een minderheid van instromers het geval. De instroom van de groep 20% laagste inkomens – huishoudens met een inkomen tot bijstandsniveau - is in dezelfde periode in aantal vrijwel gelijk gebleven. Zij vormen nu ruim de helft van de jaarlijkse instroom in de sociale huurvoorraad.³ Samen met de 20-40% lage inkomens⁴ bestond de instroom in de sociale huurvoorraad anno 2015 voor 80 á 90% uit lage inkomens.

figuur 2-1 Instroom in de sociale huurvoorraad, naar inkomen



Bron: WBO/WoON

² Het WoON 2018 was helaas nog niet beschikbaar voor deze analyses.

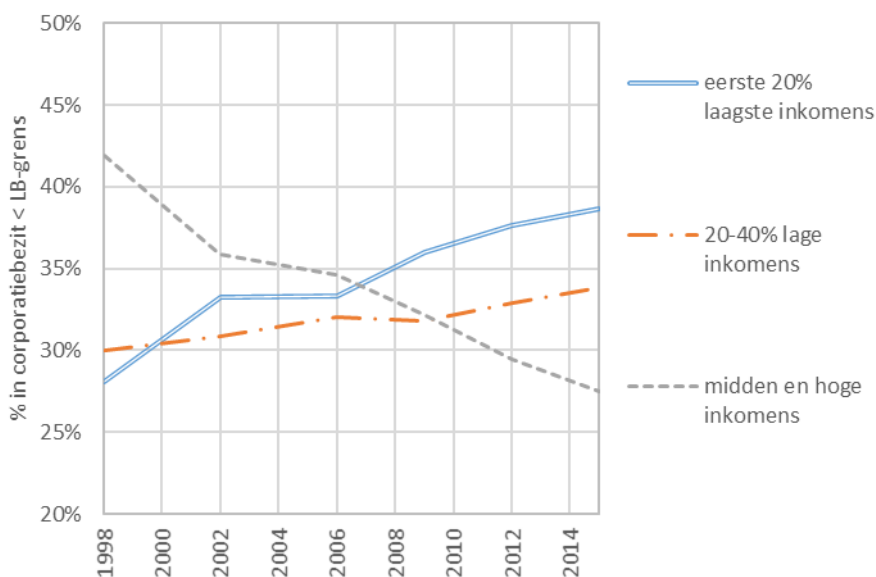
³ In 2013 en 2014 betrof het jaarlijks circa 70.000 op een totaal van circa 134.000 instromers.

⁴ Het CBS definieert 'lage inkomens' als de 40% laagste inkomens. Voor de WoON-analyses is daarbij een grens van € 20.742 in 2015 aangehouden.

Veranderende populatie

Vooral door die sterk veranderende instroom is ook de verhouding van inkomensgroepen in de sociale huurvoorraad veranderd (figuur 2-2). In 1998 vormden de midden en hoge inkomens nog ruim 40% van de bewoners van de sociale huur. In 2015 was dat gedaald tot 28%. Tegelijkertijd is het aandeel laagste inkomens flink gestegen. Zij vormen sinds 2006 de grootste groep bewoners van de sociale voorraad. Het aandeel 20-40% lage inkomens – de groep waar relatief veel 65-plussers in zitten - is licht gestegen waardoor ongeveer driekwart van de bewoners van een sociale huurwoning anno 2015 een laag inkomen heeft. De lichte toename van de groep 20-40% lage inkomens heeft te maken met de inkomensontwikkeling van zittende huurders. Een deel komt doordat middeninkomens omlaaggaan in hun inkomen (bijvoorbeeld bij pensionering) en een deel doordat mensen er in hun inkomen op vooruit gaan (bijvoorbeeld doordat iemand met een uitkering, betaald werk krijgt).

figuur 2-2 Verdeling van inkomensgroepen in de sociale huurvoorraad



Bron: WBO/WoON

Veranderende inkomensverdeling staat niet op zichzelf

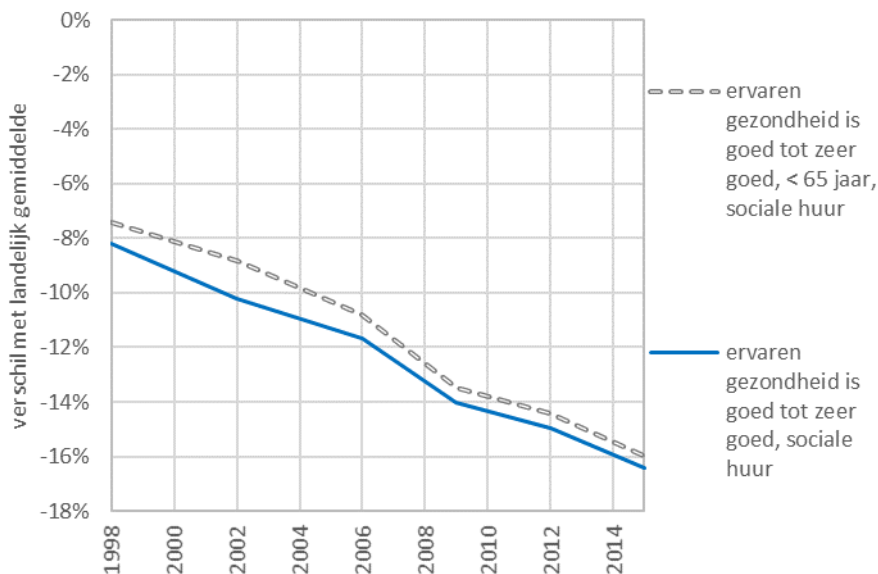
Met de verschuiving van inkomensgroepen veranderen er ook allerlei andere kenmerken van de populatie in de sociale huur. Zo hebben de laagste inkomens drie keer zo vaak een laag opleidingsniveau (42%) als de midden- en hoge inkomens (14%). Slechts 15% van de laagste inkomens heeft inkomen uit betaald werk. Ter vergelijking: in de totale groep midden- en hoge inkomens heeft 77% inkomen uit betaald werk. Van de laagste inkomens zonder inkomen uit betaalde arbeid in de sociale huurvoorraad is de helft afhankelijk van WW, WAO of bijstand en ongeveer een derde heeft AOW/pensioen.

Onder de 20% laagste inkomens die in een zelfstandige sociale huurwoning wonen zijn vrij veel alleenstaanden en jongeren (onder de 23 jaar) te vinden. De andere leeftijdsgroepen komen in ongeveer gelijke verhoudingen van rond de 30% voor binnen deze groep. Bij de 20-40% lage inkomens vormen 65-plussers de grootste groep en bij de midden- en hoge inkomens zijn dat de 45 tot 65-jarigen.

Toenemende kwetsbaarheid

De verhoudingsgewijs steeds grotere instroom van lage inkomens, in combinatie met de vergrijzing van de zittende huurders heeft geleid tot een toename van het aantal kwetsbare bewoners in de sociale huurvoorraad. Dat kan ook goed worden afgelezen aan de steeds slechter wordende ervaren gezondheid in de huurderspopulatie (figuur 2-3). Hoewel nog steeds meer dan de helft (56%) van de huurders de eigen gezondheid als goed tot zeer goed bestempelt, is dat toch 16% minder dan in de totale bevolking en dat verschil is sinds 1998 toen het rond de 8% lag, flink toegenomen. Gemiddeld in Nederland schommelt het aandeel dat de eigen gezondheid als goed tot zeer goed beschouwt rond de 80%. Dit percentage blijft in de tijd tamelijk constant. In de sociale huurvoorraad is er echter sprake van een dalende trend, wat indicatief kan worden geacht voor de toenemende kwetsbaarheid van de bewoners van deze woningen. Het is belangrijk te bedenken dat dit geen effect is van vergrijzing. Ook bij de huurders onder de 65 jaar is deze trend onmiskenbaar aanwezig.

figuur 2-3 Ontwikkeling van het aandeel in de sociale huur dat de eigen gezondheid als goed tot zeer goed beoordeelt ten opzichte van het gemiddelde in Nederland



Bron: WBO/WoON; Noot. Het gemiddelde in Nederland wordt weergegeven door de 0%-lijn.

2.2 Ontwikkeling leefbaarheid en overlast

In 1998 lagen er nog 915.000 sociale huurwoningen in een gebied met een (volgens de Leefbaarometer) matige of onvoldoende leefbaarheid, in 2015 was dit aantal gedaald tot 529.000. Deze afname is mede het gevolg van geslaagde herstructurering en geslaagde investeringen in de leefbaarheid.⁵ Daarnaast klinken in die algemene verbetering van de leefbaarheid ook landelijke langetermijntrends door zoals afnemende buurtoverlast, afnemende onveiligheidsgevoelens en een afnemend slachtofferschap.⁶

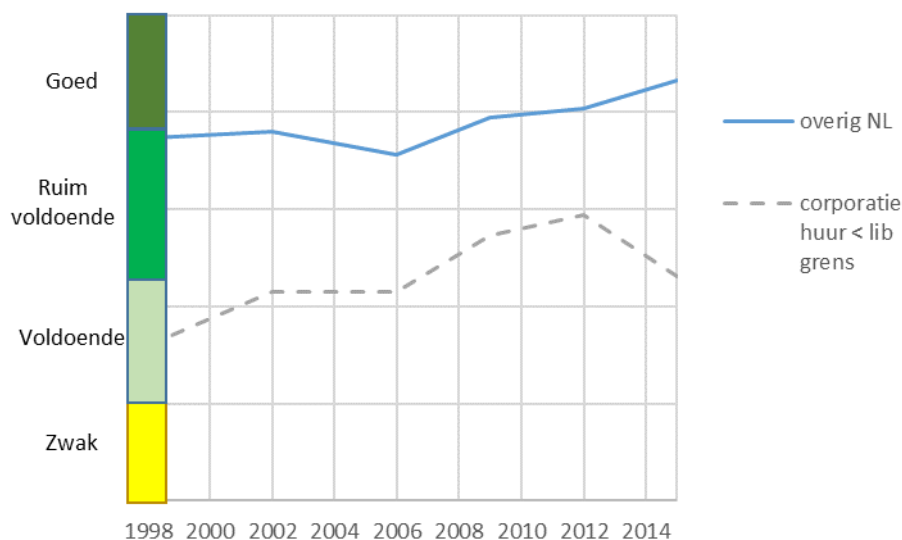
Die positieve ontwikkelingen zijn ook terug te zien in de ontwikkeling op de Leefbaarometer. Voor de sociale woningvoorraad is er een duidelijk stijgende lijn te zien vanaf 1998, en zelfs

⁵ Zie ook SCP (2011), Wonen, wijken & interventies: krachtwijkenbeleid in perspectief. Den Haag.

⁶ CBS, Veiligheidsmonitor 2017, ISBN 978-90-357-2454-9.

sterker dan voor de rest van Nederland. Na 2012 is er echter sprake van een daling van de score op de Leefbaarometer waardoor de verschillen weer toenemen. Platform 31 wijdt deze kentering aan een combinatie van het stilvallen van de ruimtelijk-fysieke vernieuwing in deze wijken en meer in het algemeen een afnemende aandacht voor kwetsbare wijken (zowel vanuit het rijk als op lokaal niveau), terwijl ontwikkelingen als extramuralisering, instroom uit de maatschappelijke opvang en de toewijzing van woningen aan statushouders, deze wijken juist relatief sterk treffen.⁷

figuur 2-4 Ontwikkeling score Leefbaarometer voor sociale huurwoningen en overig Nederland

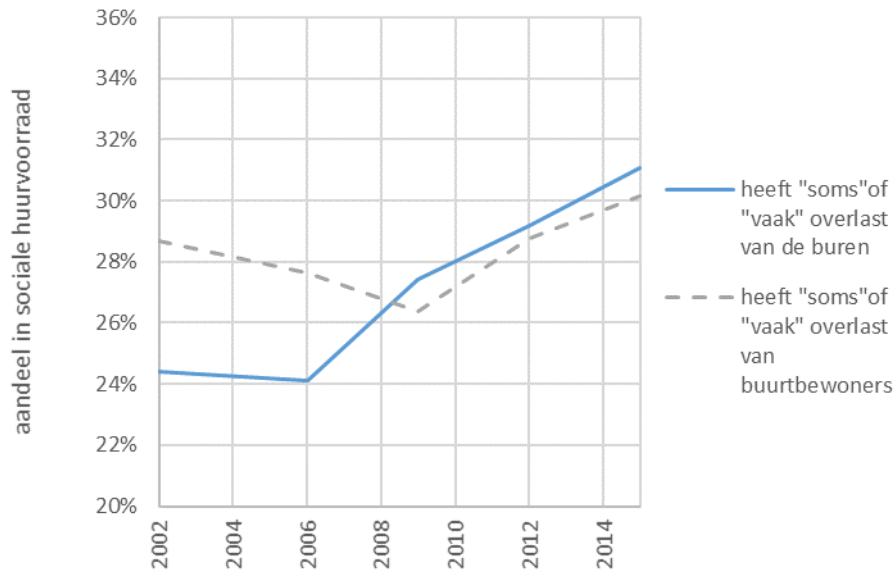


Bron: WBO/WoON, Leefbaarometer

Naar het oordeel van de bewoners is er al langer sprake van een minder gunstige ontwikkeling in de sociale huurvoorraad. Sinds 2006 is er een toenemend aandeel bewoners van sociale huurwoningen dat overlast ervaart van de directe burens (figuur 2-5). Sinds 2009 neemt ook het aandeel dat overlast ervaart van buurtbewoners weer toe. Het is niet zonder meer duidelijk waarom de ervaren overlast van de burens al sinds 2006 aan het toenemen is. Mogelijk heeft het te maken met het feit dat sinds die tijd de balans in de sociale huur tussen laagste inkomens en andere inkomensgroepen is omgeslagen en de meeste bewoners van sociale huurwoningen sindsdien tot de laagste inkomensgroep behoren (figuur 2-2). De veronderstelling hoeft daarbij niet per se te zijn dat deze groep zelf veel overlast veroorzaakt. Zoals eerder aangegeven hebben de meesten in deze groep geen werk. Zij zijn dan ook vermoedelijk veel thuis en hebben daardoor veel gelegenheid om overlast van elkaar te ervaren.

⁷ Uytterlinde, M. en J. van der Velden (2017). Kwetsbare wijken in beeld. Platform 31

figuur 2-5 Ontwikkeling overlast van buren en buurtgenoten in sociale huurwoningen

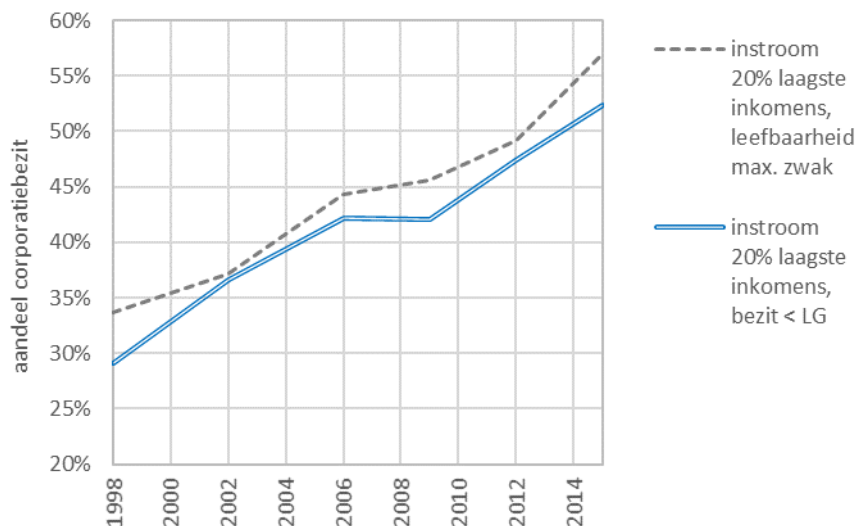


Bron: WBO/WoON. Noot. In 1998 zijn de betreffende vragen op een andere manier gesteld. Daarom kon dat jaar niet worden meegenomen in deze tijdreeks.

2.3 Verschillen tussen ‘goede’ en ‘slechte’ wijken

De ontwikkelingen die hiervoor zijn geschetst, vinden versneld plaats in buurten waar de leefbaarheid minder goed is. Zo is de instroom van de groep laagste inkomens groter in buurten met een mindere leefbaarheid (scores onvoldoende of zwak) en neemt die bovendien meer toe dan in de rest van de sociale huurvoorraad (figuur 2-6). Hetzelfde kan worden gezegd over de gezondheidsproblemen van de bewoners.

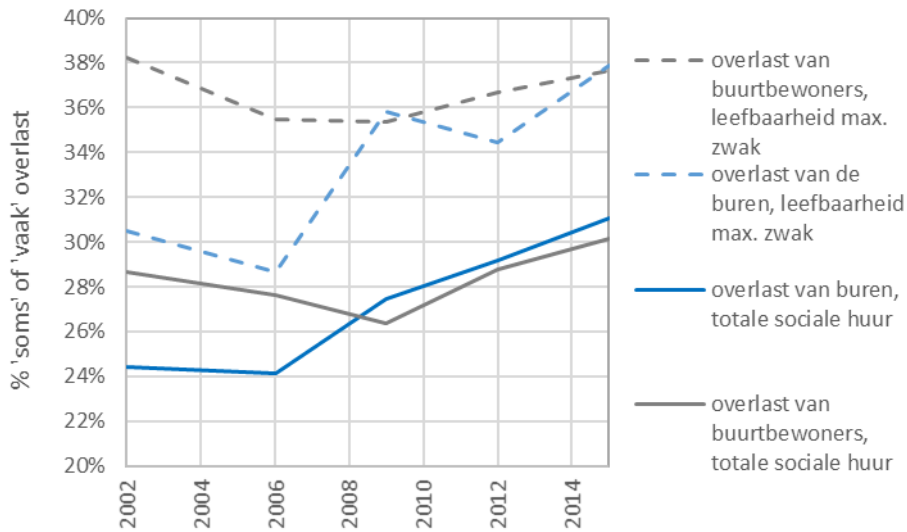
figuur 2-6 Instroom van de laagste inkomensgroep in de totale sociale huurvoorraad en in de sociale huurwoningen in wijken met een maximaal zwakke leefbaarheid



Bron: WBO/WoON, Leefbaarometer

Ook de overlast – vooral van buren – is meer toegenomen in de sociale huurwoningen in buurten met een zwakke leefbaarheid dan in de totale sociale huurvoorraad (figuur 2-7).

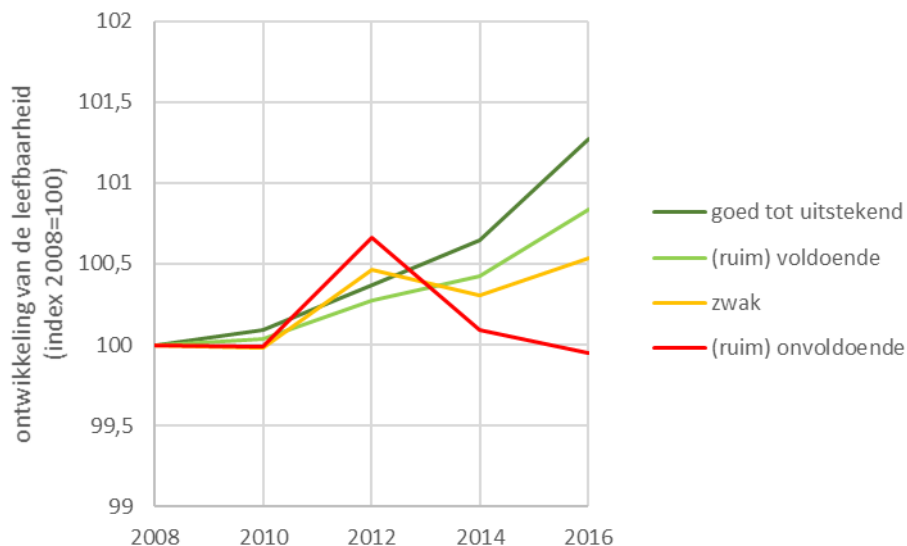
figuur 2-7 Overlast van buren en buurtgenoten in de totale sociale huurvoorraad en in buurten met een maximaal zwakke leefbaarheid.



Bron: WBO/WoON, Leefbaarometer

Voor de totaalscore op de Leefbaarometer geldt dat vooral in de buurten met een (ruim) onvoldoende leefbaarheid, de ontwikkeling na 2012 ongunstig is geweest (figuur 2-8). Tot 2012 verbeterde de leefbaarheid juist in deze buurten relatief sterk, maar daarna is er juist in de wijken met een onvoldoende leefbaarheid een sterke daling te zien. De buurten met een betere leefbaarheid gingen erop vooruit en de buurten met een zwakke leefbaarheid zijn sinds 2012 ongeveer op eenzelfde niveau gebleven.

figuur 2-8 Ontwikkeling van de leefbaarheid vanaf 2008, naar de leefbaarheid van de betreffende gebieden



Bron: Leefbaarometer

Dit beeld komt overeen met de eerder genoemde analyse van Platform 31 waaruit bleek dat in veel aandachtswijken de achterstand in leefbaarheid op de rest van het land verminderde

tot circa 2012.⁸ Daarna namen de verschillen gemiddeld genomen weer wat toe. Het komt ook overeen met de constatering in de publicatie over de Leefbaarometer 2016 waarin werd geconstateerd dat er een trend lijkt te ontstaan waarbij goede buurten beter worden en onvoldoende buurten juist verder afglijden.⁹

Hoewel er steeds minder buurten zijn met grote leefbaarheidsproblemen, is het zo dat in de buurten waar die problemen er nog wel zijn, er sprake is van een toenemend aandeel kwetsbare groepen. Daarnaast nemen in deze buurten de problemen rond overlast en leefbaarheid (weer) toe. In deze gebieden wordt de problematiek dus alleen maar complexer.

2.4 Relatie kwetsbare groepen en leefbaarheid

De vraag die zich opdringt na beschouwing van de geschetste ontwikkelingen, is of beide ontwikkelingen – die van een toenemend aandeel kwetsbare groepen en toenemende problemen rond leefbaarheid – iets met elkaar te maken hebben. Vanuit de praktijk zijn er voldoende geluiden dat dit het geval is en dat een deel van de kwetsbare groepen bijdraagt aan de problematiek.¹⁰ Cijfermatig zijn de bewijzen voor een dergelijke relatie echter beperkt of weinig onderbouwd.

Bekend is dat de aanwezigheid van kwetsbare groepen en het voorkomen van leefbaarheidsproblemen sterk met elkaar samenhangen, maar dat zegt nog niets over of het een het ander veroorzaakt. Immers, de kwetsbare groepen zijn aangewezen op de goedkope woningvoorraad en die goedkope woningvoorraad is vooral te vinden in gebieden met een mindere leefbaarheid. Het is dan niet vast te stellen of die kwetsbare groepen de verminderde leefbaarheid veroorzaken of dat de verminderde leefbaarheid (lees: de lage prijzen) ervoor zorgt dat de kwetsbare groepen in het gebied zijn komen wonen.

In dit onderzoek hebben we ons dan ook niet gericht op de samenhang tussen het niveau van de problematiek (het aandeel kwetsbare inwoners en het niveau van de leefbaarheid). Daarvan is immers niet te achterhalen hoe die tot stand is gekomen. Waar we ons wel op hebben gericht, is de samenhang tussen ontwikkelingen: de ontwikkeling van kwetsbare groepen in een buurt aan de ene kant en de ontwikkeling van leefbaarheid aan de andere. Daarbij hebben we verkend of het zo is dat in buurten waar het aandeel kwetsbare bewoners meer toeneemt, het gemiddeld ook zo is dat de leefbaarheid er gemiddeld genomen meer afneemt. En – om uit te sluiten dat de beschikbaarheid van goedkope woningen hierop van invloed is – is gecontroleerd voor de gelijktijdige ontwikkeling van het aandeel corporatiewoningen in die wijk. Tevens is verkend of de context van de buurt (diversiteit, aanwezigheid ouderen of meerpersoonshuishoudens) van invloed is op de relatie tussen de ontwikkeling van kwetsbare groepen en leefbaarheid.¹¹

⁸ Uytterlinde, M. en J. van der Velden (2017), 'Kwetsbare wijken in beeld'. Platform 31.

⁹ Leidelmeijer, K, G. Marlet en C. van Woerkens (2016), Verbetering en verschillen: een analyse van de leefbaarheid in Nederland op basis van de Leefbaarometer 2016. RIGO en Atlas voor Gemeenten i.o.v. ministerie van BZK.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Aedes (2017), Corporatiemonitor; personen met verward gedrag.

¹¹ Voor deze analyses is gebruik gemaakt van multilevel regressieanalyse op het niveau van sub-buurten (cirkels van 200 meter rond 6 positie postcodegebieden). Er is multilevel-analyse gebruikt omdat de ontwikkelingen op sub-buurniveau deels afhankelijk zijn van ontwikkelingen op hogere schaalniveaus zoals buurt, wijk of gemeente. In de modellen zijn zowel de random-effecten voor de slope als

Specifieke groepen, specifieke problemen

Met de toename van specifieke kwetsbare groepen in buurten nemen ook de inherent met die groepen verbonden problemen toe. Zo leidt een toename van mensen met meervoudige somatische problematiek en mobiliteitsbeperkingen tot een groter beroep op huishoudelijke hulp, verpleging en verzorging. Deze groep heeft immers beperkingen bij het verrichten van normale dagelijkse activiteiten. Een toename van de groep mensen met een licht verstandelijke beperking leidt tot een toename van problemen met administratie en financiën en daarmee tot een grotere kans op het voorkomen van schuldenproblematiek in de buurt. En een toename van mensen met psychiatrische problemen leidt tot een grotere kans op verwaarlozing, verslaving en een beroep op begeleiding.

Voor al dit soort groepen geldt dat zij meer voorkomen in de sociale huurvoorraad omdat ze veelal zijn aangewezen op goedkope woningen (tabel 2-1). Voor sommige groepen is het verschil klein (dementie) en voor andere groot (LVB). Daarnaast geldt dat het aandeel van deze kwetsbare groepen sterker toeneemt in de sociale huurvoorraad dan elders. Dat betekent niet automatisch dat dit tot problemen met de leefbaarheid leidt, maar het creëert wel een grotere kans op het voorkomen van specifieke problemen in corporatiebuurten.

tabel 2-1 Voorkomen van specifieke groepen (zelfstandig wonend en van 19 jaar of ouder) met aandoeningen/beperkingen in buurten naar het aandeel corporatiewoningen

Aandoening/beperking	geen corporatiebe- zit		tot 67% corporatie- woningen		67% of meer corpo- ratiewoningen		aantal landelijk
	% in segment	aantal (* 1.000)	% in segment	aantal (* 1.000)	% in segment	aantal (* 1.000)	
Mensen met een de- mentiële aandoening	1,4%	(40)	1,6%	(194)	1,7%	(26)	ca. 260.000
Meervoudige somati- sche problematiek en mobiliteitsbeperkingen	4,5%	(123)	6,8%	(838)	13,0%	(199)	ca. 1,16 mil- joen
Licht verstandelijk be- perking (LVB) en proble- men met sociale red- zaamheid	3,3%	(91)	8,4%	(1037)	24,3%	(372)	ca. 1,5 miljoen
Mensen met angst- en stemmingsstoornissen	2,2%	(62)	3,8%	(471)	7,7%	(117)	ca. 650.000
Psychiatrische proble- matiek (indicaties voor begeleiding en/of be- schermd wonen)	0,5%	(13)	0,9%	(108)	1,8%	(28)	ca. 150.000

Bron: WoonZorgwijzer 2016

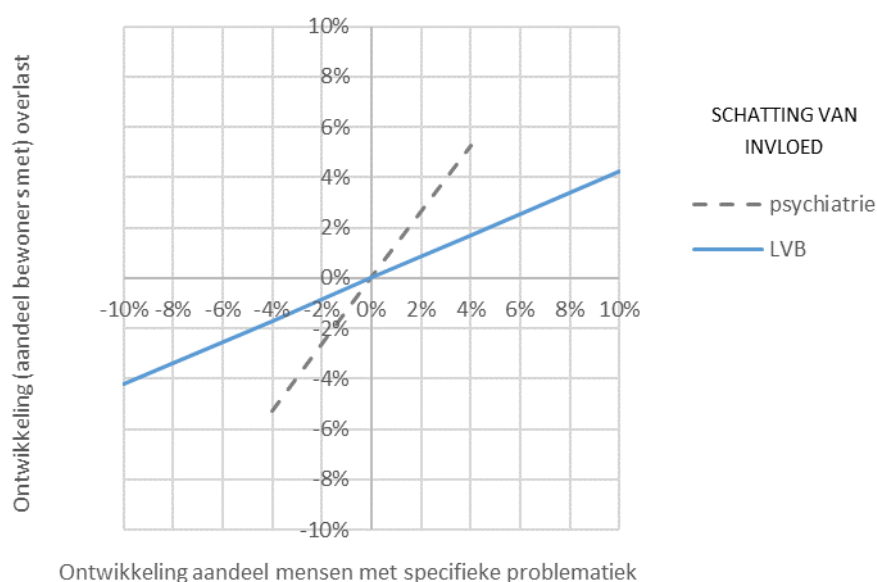
Relatie met leefbaarheid

Om te bepalen of er een relatie bestaat tussen de ontwikkeling van specifieke kwetsbare groepen en de ontwikkeling van de leefbaarheid, zijn beide met elkaar in verband gebracht in een multilevel regressieanalyse op het niveau van sub-buurten (zie ook voetnoot 11). Daarbij is gecontroleerd voor de ontwikkeling van het aantal corporatiewoningen in diezelfde gebieden.

voor het intercept opgenomen. De analyses zijn uitgevoerd volgens de restricted maximum likeli-
hood methode. Ontwikkelingen waarvoor is gecorrigeerd in de analyse of waarbij de invloed van de
context is onderzocht zijn als covariaten (fixed effects) in de modellen opgenomen.

Uit de analyses blijkt dat er een relatie is tussen in het bijzonder de ontwikkeling van de groepen LVB en psychiatrie in een gebied en de ontwikkeling van overlast. Wanneer deze groepen toenemen, neemt gemiddeld genomen het aandeel mensen dat overlast ervaart (waartoe zij ook zelf kunnen behoren) toe. En omgekeerd, wanneer de omvang van deze groepen afneemt, neemt het aandeel mensen dat overlast ervaart af (figuur 2-9).

figuur 2-9 Relatie tussen de ontwikkeling van specifieke groepen in een gebied en de ervaren overlast in hetzelfde gebied



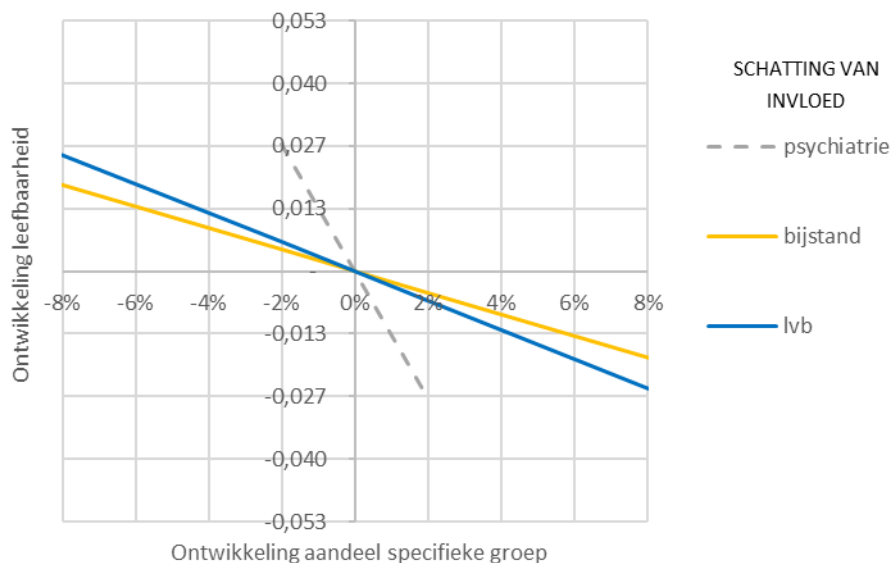
Bron: WoonZorgwijzer, Veiligheidsmonitor

In figuur 2-9 kan worden gezien dat een toename met twee procentpunt van de groep met psychiatrische problematiek leidt tot een toename van de overlast met bijna 3%. De relatie is sterker voor de groep mensen met psychiatrische problemen dan voor de LVB-groep. Omdat die tweede groep echter veel groter is (zie tabel 2-1) ligt de potentiële invloed op de ervaren overlast voor beide groepen min of meer in dezelfde orde van grootte.

Bij de relatie tussen psychiatrie en overlast moet worden bedacht dat niet elke persoon die potentieel te maken heeft met deze problematiek ook feitelijk overlast veroorzaakt. Dat bijvoorbeeld doordat die persoon adequate begeleiding ontvangt. Daarnaast gaat uiteraard niet elke psychiatrische stoornis samen met overlastgevend gedrag en kan men mogelijk vooral zelf overlast ervaren van anderen. Meer algemeen geldt ook dat de (kenmerken van) buurtgenoten zelf een rol spelen bij de ervaren overlast. Eenzelfde situatie is voor de een wel overlastgevend en voor de ander niet. Ook dat zorgt voor variatie. Dat er alsnog een sterke relatie is gevonden tussen de ontwikkeling van het aandeel mensen met (kans op) psychiatrische problematiek en LVB en de ontwikkeling van overlast in diezelfde buurten is dan ook opvallend te noemen. Het betekent overigens niet dat de relatie even sterk is in elke buurt. Op deze variatie wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Vergelijkbare relaties zijn ook gevonden voor de ontwikkeling van deze groepen in buurten en de ontwikkeling van de leefbaarheid op basis van de Leefbaarometer. Die relatie is wat minder sterk dan bij overlast. Een toename van het aandeel mensen met een LVB met vier procentpunt leidt gemiddeld genomen tot een vermindering van de leefbaarheid met 10% van een klasse op de Leefbaarometer (figuur 2-10).

figuur 2-10 Relatie tussen de ontwikkeling van specifieke groepen in een gebied en de leefbaarheid volgens de Leefbaarometer in hetzelfde gebied



Bron: WoonZorgwijzer, Leefbaarometer. Noot. Ontwikkeling van de leefbaarheid wordt weergegeven op de schaal van de Leefbaarometer. Hierin is een klasse zoals 'ruim voldoende' gemiddeld 0,133 groot. Een score -0,013 komt dus overeen met 10% van een klasse van de Leefbaarometer.

Naast de eerder genoemde groepen, is ook een relatie gevonden voor de ontwikkeling van het aandeel mensen dat bijstand ontvangt en leefbaarheid, zo kan worden gezien in figuur 2-10. Deze is wat minder sterk dan bij de eerdergenoemde groepen.

De invloed op de leefbaarheid als totaalscore verloopt voor alle groepen via de dimensie 'veiligheid', waar overlast een onderdeel van is en in mindere mate via de dimensie 'bewoners'. De andere dimensies van de Leefbaarometer worden niet beïnvloed door de toe- of afname van deze groepen.

Invloed van context

Van drie aspecten van buurten is onderzocht of die van invloed zijn op de relatie tussen de ontwikkeling van specifieke groepen in een buurt en de ontwikkeling van leefbaarheid. Dat zijn huishoudenssamenstelling, leeftijd en diversiteit. Huishoudenssamenstelling is relevant omdat uit onderzoek is gebleken dat de participatiegraad in de buurt hoog is bij meerpersoonshuishoudens met kinderen en laag bij eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen.¹² Waar er meer meerpersoonshuishoudens met kinderen in een buurt zijn, zou dan – door de hogere buurtparticipatie – verwacht kunnen worden dat de relatie tussen de ontwikkeling van specifieke kwetsbare groepen en leefbaarheid minder sterk is. Voor leeftijd geldt iets vergelijkbaars. Zo is in hetzelfde onderzoek geconstateerd dat verschillende vormen van buurtparticipatie (zoals vrijwilligerswerk en sociale participatie) vrij veel door 65-plussers worden gedaan. Een groot aandeel ouderen kan dan juist de kracht van een wijk versterken. Als laatste is de diversiteit van de bevolking in termen van hun migratieachtergrond bij de analyses betrokken. Dit kenmerk is meegenomen naar aanleiding van het WRR

¹² Leidelmeijer, K. (2012). Buurtparticipatie en leefbaarheid. RIGO i.o.v. ministerie van BZK/WWI.

rapport 'de nieuwe verscheidenheid' waarin een grotere diversiteit naar herkomst in verband werd gebracht met minder sociale cohesie en 'ingewikkelder samenleven'.¹³ Een grotere diversiteit zou in die zin negatief kunnen zijn voor de sociale draagkracht van een wijk.

Uit de analyses is naar voren gekomen dat de huishoudenssamenstelling, leeftijd en etnische diversiteit geen significante invloed hebben op de relatie tussen de ontwikkeling van het aandeel mensen dat behoort tot de specifieke kwetsbare groepen en de ontwikkeling van overlast of leefbaarheid. Wel is het zo dat deze kenmerken van gebieden zelf samenhangen met de ontwikkeling van overlast en leefbaarheid. Zo neemt de overlast gemiddeld genomen vaker toe als er in een gebied weinig gezinnen met kinderen wonen en als er veel diversiteit is in een gebied.¹⁴

2.5 Gevolgen voor corporatiebuurten

Duidelijk is dat de ontwikkelingen in het corporatiebezit als totaal niet gunstig zijn. Er is een verhoudingsgewijs grote toename van kwetsbare groepen en de leefbaarheid ontwikkelt zich, zowel in geobjectiveerde zin (de Leefbaarometer) als vanuit het oordeel van de bewoners ongunstig. In deze paragraaf wordt nagegaan of en in welke mate en op welke aspecten die ontwikkelingen leiden tot een toename van de verschillen tussen corporatiebuurten en meer gemengde buurten of buurten zonder corporatiewoningen.

Buurten (of delen daarvan) waar meer dan twee derde van de woningen in het bezit is van corporaties benoemen we als 'corporatiebuurten'. Van deze buurten zijn er - vooral door herstructurering en verkoop - steeds minder. In tabel 2-2 wordt het aantal bewoners van de zespositie postcodegebieden (inclusief een straal van 200 meter eromheen) aangegeven naar het aandeel corporatiewoningen dat erin staat.

tabel 2-2 Aandeel 6ppc-gebieden naar aandeel corporatiewoningen en het aantal inwoners

Aandeel corporatiewoningen	2012	2014	2016	aantal inwoners
0%	18,0%	17,8%	18,3%	2.795.000
tot 33%	37,6%	38,1%	42,9%	7.385.000
33-67%	31,9%	32,3%	29,6%	4.940.000
67-90%	10,2%	9,9%	7,9%	1.320.000
90% of meer	2,3%	1,9%	1,3%	205.000
	100%	100%	100%	16.645.000*

Bron: CBS-microdata, bewerking RIGO. Noot. Aantallen zijn afgerond op 5000-tallen. * Het totale aantal inwoners van Nederland in 2016 bedroeg 17,02 miljoen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat bij de analyses postcodes met minder dan 10 inwoners niet zijn meegenomen. Gegevens voor die postcodes ontbreken in verband met onthullingsrisico.

In tabel 2-2 is goed te zien dat in het bijzonder het aantal bewoners van gebieden met 67% of meer corporatiewoningen sterk terugloopt. Toch wonen er in deze corporatiebuurten –

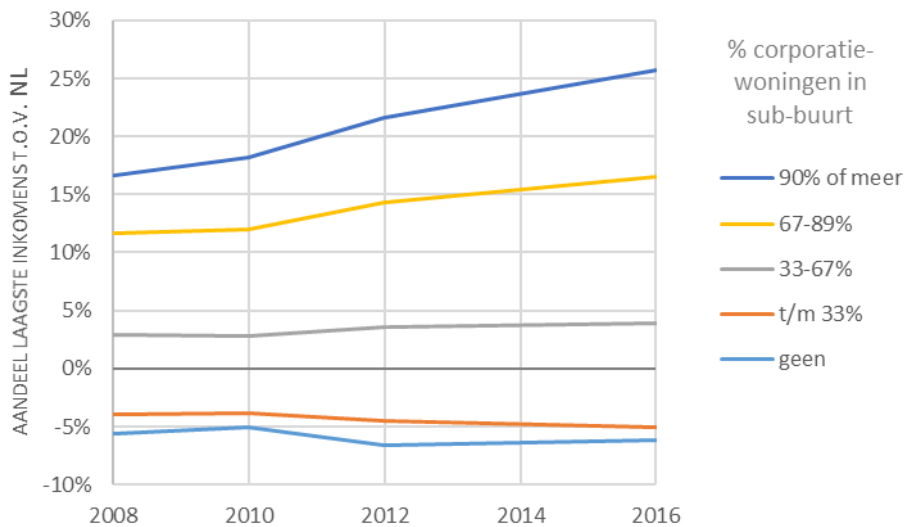
¹³ Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018), De nieuwe verscheidenheid: Toenevende diversiteit naar herkomst in Nederland, WRR: Den Haag.

¹⁴ Zie ook de nadere uitwerking van de analyses in de achtergrondrapportage bij dit rapport.

die verspreid voorkomen over het gehele land - nog steeds ruim 1,5 miljoen mensen. Het gaat dus niet om een te verwaarlozen groep.

Alle ontwikkelingen die hiervoor zijn beschreven, doen zich meer voor naarmate het aandeel corporatiewoningen in een gebied groter is. Het aandeel laagste inkomens neemt er bijvoorbeeld sterk toe terwijl hun aandeel in gebieden met weinig (tot 33%) of geen corporatiewoningen afneemt. In figuur 2-11 is goed te zien dat corporatiebuurten en overige buurten wat dit betreft uit elkaar groeien.

figuur 2-11 Ontwikkeling van het aandeel huishoudens dat behoort tot de 20% laagste inkomens t.o.v. gemiddelde in Nederland voor sub-buurten met veel en weinig corporatiewoningen



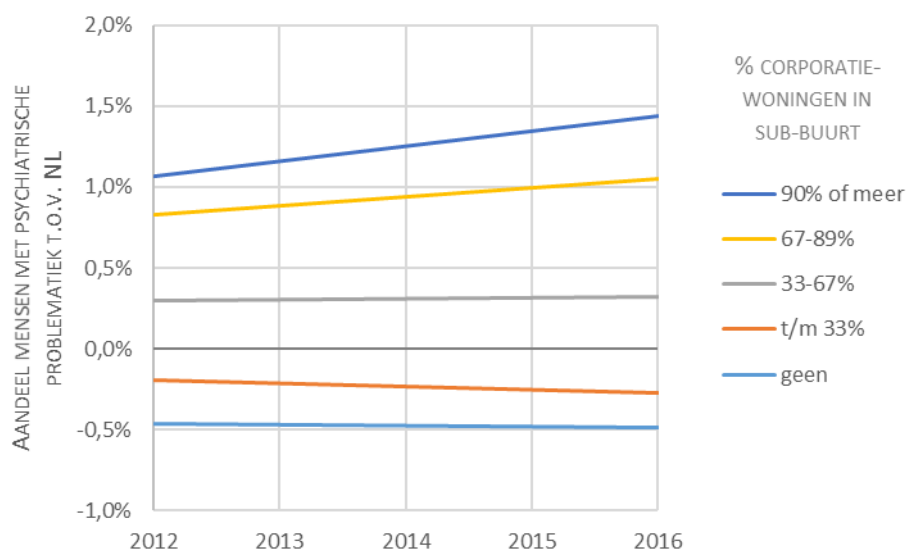
Bron: CBS-microdata (bewerking RIGO)

In 2008 lag het aandeel laagste inkomens in buurten met meer dan 90% corporatiewoningen nog 22% boven dat van buurten zonder corporatiewoningen, in 2016 is dat verschil toegenomen tot 32%. In de buurten met 90% corporatiewoningen kwam in 2016 het aandeel laagste inkomens uit op 43% en in de buurten zonder corporatiewoningen op 11%. De corporatiebuurten worden daarmee in toenemende mate het domein van de laagste inkomens.

Met deze toename van de laagste inkomens in de corporatiebuurten, neemt ook het aandeel specifieke kwetsbare groepen er meer toe dan elders. In figuur 2-12 staat bij wijze van voorbeeld de toename van de verschillen in het aandeel mensen met psychiatrische problematiek weergegeven.

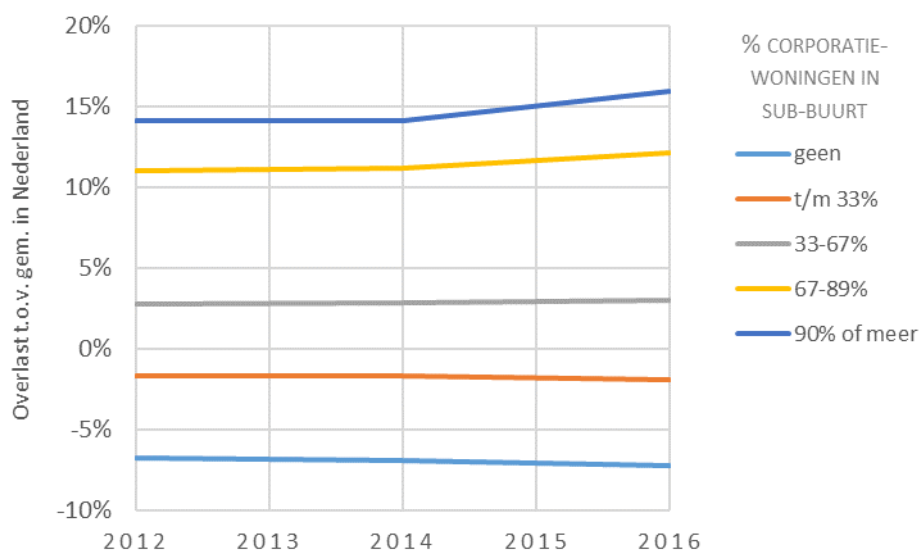
Wat voor de kwetsbare groepen geldt, geldt ook voor de ontwikkeling van specifieke problematiek die deze groepen met zich meebrengen, maar ook voor bijvoorbeeld overlast (figuur 2-13). Sinds 2014 neemt die in de corporatiebuurten weer wat toe, terwijl die in de overige woongebieden – conform de landelijke trend – verder afneemt.

figuur 2-12 Ontwikkeling van het aandeel personen met psychiatrische problematiek t.o.v. gemiddelde in Nederland voor (delen van) buurten met veel en weinig corporatiewoningen



Bron: CBS-microdata, WoonZorgwijzer (bewerking RIGO)

figuur 2-13 Ontwikkeling van overlast t.o.v. gemiddelde in Nederland voor (delen van) buurten met veel en weinig corporatiewoningen



Bron: CBS-microdata, Veiligheidsmonitor (bewerking RIGO)

2.6 Tussenconclusies

De sociale huurvoorraad wordt meer en meer het domein van de laagste inkomens. Dat is een trend die al geruime tijd gaande is. Sinds 2006 vormen de 20% laagste inkomens de grootste groep bewoners van sociale huurwoningen. Een groot deel van deze groep heeft lichamelijke of psychische gezondheidsproblemen en geen inkomen uit betaalde arbeid. Men is in andere woorden kwetsbaar en kent een verminderde zelf- en samenredzaamheid. De toename van deze groepen in buurten gaat vaak samen met een verslechtering van de

leefbaarheid. Vooral de overlast neemt er toe en dat is in het bijzonder merkbaar in (delen van) buurten waar het aandeel corporatiewoningen groter is dan 67%. Mede door de herstructurering zijn er al veel minder van deze buurten in Nederland. Maar in de resterende ‘corporatiebuurten’, waar ongeveer anderhalf miljoen mensen wonen, nemen de problemen en de complexiteit ervan toe waardoor de leefbaarheid verslechtert.

3 Achtergronden van de ontwikkelingen

De ontwikkelingen die zijn beschreven, vragen op een aantal punten om verheldering. Allereerst gaan we daarom vanuit historisch perspectief in op de ontwikkelingen. De sterke nadruk op de laagste inkomens in de sociale huur blijkt immers geen trend die pas recent gestalte heeft gekregen.

Daarnaast gaan we in op de verschillen tussen buurten. De trends zoals beschreven doen zich namelijk niet in alle buurten op dezelfde manier voor. De toename van lage inkomens in de corporatiebuurten is vrijwel overal overheersend, maar op het vlak van overlast en leefbaarheid zijn er grote verschillen tussen buurten. Blijkbaar gaat het in sommige buurten – ondanks de instroom van kwetsbare groepen in die buurten - toch goed. Daarom is in een aantal buurten waar het opvallend goed of juist slecht is gegaan met de leefbaarheid bij corporaties navraag gedaan naar de oorzaken.

3.1 Beleidshistorie

Veranderende instroom

Tot de jaren tachtig bepaalde de corporatie grotendeels zelf wie een woning mocht betrekken. Daarbij gaf ze voorrang aan eigen leden van de woningbouwverenigingen en selecteerde men vooral op basis van ‘zijn het nette mensen?’. De mensen die hier niet aan voldeden woonden in instellingen, bij familie, in pensions, bij het gemeentelijk woningbedrijf, in de particuliere huursector of in goedkope koopwoningen. Veelal woonden ze in de slechtere vooroorlogse buurten, die in de jaren zeventig en tachtig onderwerp werden van stadsvernieuwing. Omdat de corporaties daarbij een prominente rol hadden, kregen ze vanaf dat moment te maken met wat we nu ‘kwetsbare bewoners’ noemen. Om te kunnen herstructureren, moesten de bewoners worden geherhuisvest. Tegelijkertijd werd in de jaren tachtig het toewijzingsbeleid gepolitiseerd. Het voorrang geven aan leden van de woningbouwvereniging, het selecteren van ‘nette mensen’ en het uitsluiten van ‘kwetsbare mensen’ werd verboden. Waar corporaties bij iedere individuele verhuring ooit nagingen of de huurder wel paste, werd woonruimteverdeling vanaf toen gedigitaliseerd en gebaseerd op louter objectieve gronden. Eerst gebeurde dat nog via distributiemodellen, later (in de jaren '90) werden aanbodmodellen ingevoerd.¹⁵

¹⁵ - Bij de distributiemodellen werd door de corporatie voor het huishouden bovenaan de wachtlijst een passende woning gezocht en aangeboden. Bij de aanbodmodellen kunnen bewoners zelf reageren op het beschikbare aanbod. Zie ook: W. Beekers, *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, 2012 en R. de Jong, *Woningcorporaties: Uit vrees geboren. (The rise, decline and of the Corporation Empire)*, 2003.

Door de stadsvernieuwing en doordat corporaties in de jaren tachtig en negentig de gemeentelijke woningbedrijven overnamen, werden de kwetsbare bewoners huurders van corporaties. Corporaties werden verantwoordelijk voor buurten waar ze eerder geen bezit hadden. Door deze nieuwe verantwoordelijkheid en door de uitbreiding van hun takenpakket met het prestatieveld 'leefbaarheid' in het BBSH gingen corporaties de huisvesting van de kwetsbare groepen steeds meer als kernactiviteit zien; tot aan het huisvesten van daklozen, verstandelijk gehandicapten en woonwagenbewoners aan toe. Jaren later heeft de extramuralisering vanuit beschermd wonen en maatschappelijk opvang en het sluiten van verzorgingshuizen de instroom van kwetsbare groepen in corporatiewoningen verder verhoogd.

Veranderende uitstroom

Al vele jaren zet de overheid in op een kleinere sociale huursector en een meer doelmatig gebruik ervan ten behoeve van de huisvesting van de doelgroep. Mensen die gezien hun inkomen niet op de sociale huur zijn aangewezen, werden al sinds de jaren zeventig gestimuleerd een woning te kopen. De premie a, b en c woningen, de hypotheekrenteaftrek en -garantie, gecombineerd met een stevige economische groei, dalende rente en de – zeker door staatsecretaris Remkes – sterk gepromote verkoop van sociale huurwoningen¹⁶, zorgde ervoor dat mensen die het zich konden veroorloven een woning kochten. Verkoop werd door de jaren een steeds belangrijker onderdeel van het verdienmodel van woningcorporaties. Wie ondanks de vergroting van het aanbod en de stimulering van de koopvraag niet kon kopen, kon aanspraak maken op een woning in de sociale huur. Dat waren vanzelfsprekend de mensen met een laag inkomen en weinig keuze.

Niet alleen bij vrijkomende woningen, maar in de gehele sociale woningvoorraad werd gestreefd naar een meer efficiënte benutting van de sociale huursector. De WOZ-waarde werd in het WWS-systeem verwerkt en woningen in populaire woningmarkten kregen 25 'Donnerpunten' extra. De hoogte van de huur kon zo meer in overeenstemming worden gebracht met de populariteit van de woningen en zou zo de doorstroming van 'goedkope scheefwonders' versterken. Tegelijk zette dit een rem op de instroom van lage inkomens naar deze woningen, waardoor deze in nog sterkere mate waren aangewezen op de minder aantrekkelijke wijken. De later geïntroduceerde inkomensafhankelijke huurverhoging beoogde eveneens doorstroming van midden- en hogere inkomens vanuit de sociale huur, naar de koop of dure huur.

Veranderende visie

De veranderende instroom en uitstroom uit corporatiewoningen en buurten kan voor een belangrijk deel worden verklaard door een sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw veranderde visie van de rijksoverheid op de sociale huisvesting. Voor die tijd was de corporatiesector enkel gericht op goede woningen tegen een redelijke prijs, voor iedereen die daar gebruik van wil 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. Een visie die we nu nog kennen van bijvoorbeeld het openbaar vervoer: het is voordelig geprijsd en het is er voor iedereen, al maakt niet iedereen er gebruik van.

¹⁶ Zoals verwoord in de Nota Mensen, wensen, wonen - wonen in de 21 ste eeuw (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 559, nr. 2).

Vanaf de jaren tachtig werd sociale huisvesting langzaam maar zeker een ‘voorziening die efficiënt moet worden ingezet voor de laagste inkomens’. Zo was de subsidie niet langer gericht op het betaalbaar maken van de woning (het object), maar op het wonen betaalbaar maken voor een huurder (subject). De sociale woningvoorraad werd gesubsidieerd voor de laagste inkomens en dus relatief duurder voor hogere inkomens. Ondertussen werd bepaald dat het tweede inkomen meetelde bij het bepalen of iemand ‘recht had’ op een sociale huurwoning. Ook de veel later ingevoerde inkomenstoets bij toewijzing en de passendheids-toets die voorrang geeft aan huurtoeslagontvangers, passen bij een visie op de sociale huisvesting (‘beleidsframe’), als een voorziening voor de lagere inkomens alleen.

Inmiddels wordt met de Woningwet deze lijn doorgetrokken met de eisen rond passend toewijzen en een beperking voor corporaties tot het bouwen van betaalbare huurwoningen. Ook de recente plannen van het kabinet om scheefwoners harder aan te pakken door hen in één keer te confronteren met de maximale huurprijs, passen in de veranderende visie op de sociale huisvesting. Het is dan ook aannemelijk dat de getoonde trends zonder bijsturing verder doorzetten. Dat daarnaast de leefbaarheidsactiviteiten die corporaties mogen ondernemen aan banden zijn gelegd, zal het effect hiervan vermoedelijk verder versterken.

3.2 Verschillen tussen buurten

Uit de analyses die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd kwamen vrij grote verschillen naar voren tussen buurten waarin een grote instroom van kwetsbare huishoudens samenhangt met een negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid of juist met een neutrale of positieve. Om een indruk te krijgen van wat er in de buurten speelt, zijn interviews gehouden met in die buurten actieve corporaties. In de achtergrondrapportage bij dit onderzoek zijn de verslagen van de afzonderlijke cases opgenomen. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste inzichten die uit de interviews naar voren kwamen. De buurten waarover is gesproken, waren:

- Utrecht: Halve Maan-Noord en Vechtzoom-Zuid
- Vlissingen: Bloemenlaan e.o. Oost en West
- Rotterdam: Zuidwijk
- Tilburg: Vlashof en Jeruzalem
- Haarlem: Verzetsliedenbuurt en Kunstschilderbuurt
- Zoetermeer: Palenstein
- Den Bosch: De Hambaken
- Katwijk: Hoornes
- Hoorn: Hoorn-Noord en Kersenboogerd

Voor alle buurten geldt dat de toename van lage inkomens wordt herkend. In een aantal gevallen had men niet specifiek in beeld dat hier ook een toename van de groep met psychiatrische problematiek bij aan de orde was. Daarbij werd wel aangegeven dat men onder andere door de AVG ook steeds minder mag weten van wie er instroomt en dat men dat juist als probleem ervaart. Naast de groep ‘psychiatrie’ wordt vooral ook de groep zonder inkomen uit arbeid genoemd als probleemgroep. Een laag inkomen op zichzelf is het probleem niet, zo geeft men aan.

Dat er een sterke instroom is van de kwetsbare groepen, vindt men in alle gevallen verklaarbaar vanuit de kenmerken van de woningvoorraad van de betreffende buurten. Waar veel goedkope woningen zijn, stromen kwetsbare groepen in. Het aanbodmodel heeft dit verder

versterkt omdat mensen met een langere woontijd of inschrijftijd wat langer wachten op een beter aanbod. En omdat de mutatiegraad in de goedkoopste woningen het hoogst is, gaat het in dat deel van de voorraad nog sneller. Waar die buurten ook te maken hebben met een slecht imago of leefbaarheidsproblemen, stromen mensen die wat te kiezen hebben uit. Het gevolg daarvan is een eenzijdige samenstelling van een buurt met veel kwetsbare mensen bij elkaar.

De versnelde instroom van kwetsbare groepen wordt overwegend toegeschreven aan een combinatie van:

- De woningvoorraad
- Beleid (w.o. de Woningwet met passend toewijzen),
- Prestatieafspraken met gemeenten
- Extramuralisering (in het bijzonder die van de GGZ)
- Marktontwikkelingen die de verschillen tussen wijken vergroten.

In de gevallen waarbij het toenemende aandeel kwetsbare groepen in een buurt gepaard gaat met toenemende overlast wordt dit vrij nadrukkelijk in verband gebracht met de instroom. Passend toewijzen zorgt voor een nadere selectie naar inkomensklasse, maar daar zit niet het grootste probleem. Vooral de instroom uit de GGZ baart de corporaties zorgen omdat die – zo wordt gezegd – aantoonbaar leidt tot meer overlast (klachten over verwarde personen nemen toe). Zonder voldoende ambulante begeleiding is het voor een groot deel van deze groep niet goed mogelijk om zelfstandig te wonen, zo is de indruk. Voor een kleiner deel is het twijfelachtig of dit zelf met goede begeleiding wel mogelijk is. Waar door vergrijzing onder zittende huurders het aandeel kwetsbare groepen toeneemt, ziet men geen toename van overlast. De toename van de groep mensen met een dementiële aandoening, waarvan ook zou kunnen worden verwacht dat die overlast kan veroorzaken, wordt daarbij vooralsnog niet als probleem ervaren. Als deze groep echt niet meer thuis kan wonen (vanaf ZZP4), valt men onder de Wlz en wordt in principe ook verpleeghuiszorg geboden.

In de meeste buurten waar een toename van kwetsbare groepen gepaard gaat met toenemende overlast blijkt dat de corporaties weinig flankerende maatregelen in hebben gezet. Er wordt in die buurten niet (meer) gescreend op de instroom, er wordt niet (meer) gewerkt aan differentiatie van de wijken (nieuwbouw of huurprijs), sociaal beheer krijgt weinig aandacht en de passendheidseisen worden strikt toegepast. In de meeste gevallen verloopt ook de samenwerking met gemeenten en zorgpartijen moeizaam. De corporaties richten zich in deze gevallen vaak uitsluitend op het Daeb-segment en differentiatie van de buurt is voor deze corporaties ook geen streven.

In de buurten waar een toenemende instroom van kwetsbare groepen niet of nauwelijks gepaard gaat met toenemende problematiek ligt daar vaak een herstructurering van de voorraad aan ten grondslag. Door nieuwbouw en renovatie zijn andere segmenten dan goedkope huur toegevoegd (vaak middeldure huur of koop) en is daarmee de problematiek verdund, zo geeft men aan. Ook in de buurten waar het nog niet goed gaat, wordt herstructurering/differentiatie als belangrijkste middel gezien om de trend te keren. Voor verkoop als middel om te differentiëren, wordt gewaarschuwd. Waar wordt verkocht aan de laagste inkomens, veroorzaakt dit eerder problemen met de leefbaarheid (achterstallig onderhoud) dan dat het die oplost. Daarnaast wordt in een aantal buurten 'screening' als effectief middel ingezet om specifieke groepen – in het bijzonder mensen die bij de politie bekend zijn – uit de buurt te weren. En tot slot geldt dat in veel buurten waar het relatief goed gaat, de

samenwerking met gemeente en zorgpartijen over het algemeen goed verloopt en dat sociaal beheer (achter de voordeur) de nodige aandacht krijgt. Dit is bijvoorbeeld het geval in Hoornes-Oost (Katwijk). Deze buurt heeft altijd al veel aandacht van de corporatie (Dunavie) gehad, maar mede door de verbeterde samenwerking met zorginstellingen, GGD en gemeente is voorkomen dat door de instroom van kwetsbare groepen de problematiek is verergerd. Partijen hebben de afgelopen jaren elkaar beter leren kennen, hebben beter leren communiceren en de lijntjes zijn korter geworden, zo geeft men aan.

Waar een aantal corporaties meer beleidsruimte zou willen, is het strikte onderscheid Daeb/niet-Daeb. Daar zitten meerdere kanten aan. Soms is meer flexibiliteit wenselijk zodat Daeb-woningen met voldoende punten (tijdelijk) wat duurder kunnen worden aangeboden en soms zouden niet-Daebwoningen tijdelijk liever wat goedkoper worden aangeboden. Daarmee zou kunnen worden gestuurd op de leefbaarheid. Ook zou het nuttig kunnen zijn om vrije sector toe te voegen in een gebied (middenhuur), maar omdat 'niet-Daeb' in de regel 'niet doen' betekent, gebeurt dat niet.

4 Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de oplossingsrichtingen voor de situatie dat de toenemende instroom van kwetsbare groepen in corporatiebuurten leidt tot toenemende problemen in die buurten en dat daardoor de verschillen tussen buurten groter worden. We ontleen de oplossingsrichtingen aan enerzijds de ervaringen in de buurten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven en anderzijds aan sessies met corporatiestrategen en -bestuurders over dit onderwerp. We doen dat in de vorm van kansen (wat zou er kunnen worden gedaan om het probleem op te lossen?) en belemmeringen (waarom wordt dat dan nog niet gedaan?).

4.1 Kans: Investeren in de sociale woningvoorraad

Investeren in de sociale woningvoorraad (zonder dat de differentiatie op wijkniveau wezenlijk verandert) is een bewezen effectieve, maar ook dure 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 en trekt zodoende huurders die een positieve keuze maken daar te gaan wonen.

Belemmering: kosten

Sloop-nieuwbouw en renovaties zijn duur en concurreren met andere kostbare wensen zoals duurzaamheid en uitbreidingsniewbouw. In de praktijk kijken corporaties bij het beoordelen van investeringen zowel vanuit bedrijfseconomisch perspectief, vanuit het perspectief van de huurders, vanuit het perspectief van de stakeholders en vanuit het perspectief van het vastgoed zelf. Bedrijfseconomisch is sloop-nieuwbouw en renovatie zelden aantrekkelijk. Bij sloop worden woningen vernietigd die op zich nog voldoende huur opbrengen en renovatie betekent hoge investeringen waar in het geval van sociale huur nauwelijks een huur(verhoging) tegenover staat. Dit in tegenstelling tot investeren in nieuwbouw op een plek waar nog geen woningen staan. Dat levert immers een nieuwe huurwoning op en nieuwe huurbredingen. Ook de huurders zelf zitten er over het algemeen niet echt op te wachten om hun woning uit te moeten. Vanuit het perspectief van de stakeholder zien we de laatste jaren vooral aandacht voor nieuwbouw en duurzaamheid. De inclusieve stad en/of sociale duurzaamheid staat in veel gemeenten wel degelijk op de agenda, maar over het algemeen nog vooral geformuleerd als een louter kwalitatieve doelstelling.

Wat overblijft is het perspectief van het vastgoed zelf (markt en conditie). Corporaties investeren vooral om bouw- en woontechnische redenen, maar zijn terughoudend als het louter om woningmarkttechnische- en leefbaarheidsredenen gaat. In de praktijk wordt het natuurlijke moment van groot onderhoud afgewacht om op alle terreinen tegelijkertijd – en dus kosteneffectief – een slag te slaan.

4.2 **Kans: Differentiëren van de woningvoorraad**

Het differentiëren van de woningvoorraad is eveneens een effectieve en bovendien structurele oplossing. Differentiëren kan door corporatiebuurten te herstructureren en/of door een deel van de woningen te verkopen. Als er na herstructurering en/of verkoop nog voldoende sociale huurwoningen over zijn, is compensatie vanzelfsprekend geen thema. Echter, in gebieden met een grote druk op de sociale woningvoorraad kunnen - als compensatie voor de afname – in andere buurten sociale huurwoningen worden toegevoegd.

Belemmering: Economisch denken

Het toevoegen van sociale huur in andere buurten is in de praktijk niet eenvoudig. In populaire buurten kunnen gemeenten hoge grondprijzen vragen en bovendien staan marktpartijen te trappelen om hier te mogen bouwen. In minder populaire gebieden is dat andersom en komen de corporaties in beeld. Corporaties zijn daarmee afhankelijk van de financiële positie en politieke visie van de gemeente.

Ook corporaties hebben zich het economisch denken eigen gemaakt. Ze sturen op een efficiënte inzet van hun maatschappelijk vermogen. In dat denken moet om een populaire woning in het sociale segment te behouden meer worden bijgelegd ten opzichte van de marktwaarde, dan op een minder populaire woning. Die populaire woning kan puur economisch gezien beter worden verkocht of – als het aantal WWS-punten dat toestaat - geliberaliseerd. Dit economisch denken – destijds ingezet door de Aedex - is inmiddels een standaard onderdeel van het portefeuillebeleid. Het geeft richting aan het verkoopbeleid, het huurbeleid en het investeringsbeleid. Het vormde bij veel corporaties ook de grondslag voor de scheiding tussen Daeb en niet-Daeb woningen.

Belemmering: Prestatieafspraken over betaalbaarheid en beschikbaarheid meer sturend

Efficiëntie is nooit een argument op zich, maar moet zich altijd verhouden tot een doel. Voor de meeste corporaties is dit doel het zo efficiënt mogelijk organiseren van een beschikbare en betaalbare woningvoorraad van voldoende kwaliteit. Bij die kwaliteit hoort sinds een aantal jaren wel de energetische duurzaamheid, maar veel minder de sociale duurzaamheid. Ook in lokale afspraken met gemeenten en huurders zijn afspraken over de betaalbare woningvoorraad en de mate waarin die beschikbaar komt dominant. Het voorkómen van concentraties met kwetsbare groepen is in prestatieafspraken veel minder vaak (concreet) vastgelegd. Prestatieafspraken kunnen daardoor lokaal en dikwijls onbedoeld een belemmering vormen voor meer gemengde buurten.

Belemmering: niet-Daeb, niet de bedoeling

Tien jaar geleden was het gebruikelijk dat woningcorporaties als onderdeel van de wijkaanpak zelf woningen in de vrije sector toevoegden. Soms ging dat door inbreiding, soms door sloop-nieuwbouw, soms door renovaties en soms simpelweg door de woningen te liberaliseren. Sinds de nieuwe Woningwet investeren woningcorporaties nog slechts zelden in vrije sector. Er ijlen nog wat projecten na van voor de Woningwet, maar nieuwe initiatieven zijn

zeldzaam. Het mag nog wel, maar de condities (markttoets en dergelijke) zijn blijkbaar belemmerend. Het is niet onmogelijk te investeren in niet-Daeb, maar corporaties hebben geconcludeerd dat het niet meer de bedoeling is. De markt moest het overpakken. Sinds kort dringt door dat dit in de markttechnisch zwakkere buurten niet vaak gebeurt.

In de sterkere gebieden realiseert de markt wel huurwoningen, maar in de praktijk zijn die meestal duur. Het middensegment tussen €700,- en €1000,- wordt slechts sporadisch bediend. In plaats van dat een meer gedifferentieerde stad ontstaat, worden de dure buurten zodoende nog duurder, nemen de verschillen verder toe en ontbreken vooral in populaire regio's 'treden op de woonladder'. Dat leidt ook tot een afgeleid probleem van het terugtrekken van corporaties uit de niet-Daeb. Bij herstructurering voegden de corporaties tot voor kort niet zomaar middeldure huur en koop toe, maar richtten ze zich vooral op huishoudens die al in de buurt of de omgeving ervan woonden en graag wilden doorstromen naar een beter passende woning. Zo konden sociale netwerken intact blijven en kon het weglekken van sociaal kapitaal worden voorkomen. Waar marktpartijen middeldure huurwoningen toevoegen – bijvoorbeeld omdat de gemeente grenzen aan het huurprogramma stelt – richten zij zich niet op doorstroming uit de sociale huur in de buurt. Althans, niet ongevraagd. Het is wel een voorwaarde die de gemeente aan marktpartijen kan stellen, maar dat doen er maar weinig.

Vanwege het uitblijven van middeldure huur in markttechnisch zwakke gebieden, de treden die ontbreken op de lokale woonladder en het stagneren van de doorstroming (in de buurt), gaan er dan ook stemmen op dat de corporaties de niet-Daeb moeten oppakken.

4.3 **Kans: Aanpassen woningwaarderingstelsel**

Sinds 2015 is de WOZ-waarde medebepalend voor de huur die een verhuurder in het sociale huursegment maximaal in rekening mag brengen. Hiermee kan de waardering van een woning op de woningmarkt - waarbij ook de locatie een belangrijke rol speelt – tot uitdrukking worden gebracht in de huur. Door de WOZ-waarde op te nemen in het WWS, kan een woning in een populaire buurt een hogere huur hebben dan dezelfde woning in een minder populaire buurt. Hierdoor nemen de verschillen tussen buurten toe en wordt het aantrekkelijker/eenvoudiger juist in populaire buurten de huur te verhogen en het aantal sociale huurwoningen te laten afnemen

De WOZ-waarde kan ook weer uit het WWS worden gehaald of de invloed ervan kan worden begrensd. Daarmee worden de verschillen in de maximaal toegestane huurprijs tussen buurten weer kleiner. In dure buurten vallen dan weer meer woningen onder de sociale huurgrens en in goedkopere buurten staan weer meer woningen met een hogere prijs. Daarmee kan ook een grotere spreiding van kwetsbare groepen worden bereikt en mogelijk ook meer differentiatie in de bevolkingssamenstelling in de minder populaire buurten.

Belemmering: verkoop als alternatief voor liberalisatie

De maatregel om de WOZ-waarde uit het WWS te halen is alleen een effectieve interventie om de toenemende tweedeling te beperken, als ook grenzen worden gesteld aan de verkoop, vooral van de meest populaire woningen. Anders verdwijnen de woningen die eerst zouden zijn geliberaliseerd, door de verkoop alsnog uit het betaalbare segment.

Het behouden van de WOZ-waarde in het WWS heeft ook voordelen. De WOZ is een goede indicator voor de kwaliteit zoals bewoners die ervaren. Het buiten de waardering houden ervan, terwijl de locatie voor bewoners wel een van de belangrijkste kwaliteitsdragers van

een woning is, maakt dat het woningwaarderingstelsel minder recht doet aan wat bewoner waarderen. De WOZ-waarde in het WWS maakt het mogelijk om sociale huurwoningen ten opzichte van elkaar goed te beprijzen. Het draagt daarmee bij aan wat wordt ervaren als een voor de woning 'rechtvaardige huur'.

4.4 **Kans: Verbreden van de doelgroep**

Er zijn diverse kansrijke oplossingen om de toenemende concentratie van kwetsbare groepen in corporatiebuurten tegen te gaan, die los staan van de woningportefeuille. Zo kunnen corporaties de woningen openstellen voor een bredere doelgroep. Het staat corporaties vrij 20% van de sociale huurwoningen toe te wijzen aan huishoudens met een inkomen boven de € 36.798 (prijsspeil 2018) en daarvan mag de helft worden toegewezen aan huishoudens met een inkomen boven de € 41.056.

Belemmering: borging op het spel

Deze mogelijkheden worden door de corporaties weinig benut. De wet biedt op zich geen belemmeringen om aan een bredere groep toe te wijzen dan aan de doelgroep sec. Corporaties vrezen wel de consequenties als niet wordt voldaan aan de toewijzings-eisen, want dan staat de borging op het spel. Deze zorg leidt eerder tot het streven naar 100% toewijzen aan lage inkomens dan naar bijvoorbeeld 85% of 90%.

4.5 **Kans: Sturen op de instroom**

De mogelijkheid om minder Daebwoningen toe te wijzen onder de aftoppingsgrens wordt weinig benut. Hier zijn lokale prestatieafspraken vaak belemmerend (zie ook hiervoor). Er zijn in een aantal gemeenten wel goede ervaringen om op project- of buurtniveau nieuwe huurders te 'screenen'. Zo wordt voorkomen dat mensen zonder werk of mensen die bekend zijn bij de politie in de buurt komen wonen. De screening wordt selectief ingezet, daar waar deze door gemeente en corporaties noodzakelijk wordt geacht. Hoe dan ook, er liggen nog onbenutte kansen om te sturen op de instroom in corporatiebuurten.

Belemmering: rigide scheiding Daeb en niet-Daeb

Sommige corporaties ervaren de scheiding tussen Daeb en niet-Daeb als belemmerend bij het verbreden van de doelgroep en het sturen op de instroom. Om een te eenzijdige instroom te keren, zouden zij Daeb-woningen die daarvoor voldoende WWS-punten hebben – al dan niet tijdelijk – boven de liberalisatiegrens willen verhuren. Ter compensatie zouden zij in een andere buurt niet-Daebwoningen in het sociale segment kunnen aanbieden. Het eerste mag echter niet en het tweede wordt moeilijk gemaakt door de rendementseisen in de niet-Daeb.

Belemmering: andere afspraken ook meer sturend

Op lokaal niveau worden soms ook afspraken gemaakt over aantallen mensen die jaarlijks moeten instromen vanuit de GGZ. Deze groep heeft goedkope woningen nodig. Een afname van de beschikbaarheid als gevolg van differentiatie van eenzijdig samengestelde buurten wordt hierdoor belemmerd. Alleen wanneer elders voldoende goedkope woningen beschikbaar komen, kunnen differentiatie en dit soort afspraken samengaan.

Ten slotte zijn er ook op projectniveau vaak afspraken over het aantal bewoners dat na herstructurering terug mag keren in een betaalbare huurwoning op dezelfde plek of op een andere plek in de stad. Begrijpelijke doelen en afspraken, zeker vanuit de optiek van de bewoner, maar wel begrenzend voor de differentiatie op buurtniveau.

Belemmering: ingewikkelde regelgeving

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp of Rotterdamwet) biedt wel mogelijkheden, maar veel corporaties geven aan dat het ingewikkeld is screening op te zetten. Het is ook niet zo dat corporaties hier alleen toe kunnen besluiten; het moet in samenwerking met de gemeente en politie.

4.6 Kans: Aandacht voor de uitstroom vanuit GGZ

Veel aandacht vraagt de instroom vanuit de GGZ (en maatschappelijke opvang). Deze mensen stromen vaak in de meest goedkope corporatiewoningen in en komen dan ook relatief vaak terecht in de meeste kwetsbare corporatiebuurten. Veel corporaties zijn nog aan het verkennen in welke mate en op welke wijze ze deze instroom willen sturen. Voor welke groepen is spreiding prima, voor welke groepen is een bepaalde mate van concentratie juist gewenst en is extramuralisering überhaupt wel voor iedereen gewenst?

Cruciaal is een goede begeleiding vanuit de zorg (en gemeenten) en hier is volgens corporaties nog een wereld te winnen. Zowel de samenwerking binnen de corporatie zelf: de bestuurlijke aandacht voor het woonzorgvraagstuk en de samenwerking tussen de verschillende afdelingen moet beter. Maar ook de samenwerking met de gemeenten en met zorginstellingen kan en moet beter. Hierbij zijn er ruwweg twee aandachtsgebieden.

De eerste betreft de uitstroom uit de GGZ en de maatschappelijke opvang. Voor deze groep zullen corporaties en zorginstellingen in combinatie met de gemeente heldere arrangementen moeten ontwikkelen (zowel qua woonsituatie als voor wat betreft de te leveren zorg en begeleiding – denk hierbij aan tussenvormen tussen zelfstandig en beschermd wonen). Daarbij is het belangrijk dat voldoende waarborgen worden ingebouwd om een eventuele terugval van de bewoner snel en goed op te kunnen vangen. Daarvoor zijn heldere afspraken nodig rond signalering (wie houdt de vinger aan de pols?). Flexibel kunnen op- en afschalen van begeleiding (moet bij de inkoop zijn geregeld) is daarbij een voorwaarde.

De tweede betreft de groep zittende bewoners en instromers via andere wegen dan vanuit zorg die te maken hebben met psychiatrische problematiek. Tot deze groep behoren ook de zorgmijders. Deze groep is over het algemeen niet in zorg en is vaak ook niet in beeld, maar kan wel voor veel overlast zorgen. Voor deze groep is het allereerst belangrijk dat ze worden gesignaleerd (ook door anderen dan hun burens). Daarvoor is een actief achter-de-voordeurbeleid noodzakelijk dat is gericht op vroegsignalering. Het ligt in de rede dat gemeenten als verantwoordelijke partij voor de Wmo (waar de begeleiding van mensen met psychiatrische problematiek onder valt) hier het voortouw in nemen. Corporaties kunnen daar – omdat zij in contact zijn met hun huurders – wel een ondersteunende rol in spelen.

Belemmering: onvoldoende capaciteit bij zorginstelling

Corporatiemedewerkers ervaren dat de zorginstellingen te erg onder druk staan om te komen tot een goede samenwerking met partners en om de noodzakelijke begeleiding te geven aan huurders. Een meerderheid van de corporaties waar mee is gesproken ziet een verband tussen het ontbreken van goede begeleiding en de effecten op leefbaarheid.

Belemmering: onvoldoende regie door gemeenten

Veel corporaties melden dat de gemeente de regierol waarvoor zij de aangewezen partij is, nog niet of in onvoldoende mate oppakt. De focus van de gemeente ligt nogal eens bij het realiseren van de gewenste uitstroom uit beschermd wonen, maar onvoldoende bij wat er daarna komt: het zelfstandig wonen in de wijk van mensen psychiatrische problemen. Dat

gaat niet zonder specifiek beleid en veel aandacht. Door de bezuinigingen lijken veel gemeenten onvoldoende ruimte te hebben om dit afdoende op te pakken.

Belemmering: privacyregelgeving

Direct na het moment dat iemand uit de GGZ zelfstandig is gaan wonen weten corporaties vaak wie de begeleidende instantie is. Na verloop van tijd kan een cliënt van zorgaanbieder wisselen en daarvan wordt de corporatie vaak niet op de hoogte gesteld. Dat mag ook alleen als de cliënt daar toestemming toe geeft. Daardoor is het lastig bij een eventuele calamiteit de begeleidende partij tijdig te benaderen. Zo staat de privacyregelgeving soms de benodigde korte lijntjes in de weg.

4.7 Kans: Samenwerken aan goede sociale buurtaanpak

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. Er zijn nu eenmaal altijd buurten waar zich problemen concentreren. Er ontstaat een maatschappelijk probleem als daaraan te weinig of de verkeerde aandacht wordt gegeven. Een goed voorbeeld is de samenwerking tussen de verschillende partijen in Haarlem. Parallel aan de fysieke aanpak van de buurten werd hier jarenlang ingezet op het sociale en economische terrein (energiecoaches, sociale wijkteams, buurtcoaches). Hiervan namen corporaties het leeuwendeel voor rekening, maar met de woningwet is dit zwaartepunt verschoven naar de gemeente. Deze rolwisseling kostte wel tijd, maar door de goede relatie tussen de partijen heeft het geen problemen opgeleverd.

Belemmering: corporaties niet toegerust op veranderende doelgroep

Bij de constatering dat er een toenemende instroom is van kwetsbare groepen in corporatiebezit en de erkenning dat dit een nieuwe werkelijkheid is waar corporaties zich mee hebben te verhouden, hoort ook de vraag of corporaties hierop voldoende zijn ingericht. Zijn de corporaties kwalitatief en kwantitatief toegerust op een situatie waarin meer en meer aandacht (empathie) moet uitgaan naar huurders?

5 Conclusie

In buurten met veel sociale huurwoningen is er een sterke instroom van kwetsbare groepen. Dat is ook begrijpelijk omdat waar veel goedkope woningen zijn, kwetsbare groepen instromen omdat zij zijn aangewezen op die goedkope woningen. Waar mensen met een sterkere positie vaak wat langer kunnen wachten op een beter aanbod, is dat voor deze groepen vaak niet mogelijk. En omdat de mutatiegraad in de goedkoopste woningen het hoogst is, gaat het in dat deel van de voorraad nog sneller. Waar die buurten ook te maken hebben met een slecht imago of leefbaarheidsproblemen, stromen mensen die wat te kiezen hebben uit. Het gevolg is een eenzijdige samenstelling van een buurt met veel kwetsbare mensen bij elkaar.

Een toenemende concentratie van mensen met een verminderde zelfredzaamheid leidt ook tot een verminderde samenredzaamheid in deze buurten. Veel bewoners hebben genoeg te stellen met hun eigen problemen en hebben weinig ruimte om anderen bij te staan. Daarnaast biedt de verminderde sociale redzaamheid en andere problematiek (zoals verslaving of psychiatrische problematiek) waar een deel van de kwetsbare bewoners mee te maken heeft tot een grotere kans op overlast. Overlast en leefbaarheid ontwikkelen zich dan ook

ongunstig in deze buurten - en dat tegen de landelijke trend in. Vooral in delen van buurten waar nog steeds veel sociale huurwoningen staan (twee derde of meer), zijn deze ontwikkelingen onmiskenbaar aanwezig. Hierdoor neemt de achterstand van deze buurten ten opzichte van de rest van het land toe. Deze buurten beslaan gezamenlijk ongeveer 10% van alle woonbuurten in Nederland en er wonen ongeveer 1,5 miljoen mensen.

De trends zijn een resultante van het (landelijke en lokale) beleid van de afgelopen decennia. Zoals gezegd, er is in die periode veel bereikt, maar er zijn ook buurten waar slechts achteruitgang is geboekt. De Woningwet is te zien als een voorzetting (of aanscherping) van de ingezette beleidstrend. Daarmee bestaat dus ook het gevaar dat de buurten nog verder afglijden. Dit zeker in combinatie met de transities in de zorg (extramuralisering en decentralisering).

Het ook in deze buurten aanbrengen van meer differentiatie (door herstructurering) geldt gezien het verleden als de meest logische en mogelijk ook meest effectieve maatregel. Dat is echter (zeer) kostbaar, zeker als in ogenschouw wordt genomen dat in veel gemeenten elders nieuwe sociale huurwoningen moeten worden toegevoegd om het gemeentelijk totaal niet te veel te laten afnemen. Maar ook als de investeringscapaciteit er is, zal het nog altijd jaren duren voordat resultaat is bereikt.

Er is dus sowieso iets anders nodig om de trends in de deze buurten snel te kunnen keren. Corporaties kunnen hun sociaal beheer intensiveren (instellen van huismeesters en buurtconciërges, ondersteunen van buurtinitiatieven etc.) en wellicht meer doen op het vlak van leefbaarheid, maar gezien de complexiteit van de problematiek (van de mensen) in deze buurten zal dat niet voldoende zijn. Alleen door een gezamenlijke inspanning van gemeenten, corporaties en zorg- en welzijnsinstellingen kan 'sociale duurzaamheid' in deze wijken tot stand worden gebracht. Corporaties kunnen deze samenwerking in bepaalde gevallen initiëren en willen er een rol in spelen, maar met name de gemeenten hebben hier een belangrijke initiërende en coördinerende rol.

Het lijkt dan ook verstandig om bijvoorbeeld vanuit Aedes een beroep te doen op deze partijen – inclusief de eigen leden – om oog te hebben voor de problematiek in corporatiebuurten en om in samenwerking de handschoen op te pakken. Gemeenten zijn de voor de hand liggende partij om de regie te voeren. Het zou goed zijn als de VNG haar leden daarbij ondersteunt. Van het rijk zou minimaal mogen worden verwacht dat wordt beseft dat voortzetting van het beleid van de afgelopen decennia – zoals met de Woningwet – ook negatieve bijeffecten heeft die aandacht vragen. Zeker in combinatie met de ingezette extramuralisering zijn die negatieve bijeffecten reëel. Het primaat in de aanpak dient bij lokale partijen te (blijven) liggen, maar het rijk kan wel helpen de in het vorig hoofdstuk geschetste belemmeringen weg te nemen.

Het gaat in een aantal buurten in Nederland niet de goede kant op en zonder nieuwe aandacht en nieuw beleid zal deze negatieve trend doorzetten. Corporaties hebben een rol bij de aanpak, maar kunnen het niet alleen. Het breed erkennen van de urgentie is een eerste stap, het komen tot een structurele samenwerking op lokaal niveau om de problemen aan te pakken een tweede. In het voorgaande hoofdstuk zijn verschillen kansen voor een succesvolle aanpak weergegeven, de exacte uitwerking zal veelal zaak zijn van lokaal maatwerk.