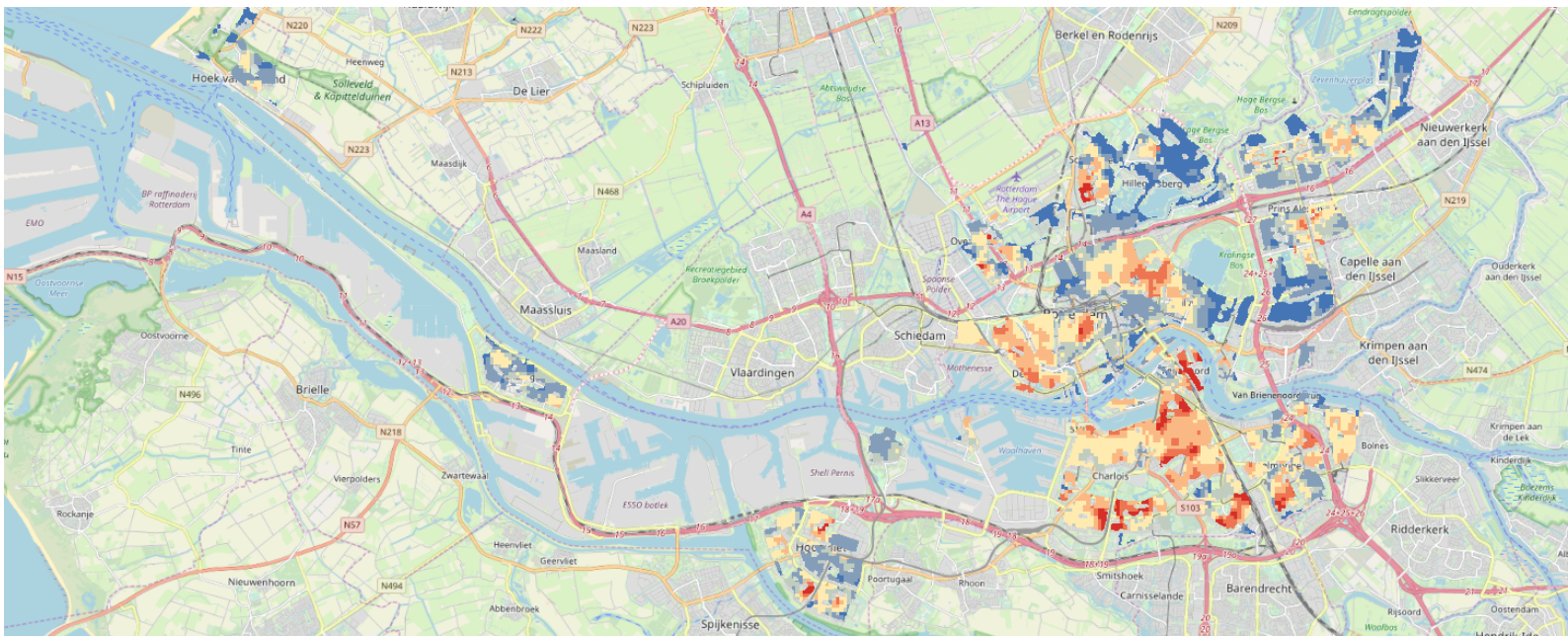


# Kwetsbare bewoners en leefbaarheid

Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam



# Kwetsbare bewoners en leefbaarheid

Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam

30 juli 2020

*Opdrachtgevers: Havensteder, Woonbron, Vestia, SOR, Woonstad, gemeente Rotterdam*

*Contactpersoon: Aimée Tops (Havensteder)*

Auteurs:

Kees Leidelmeijer; ([kees.leidelmeijer@infect.eu](mailto:kees.leidelmeijer@infect.eu))

Jeroen Frissen, ([jeroen@circusvis.nl](mailto:jeroen@circusvis.nl))

# Inhoud

Samenvatting .....	i
1 Inleiding .....	1
2 Trends in het corporatiebezit .....	3
2.1 Toenemende kwetsbaarheid bewoners .....	4
2.2 Toenemende overlast en onveiligheid .....	5
2.3 Oorzaken van de trends.....	7
3 Verschillen in de stad .....	8
3.1 Ontwikkeling kwetsbare groepen .....	10
3.2 Ontwikkeling leefbaarheid .....	19
3.3 Conclusie .....	23
4 Verschillen tussen buurten .....	25
4.1 Bezit van de corporaties.....	25
4.2 Sociaaleconomische verschillen .....	26
4.3 Specifieke kwetsbare groepen.....	28
4.4 Overlast en onveiligheid.....	32
4.5 Ontwikkelingen kwetsbare groepen én overlast.....	34
5 Vier buurten nader verkend.....	39
5.1 Interviews met professionals.....	39
5.2 De keuze voor verschillende buurten .....	39
5.3 Bloemhof .....	40
5.4 Coolhaveneiland (Delfshaven).....	42
5.5 Pendrecht .....	45
5.6 Lage land en Oosterflank.....	47
6 Omgaan met concentraties kwetsbaren.....	51
6.1 Buurten verschillen, de aanpak dus ook .....	51
6.2 Ondersteuning en zorg voor bewoners .....	52
6.3 Kwaliteit sociale woningvoorraad en openbare ruimte.....	53
7 Tegengaan van concentraties kwetsbaren.....	55
7.1 Differentiatie van de woningvoorraad .....	55
7.2 Sturen met huren.....	56

7.3	Sturen op de instroom regulier .....	57
7.4	Sturen op de instroom van bijzondere doelgroepen .....	58
8	Samenwerken als voorwaarde .....	60
8.1	Samenwerken vanuit één hoger doel.....	60
8.2	Continuïteit en handelingsvrijheid .....	61
8.3	Verantwoordelijkheid en slagkracht.....	62
9	Tien aanbevelingen op een rij .....	63
	Bijlage 1: sociale gebiedstypering .....	66
	Bijlage 2: ontwikkeling kwetsbare groepen .....	71





# Samenvatting

## Achtergrond

Aedes vereniging van woningcorporaties heeft in 2018 veel stof doen opwaaien met het rapport 'Veerkracht in het corporatiebezit'. Ook de update in 2020 heeft veel media-aandacht gekregen met de boodschap dat de wijken en buurten met veel corporatiewoningen zich ongunstig ontwikkelen ten opzichte van de rest van Nederland. In de gebieden met veel corporatiewoningen is er gemiddeld genomen sprake van een toename van de concentratie van kwetsbare bewoners én van een ongunstige ontwikkeling op het gebied van overlast en onveiligheid. Die ontwikkeling leidt tot een toename van de ruimtelijke verschillen in steden.

In het voorliggende onderzoek wordt door dezelfde onderzoekers die ook het Veerkracht-rapport hebben opgesteld nagegaan in welke mate de ontwikkelingen die in het landelijke rapport zijn geschetst zich ook in Rotterdam voordoen. Daartoe is gebruik gemaakt van de geactualiseerde gegevens die ook in het recente Aedes-rapport zijn gebruikt. Daarnaast is in een viertal Rotterdamse wijken nader ingegaan op de achtergronden van de (positieve en negatieve) ontwikkelingen om meer grip te krijgen op mogelijke oplossingsrichtingen.

Dit onderzoek moet worden gezien als een eerste verkenning van de problematiek en oplossingsrichtingen in Rotterdam. Hierbij is – net als in het Aedes-onderzoek – het perspectief dat is gehanteerd primair dat van 'wonen' en de corporatiesector. Ook zijn vooral landelijke bronnen gebruikt. Het is een optie om in een nadere verdieping, breder in te steken en ook de perspectieven zorg, ondersteuning, werk en inkomen en veiligheid erbij te betrekken. Verder verdient het aanbeveling om ook lokale bronnen te gebruiken om het beeld dat is geschetst te completeren.

## Trends in het corporatiebezit

De ontwikkelingen in het corporatiebezit in Rotterdam zijn sterk vergelijkbaar met die in het corporatiebezit in Nederland als geheel. Het is echter belangrijk op te merken dat het aandeel corporatiewoningen in de stad een stuk hoger ligt dan gemiddeld in Nederland en dat binnen die corporatiewoningen in Rotterdam het aandeel kwetsbare bewoners hoger ligt dan gemiddeld in Nederland. Het neemt echter wel minder toe. Qua overlast en onveiligheid is iets vergelijkbaars te zien: de bewoners van Rotterdamse corporatiewoningen ervaren meer overlast en voelen zich onveiliger dan de gemiddelde corporatiebewoner in het land, maar de verslechtering is de afgelopen jaren wat minder groot geweest. Per saldo is het beeld in Rotterdam dat er sprake is van een grote en toenemende concentratie van kwetsbare bewoners in de corporatiesector en dat de bewoners van corporatiewoningen in toenemende mate te maken hebben met overlast en onveiligheid.

## Verschillen in de stad

In Rotterdam zijn relatief veel kwetsbare bewoners. Het aandeel laagste inkomens is er hoog, evenals het aandeel specifieke kwetsbare groepen zoals mensen met psychiatrische problematiek en mensen met een licht verstandelijke beperking. Dat hangt samen met de grote voorraad goedkope woningen in de stad. Maar voor de meeste specifieke kwetsbare groepen geldt ook dat binnen die goedkope voorraad – en in het bijzonder in de gebieden met veel corporatiewoningen - hun aandeel hoger is dan gemiddeld in de corporatiebuurten elders in het land. Alleen de groep bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden is ten opzichte van de rest van het land niet oververtegenwoordigd in de gebieden met veel corporatiewoningen in Rotterdam.

Voor een aantal kwetsbare groepen is er een stabilisatie of zelfs een kleine daling van hun aandeel zichtbaar in de stad, vergeleken met de ontwikkeling in Nederland. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aandeel laagste inkomens, bijstandsontvangers en mensen met meervoudige somatische aandoeningen. Maar ook het aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) is tussen 2016 en 2018 afgenomen in de meeste gebieden. Over een iets langere periode gezien (sinds 2012) is er echter voor veel kwetsbare groepen – bijstand, LVB, psychiatrie, vluchtelingen – sprake van toenemende verschillen tussen gebieden met veel goedkope huurwoningen en de rest. Vooral in de gebieden met veel corporatiebezit is er vaak een toename van kwetsbare groepen te zien.

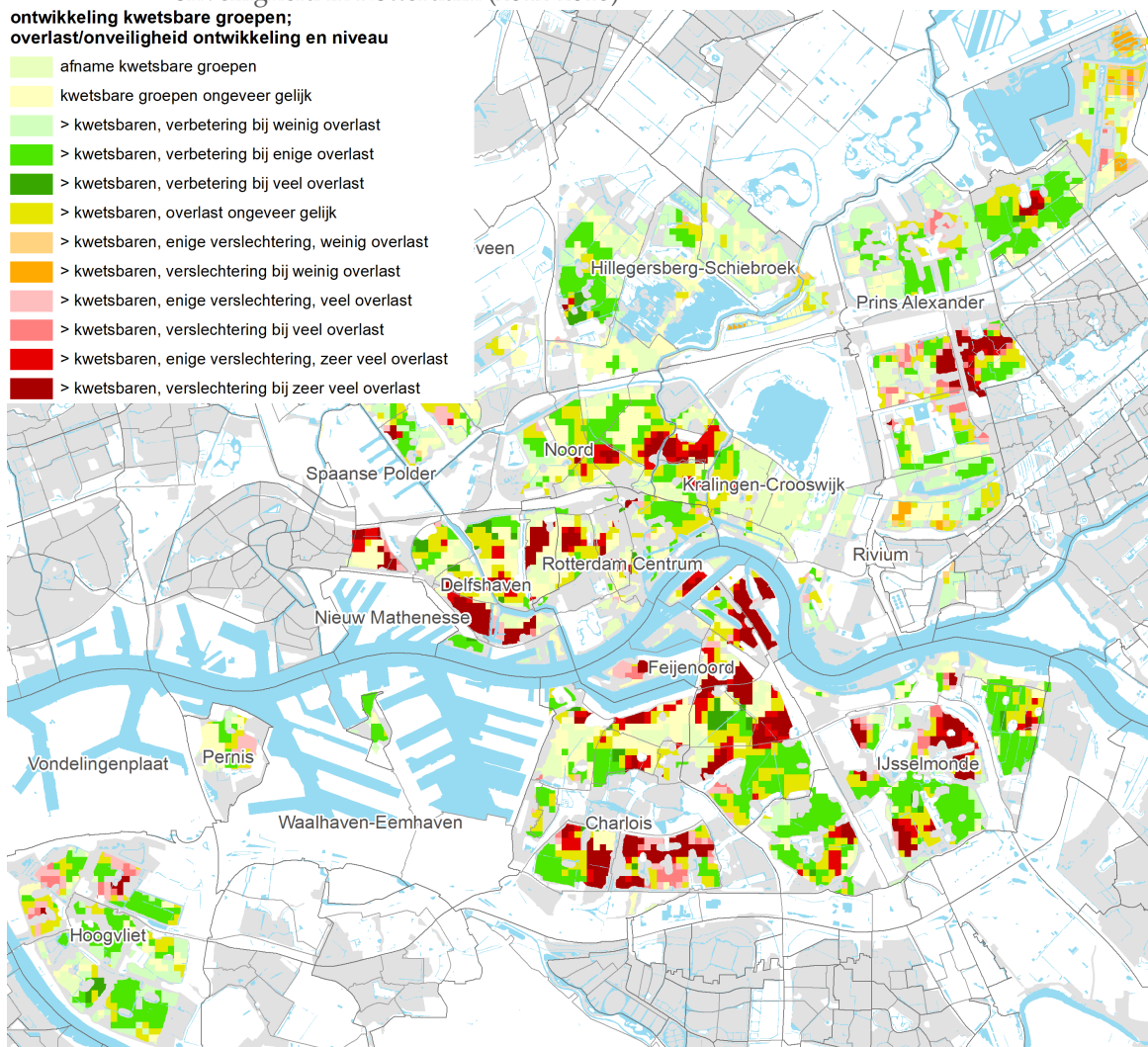
De ontwikkeling van overlast en onveiligheid is in veel gebieden in de stad redelijk stabiel. Alleen in de gebieden met veel corporatiebezit is er een toename van overlast en onveiligheid. Dit draagt eraan bij dat de verschillen tussen gebieden met veel en weinig corporatiewoningen wat dit betreft groter zijn geworden tussen 2012 en 2018. Nadere analyse laat zien dat in Rotterdam - net als landelijk het geval is – de ontwikkelingen met elkaar samenhangen. Waar de toename van specifieke kwetsbare groepen – LVB, psychiatrie, bijstand en in mindere mate vluchtelingen – groot is, is ook de toename van overlast en onveiligheid groot. En omdat de toename van kwetsbare groepen en overlast/onveiligheid groter is in gebieden waar het aandeel kwetsbare groepen al groot was, leidt dat tot een toename van de verschillen in de stad.

## Verschillen tussen buurten

Als gevolg van de geschetste trends zien we in veel gebieden waar al problemen waren, dat daar ook een toename van de concentratie is van kwetsbare groepen én een ongunstige ontwikkeling van overlast en onveiligheid. Dat zijn de gebieden die donkerrood/bruin zijn gekleurd in navolgende kaart. Die gebieden zijn niet alleen 'op Zuid' te vinden. Ook in bijvoorbeeld Delfshaven, Bospolder, Oud Crooswijk, Agniesebuurt, het Lage Land en Oosterflank zijn er delen van buurten waar de concentratie van kwetsbare bewoners toeneemt én overlast en onveiligheid verslechteren. Er zijn ook gebieden waar er bij een toename van kwetsbare bewoners een vermindering is van de problemen rond overlast en onveiligheid. Dit zijn in de meeste gevallen gebieden waar de overlast en onveiligheid nog niet een heel groot probleem waren (heldergroen in de kaart). Slechts

in een klein aantal gebieden is er sprake van afnemende overlast en onveiligheid bij een toenemend aandeel kwetsbare bewoners terwijl er zeer veel overlast is (donkergroen). Dat is alleen het geval in (delen van) Bloemhof, Schiebroek, Zevenkamp, Vreewijk, Spangen, Hoogvliet Zuid (Meeuwenplaat) en Beverwaard. Hier zijn de problemen nog zeker niet de wereld uit, maar de overlast en onveiligheid lijken zich gunstig te ontwikkelen.

Kaart 1 Ontwikkeling kwetsbare groepen en niveau en ontwikkeling overlast en onveiligheid in Rotterdam (2012-2018)



### Achtergrond bij de cijfers

Om meer inzicht te krijgen in wat ervoor zorgt dat het in de ene situatie goed en in de andere slecht gaat, is nader ingezoomd op vier buurten: Bloemhof, Pendrecht, Lager Land/Oosterflank en Coolhaveneiland. In alle vier de buurten zijn interviews gehouden met professionals die dagelijks in de buurten werkzaam zijn. Het betrof mensen die

werken bij politie, woningcorporatie, buurtwerk, het Leger des heils, wijkteam, zorgorganisatie of bij de gemeente Rotterdam. In de gesprekken werd besproken hoe de buurt zich de laatste vijf à tien jaar heeft ontwikkeld, welke maatregelen zijn toegepast en welke partijen daarbij betrokken waren. Er werd teruggekeken, om zo het verhaal achter de cijfers te krijgen. Doordat ook de effectiviteit van de maatregelen en de samenwerking werd besproken, is ook voorzichtig vooruitgekeken. Welke aangrijpingspunten zien professionals voor verbetering?

### **Vier buurten in een notendop**

In de buurt Bloemhof gaat een toenemend aandeel kwetsbare bewoners samen met een verbetering van de overlast en onveiligheid. De verbeteringen worden door professionals toegeschreven aan een intensieve aanpak op meerdere fronten. De woningcorporatie en de politie pakten alle meldingen op van bewoners in de problemen, van illegale bewoning tot overlast. De gemeente zette in op de ondersteuning van de zittende bewoners en het bevorderen van positief gedrag. De woningcorporatie investeerde in het keurmerk veilig wonen. Tegelijkertijd werd een verdere instroom van kwetsbare bewoners tegengegaan door het instellen van de Rotterdamwet.

In de buurten Pendrecht en Coolhaveneiland gaat een toename van kwetsbare bewoners samen met een negatieve ontwikkeling van de overlast en de veiligheid. De buurten kenden de laatste tien jaar geen bijzondere aanpak gericht op de verbetering van de leefbaarheid. Er was geen sprake van geïntensiveerd beheer of een aanpak van de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Er werd de laatste vijf á tien jaar niet gevarieerd in het woningaanbod, niet gestuurd met de huren en maar beperkt met de woonruimtebemiddeling. In zijn algemeenheid constateren de professionals dat de meeste partijen in deze buurten de laatste tien jaar een terugtrekkende beweging hebben gemaakt.

Het Lage Land en Oosterflank zijn gekozen omdat er binnen de buurten een sterk wisselend beeld te zien is. Bijna in het hele gebied is een toename van kwetsbare bewoners en in sommige deelgebieden gaat dat samen met een positieve ontwikkeling van overlast en onveiligheid. De positieve ontwikkeling aan de noordwestzijde van Het Lage Land hangt volgens professionals samen met het intensieve sociaal beleid dat daar de laatste jaren is gevoerd. De positieve ontwikkeling aan de zuidoostkant van Oosterflank lijkt samen te hangen met de verkoop door de woningcorporatie, waardoor een menging is ontstaan van sociale huur- en koopwoningen. In het middendeel van het gebied gaat een toename van kwetsbare bewoners samen met een negatieve ontwikkeling van overlast en onveiligheid. Op dit gebied was de afgelopen jaren geen bijzondere aandacht van de daar werkzame partijen.

### **Toenemende verschillen, maar ook kansen**

Het slechte nieuws is dat de professionals de conclusie uit de kwantitatieve analyses herkennen: ook in Rotterdam is de sociale huursector in toenemende mate een verza-

melplek voor kwetsbare bewoners en dit zet – zeker in buurten met veel sociale huurwoningen – de leefbaarheid onder druk. Het goede nieuws is evenwel dat de professionals ook kansen zien om ongewenste situaties te voorkomen.

Een toename van kwetsbare bewoners hoeft volgens hen niet per se tot een negatieve ontwikkeling te leiden. Uit de kwalitatieve analyses blijkt dat met een weloverwogen pakket van maatregelen de leefbaarheid op niveau kan blijven of zelfs kan verbeteren. Daarbij moet in acht worden genomen dat iedere buurt verschillend is en dat er dus geen altijd werkend medicijn is voor het verbeteren van de leefbaarheid. Iedere buurt vraagt zijn eigen cocktail. Het is wel zo dat die cocktail over het algemeen uit dezelfde ingrediënten bestaat, maar telkens in een op maat gesneden samenstelling en vormgeving. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die zijn gericht op het omgaan met buurten waar sprake is van een concentratie kwetsbare bewoners en maatregelen gericht op het tegengaan van concentraties kwetsbare bewoners. Waar de eerste twee groepen maatregelen gaan over het ‘wat’, gaat de derde groep over het ‘hoe’: samenwerken. In onderstaande figuur wordt aangegeven in welke mate de maatregelen volgens de professionals zijn toegepast in de vier buurten die zijn onderzocht.

	Omgaan met een hoge concentratie kwetsbare bewoners		Tegengaan van een hoge concentratie kwetsbare bewoners				Samenwerken
	Ondersteuning en zorg	Kwaliteit sociaal bezit & openbare ruimte	Differentiatie in vastgoed	Sturen met huren	Sturen op instroom regulier	Sturen instroom bijzondere doelgroepen	Werkwijze & slagkracht
<b>Bloemhof:</b> toename kwetsbaren en verbetering leefbaarheid							
<b>Coolhaven</b> toename kwetsbaren en verslechtering leefbaarheid							
<b>Pendrecht</b> toename kwetsbaren en verslechtering leefbaarheid							
<b>Lage land/Oosterflank</b> toename kwetsbaren, wisselende leefbaarheid							

### Omgaan met concentraties kwetsbare bewoners

Als bewoners de zorg en maatschappelijke ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, als de mensen werk hebben of een andere nuttige dagbesteding, dan heeft dit behalve een gunstige invloed op de bewoners zelf, ook een mogelijk positief effect op de leefbaarheid van een buurt en het functioneren van een stad als geheel.

Kwalitatief goede zorg en ondersteuning wordt door de geïnterviewde professionals unaniem genoemd als basisvoorwaarde voor een goede leefbaarheid, zeker in buurten

met veel kwetsbare bewoners. Echter, aan die basisvoorwaarde wordt in de vier Rotterdamse buurten niet voldoende voldaan. Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de zorg en de maatschappelijke ondersteuning te weinig capaciteit beschikbaar is, waardoor de zo noodzakelijke kwaliteit continu onder druk staat. Zo is er te weinig adequate specialistische hulp – in het bijzonder vanuit de GGZ - zodat bewoners die deze zorg nodig hebben blijven ‘drukken’ op wijkteam en huisartsen. Zij komen daardoor onvoldoende toe aan hun eigen werk. Het is aan te bevelen nader te verkennen welke mogelijkheden er zijn om de capaciteit voor zorg en ondersteuning te vergroten en zo de kwaliteit te verbeteren.

Ook de investeringen in de kwaliteit van de gebouwde omgeving behoren tot de maatregelen die zijn gericht op het omgaan met concentraties kwetsbare bewoners. Natuurlijk hecht iedereen, ongeacht in welke buurt, aan de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Maar zeker gebieden met een lage positie op de woningmarkt, een sociaal-cultureel heterogene en een sociaaleconomisch homogene (arme) bevolking, vragen een goede kwaliteit sociale huurwoningen evenals een doordachte en intensief beheerde openbare ruimte. Ook hierover zijn de in de buurten werkzame professionals kritisch. Zij beoordelen de kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte als matig tot slecht. In de vier onderzochte buurten is de laatste vijf a tien jaar dan ook weinig in de gebouwde omgeving geïnvesteerd. Het gaat te snel om hier een direct causaal verband te leggen, maar in de buurt (Bloemhof) waar wel is geïnvesteerd – de investeringen van de woningcorporatie in het keurmerk ‘Veilig wonen’ - heeft de leefbaarheid zich positief ontwikkeld. Het is aan te bevelen dat de veerkracht van buurten wordt betrokken bij de prioritering van renovaties en bij het onderhoudsbeleid van woningen. Evenals bij de prioritering van de herinrichting en het onderhoud van de openbare ruimte.

### **Tegengaan van (verdere) concentraties kwetsbare bewoners**

In het landelijke onderzoek naar de veerkracht van corporatiebuurten wordt duidelijk dat een negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid gemiddeld genomen samengaat met een toenemende concentratie van kwetsbare groepen en andersom. Door te sturen op een gemengde stad wordt tegendruk gegeven aan de toenemende concentratie van kwetsbare bewoners in zwakke buurten. Dat kan op meerdere manieren.

Door in zwakke buurten duurdere woningen toe te voegen en – andersom- in sterke buurten goedkope woningen toe te voegen, kan worden gestuurd op veerkrachtige buurten in een gemengde stad. Het aanbrengen van meer differentiatie in de buurten is echter duur en kost veel tijd. Een snellere en goedkopere manier om concentraties van kwetsbare bewoners tegen te gaan, is dat corporaties hun huurbeleid aanpassen. Als de kwaliteit van de woningen het toelaat kunnen in de zwakkere buurten woningen worden aangeboden in het hogere (sociale) segment. Daarmee ontstaat een meer gemêleerde instroom.

Ook de woonruimteverdeling biedt mogelijkheden. De wet maakt het mogelijk een deel van de sociale huurwoningen toe te wijzen aan middeninkomens. Ook de passendheids-



eis biedt mogelijkheden, omdat deze geen betrekking heeft op woningen boven de af-toppingsgrenzen. Uit de kwalitatieve analyses blijkt bovendien dat met de Rotterdam-wet (art 9) effectief kan worden gestuurd op de reguliere instroom in een buurt. Er wordt ook effectief gestuurd met de directe bemiddeling aan bijzondere doelgroepen.

Alle drie de maatregelen zijn gericht op het tegengaan van een hoge concentratie kwetsbare bewoners en kunnen volgens professionals effectief zijn. Maar de laatste vijf à tien jaar is alleen de laatstgenoemde – de woonruimteverdeling - serieus ingezet in de vier onderzochte buurten. De directe bemiddeling onder bijzondere doelgroepen wordt zelfs in alle vier onderzochte buurten ingezet en gewaardeerd. De belangrijkste reden dat er nauwelijks is gedifferentieerd in de woningvoorraad en dat er niet is gestuurd met de huren, is de druk die de professionals ervaren op de betaalbare woningvoorraad. Ook uit onderzoek blijkt die druk hoog te zijn. Er zijn veel mensen met een laag inkomen en daarvoor zijn woningen nodig. Er is weinig vertrouwen dat een afname van het aanbod betaalbare woningen in zwakke buurten, parallel gaat met een toename in sterke buurten en omliggende gemeenten. Het is aan te bevelen werk te maken van een dwingende sturing op het waarmaken van een stedelijke en regionale visie op de volkshuisvesting.

De woonruimteverdeling is de laatste jaren wel serieus ingezet, maar niet tot volle tevredenheid van de professionals in de buurten. Zij zien dat te veel kwetsbare bewoners via de reguliere weg een woning kunnen bemachtigen in zwakke buurten. Men ziet dat de Rotterdamwet in zijn huidige vorm daarbij wel soelaas kan bieden voor de buurt zelf, maar ook een waterbedeffect geeft voor de omgeving. Het is aan te bevelen om vorm te geven aan een meer genuanceerde invulling van de Rotterdamwet. Tevens kan experimenteerruimte worden geboden aan woningcorporaties die een deel van het vrijkomende aanbod direct willen bemiddelen onder regulier woningzoekenden.

### **Langjarige samenwerking, vanuit één visie**

De professionals in de buurt waarderen de samenwerking met de partners en de bewoners in de buurt op individueel niveau als positief, maar zien op systeemniveau veel ruimte voor verbetering. Een van de belangrijke kritieken is dat de partijen te ééndimensionaal sturen op het eigen deelbelang. Zoals bijvoorbeeld minder huurderiving bij de woningcorporatie, minder uitkeringen bij W&I en minder bezette bedden in de zorg. Het sturen op de deelbelangen leidt vaak tot een suboptimaal resultaat op het functioneren van de samenleving als geheel, waaronder de leefbaarheid.

Het is aan te bevelen op stad- en/of buurtniveau te komen tot een meerjarig sociaal contract. Daarbij gaat het niet om afspraken die beperkt blijven tot wonen alleen. Het gaat om een visie op de gewenste samenleving als geheel, met een door alle voor de leefbaarheid relevante partijen gedragen definitie van succes: een hoger doel. Het gaat ook om een beschrijving van de opgaven en welke partijen bijdragen. Hierover kunnen concrete en wederkerig afspraken worden gemaakt. Een sociaal contract geeft bewoners en andere betrokken partijen vertrouwen en maakt het makkelijker elkaar aan te spreken.

## **Routine en handelingsvrijheid**

De verbeteringen die professionals zien op systeemniveau hebben ook betrekking op andere organisatorische aspecten. Er is dus behoefte aan een breed gedragen hoger doel, maar ook aan solide en afgestemde (samen)werkwijzen. Daarbinnen vragen professionals voldoende handelingsvrijheid en capaciteit om maatwerk te kunnen leveren.

De politie, de woningcorporaties, de zorginstellingen, de gemeentelijke diensten en de wijkteams kennen allemaal hun eigen organisatorische dynamiek. Zo kan een reorganisatie voor een organisatie winst opleveren, maar in de samenwerking tussen de partijen gaan kennis en routines verloren. Het duurt vaak lang voordat iedereen elkaar weer weet te vinden. Een solide basis, bestaande uit afgestemde doelen en (samen)werkwijzen, kan eraan bijdragen dat partijen elkaar blind weten te vinden en vertrouwen. Routines zijn essentieel.

De solide basis moet professionals meer handelingsvrijheid en voldoende capaciteit bieden, om in specifieke situaties maatwerk te kunnen leveren. Nu worden goede ideeën van professionals en bewoners geregeld gesmoord in de hiërarchie van organisaties en in generiek beleid. De kwaliteit van toekomstig beleid is afhankelijk van de mate waarin het mogelijkheden biedt om in specifieke situaties – wel beargumenteerd, maar zonder zware bureaucratie - af te kunnen wijken.

Het verdient aanbeveling om een solide basis – bestaande uit afgestemde doelen en (samen)werkwijzen - en handelingsvrijheid voor professionals, de komende jaren als ontwerpeisen mee te geven bij de ontwikkeling van nieuwe beleids- en uitvoeringsdocumenten.

## **Verantwoordelijkheid en slagkracht**

Doe waarvoor je op aard bent en doe dat goed! Problemen zijn geregeld te herleiden tot een suboptimale samenwerking, maar soms lijkt een ongewenste situatie te worden veroorzaakt door een partij die zijn of haar bijdrage onvoldoende levert. Een slecht onderhouden woning moet worden onderhouden, een vervuilde openbare ruimte moet worden beheerd, een persoon die gespecialiseerde zorg nodig heeft verdient die zorg en een onevenwichtige verdeling van sociale huur over de stad en de regio vraagt politieke en bestuurlijke slagkracht. Daarover kan men wederkerige afspraken maken en daarop mag men elkaar ook aanspreken. Alleen het naar behoren vervullen van die eigen bijdrage – waarop overigens ook de bewoners aanspreekbaar zijn – brengt partijen in de positie om het in samenwerking nog beter te doen.





# 1 Inleiding

Er is sinds het verschijnen van het Aedes-rapport 'Veerkracht in het corporatiebezit' veel aandacht voor de toename van kwetsbare groepen in 'de wijken' en de ermee samengaande toenemende overlast en ervaren onveiligheid. In het Aedes-rapport is een beeld geschetst van een toename van kwetsbare groepen en overlast, in het bijzonder in wijken met veel corporatiebezit. Het gevolg hiervan is dat er een toename is van ruimtelijke verschillen in veel steden in het land. In de wijken met veel corporatiewoningen nemen de problemen steeds meer toe, terwijl in de wijken met vooral koopwoningen de leefbaarheid verder verbetert. Inmiddels is in een update van het Aedes-rapport vastgesteld dat de ontwikkelingen niet zijn gestopt na 2016, maar dat ze onverminderd doorgaan.

Een belangrijke nuance die in het onderzoek wordt gemaakt, is dat het gesignaleerde beeld een gemiddelde voor Nederland weergeeft. Tussen en binnen steden kunnen er belangrijke verschillen zijn. In sommige steden is de gesignaleerde ontwikkeling nauwelijks aan de orde terwijl in andere de tweedeling sterk toeneemt. Mede om die reden zijn veel lokale partijen geïnteresseerd in het beeld voor hun stad of werkgebied. Zo waren de gesignaleerde ontwikkelingen ook aanleiding voor de gemeenteraad van Rotterdam om te vragen naar een specificatie van het Aedes-onderzoek voor Rotterdam.

In.Fact.Research en Circusvis hebben deze specificatie voor Rotterdam uitgevoerd in opdracht van de gemeente en de belangrijkste corporaties in Rotterdam: Havensteder, Woonstad, Woonbron, Vestia en SOR. Het onderzoek is bedoeld als een eerste verkenning van de mate waarin de in het Aedes-onderzoek geagendeerde problematiek ook in Rotterdam speelt vanuit het perspectief van 'Wonen'. Een meer precieze analyse van de achtergronden van de ontwikkelingen in specifieke wijken en van oplossingsrichtingen vereist een bredere benadering waarbij ook andere beleidsterreinen nadrukkelijker worden betrokken dan in deze 'herhaling van het Aedes-onderzoek' is gedaan. In de aanbevelingen gaan we nader in op wat wenselijk is voor een dergelijke verdiepingsslag.

In dit rapport, dat bestaat uit twee delen, worden de bevindingen gepresenteerd van de eerste verkenningen. In het eerste deel worden de cijfermatige analyses gepresenteerd. In het tweede deel wordt meer kwalitatief ingegaan op de bevindingen in een viertal wijken.

In het kwantitatieve deel gaan we allereerst in op de algemene ontwikkelingen in de corporatiesector. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van de ruimtelijke verschillen in de stad. Omdat er in Rotterdam, naast de corporatiesector, ook een omvangrijke particuliere huursector is, maken we daarvoor onderscheid in vier typen gebieden:

1. Gebieden waar vooral corporatiebezit is
2. Gebieden waar vooral goedkope particuliere huur staat

3. Gebieden waar vooral duurdere particuliere huur staat
4. Gebieden met vooral koopwoningen.

Voor de corporatiesector maken we – net als in het Aedes-rapport - ook een onderscheid in het aandeel corporatiewoningen.

Tot slot van het kwantitatieve deel van het onderzoek wordt in meer ruimtelijke detail ingegaan op de verschillen in de stad: in welke specifieke wijken is er sprake van veel problemen en toenemende concentraties van kwetsbare bewoners en waar nemen problemen juist af? Deze uitwerkingen vormen de basis voor de selectie van wijken voor het tweede deel van dit onderzoek.

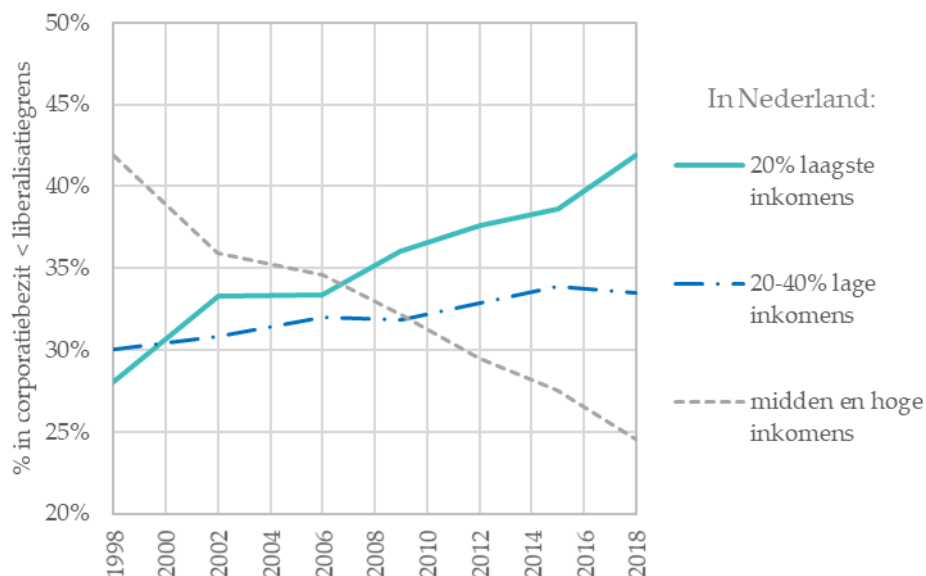
In het tweede deel van het rapport wordt in kwalitatieve zin ingegaan op de achtergronden van de ontwikkelingen in een viertal buurten die alle een toename van het aandeel kwetsbare bewoners laten zien, maar die van elkaar verschillen in de ontwikkeling van overlast en onveiligheid. Bovendien zijn de buurten zo gekozen dat zowel het noorden als het zuiden van de stad zijn vertegenwoordigd en is elke van de bij het onderzoek betrokken corporaties actief in minimaal een van deze buurten. Het gaat om Lage Land/Oosterflank, Coolhaveneiland, Bloemhof en Pendrecht.

Om meer scherpte te krijgen in de ontwikkelingen in de buurten (wat gaat er goed en wat niet?) en op de achtergronden daarvan (wat is er gedaan in de buurt en wat niet, waar wordt tegenaan gelopen) is gesproken met in de buurt actieve professionals. Dit was een vrij brede groep van mensen. Denk aan sociaal beheerders die werken bij een woningcorporatie, medewerkers van een zorginstelling of van het leger des heils, de wijkagent en mensen die deel uit maken van het wijkteam.

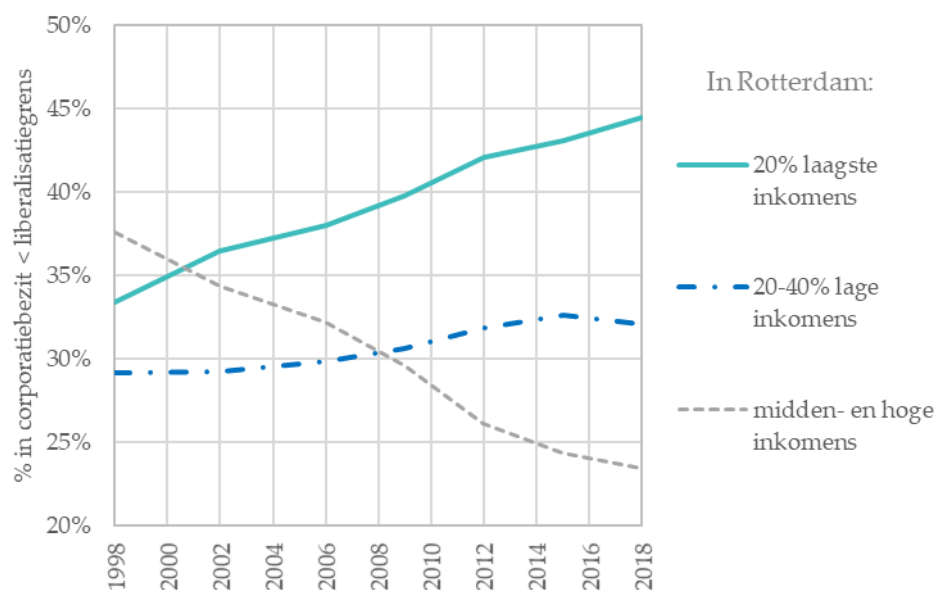
## 2 Trends in het corporatiebezit

Al enige decennia ontwikkelt de corporatiesector zich steeds meer van 'goede woningen tegen een redelijke prijs voor iedereen' tot 'huisvesting van de meest kwetsbare huishoudens'. Dit komt onder meer tot uiting in een toenemend aandeel laagste inkomens in het corporatiebezit in Nederland (Figuur 2-1) en in Rotterdam (Figuur 2-2).

Figuur 2-1 Ontwikkeling inkomensgroepen in sociale huurwoningen in Nederland



Figuur 2-2 Ontwikkeling inkomensgroepen in sociale huurwoningen in Rotterdam (voortschrijdende gemiddelden)



Bron: WBO 1998 t/m WoON2018



De trend in Rotterdam is redelijk vergelijkbaar met de trend in Nederland: een toename van het aandeel laagste inkomens en een daling van het aandeel midden- en hogere inkomens. Wel lag (en ligt) het aandeel laagste inkomens<sup>1</sup> in de corporatiewoningen onder de liberalisatiegrens in Rotterdam hoger dan gemiddeld in Nederland. Daarnaast is de toename van het aandeel laagste inkomens wat minder groot geweest in Rotterdam (11 procentpunt) dan gemiddeld in Nederland (14 procentpunt).

In de update van het Aedes-onderzoek<sup>2</sup> is beschreven dat dit toenemend aandeel laagste inkomens en afnemend aandeel midden- en hogere inkomens wordt veroorzaakt door drie trends:

- Een toenemende instroom van laagste inkomens
- Een toenemende uitstroom van middeninkomens en hoge inkomens
- Een afnemende sociale stijging van de bewoners van sociale huur (door een afnemende instroom van jonge, kansrijke huishoudens)

## 2.1 Toenemende kwetsbaarheid bewoners

De bewoners van corporatiewoningen zijn – naast dat zij in toenemende mate een laag inkomen hebben – ook vaker kwetsbaar op andere terreinen. Dit komt onder andere tot uiting in de ontwikkeling van de ervaren gezondheid. Ervaren gezondheid is een indicatie van zowel fysiek als psychisch welbevinden en hangt sterk samen met feitelijke gezondheid en met sociaaleconomische status (SES). Die samenhang blijkt onder meer uit het feit dat het verschil in levensverwachting in goede ervaren gezondheid tussen mensen met een lage en hoge SES (in dit geval geoperationaliseerd als opleidingsniveau) bij geboorte 15 jaar bedraagt.<sup>3</sup>

De ervaren gezondheid van zowel 65-plussers als 65-minners in Nederland is in twintig jaar tijd opmerkelijk constant gebleven (Figuur 2-3). 80% van de bevolking onder de 65 jaar en 55% van de 65-plussers ervaart de eigen gezondheid als goed tot zeer goed, zowel in 1998 als in 2018. In de sociale huur (zowel in Rotterdam als in Nederland als geheel) was de ervaren gezondheid van de bewoners altijd al minder gunstig, maar is deze ook nog eens flink gedaald. De daling is vooral onder de 65-minners opvallend groot. Anno 2018 beoordeelt slechts 60% van de 60-minners in de sociale huur (zowel in Rotterdam als in Nederland als geheel) de eigen gezondheid als goed tot zeer goed; 12,5 procentpunt minder dan in 1998. Onder de 65-plussers in een sociale huurwoning in Rotterdam (en Nederland als geheel) beoordeelt inmiddels minder dan de helft de eigen gezondheid als goed tot zeer goed.

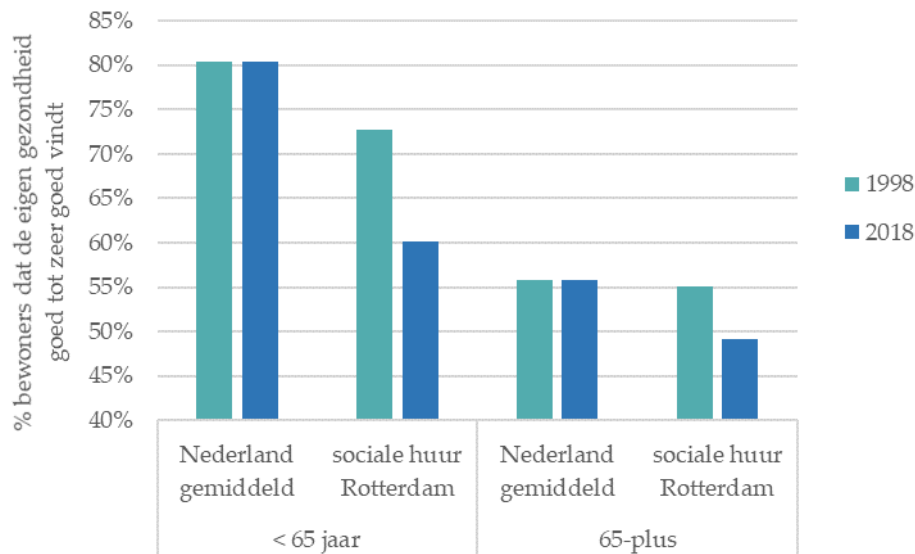
---

<sup>1</sup> De inkomensgrens die bepaalt wat de 20% laagste inkomens zijn, verandert bij elk meetmoment. Voor het meetmoment 2018 is de grenswaarde gesteld op een besteedbaar huishoudensinkomen van € 13.019 per jaar. De grens voor de middeninkomens ligt op € 26.272.

<sup>2</sup> Leidelmeijer, K., J. Frissen en J. van Iersel (2020), *Veerkracht in het corporatiebezit: een jaar later, twee jaar verder*. In: Fact.Research en Circusvis i.o.v. Aedes vereniging van woningcorporaties.

<sup>3</sup> In sommige publicaties wordt ook 18 jaar gemeld. Volgens de tabel Centraal Bureau voor de Statistiek. Gezonde levensverwachting; onderwijsniveau. <https://opendata.cbs.nl/statline/> komt het verschil uit op 15 jaar.

Figuur 2-3 Aandeel bewoners met een goede tot zeer goede ervaren gezondheid in 1998 en 2018, gemiddeld in Nederland en in de sociale huur in Rotterdam



Bron: WBO 1998 en WoON2018

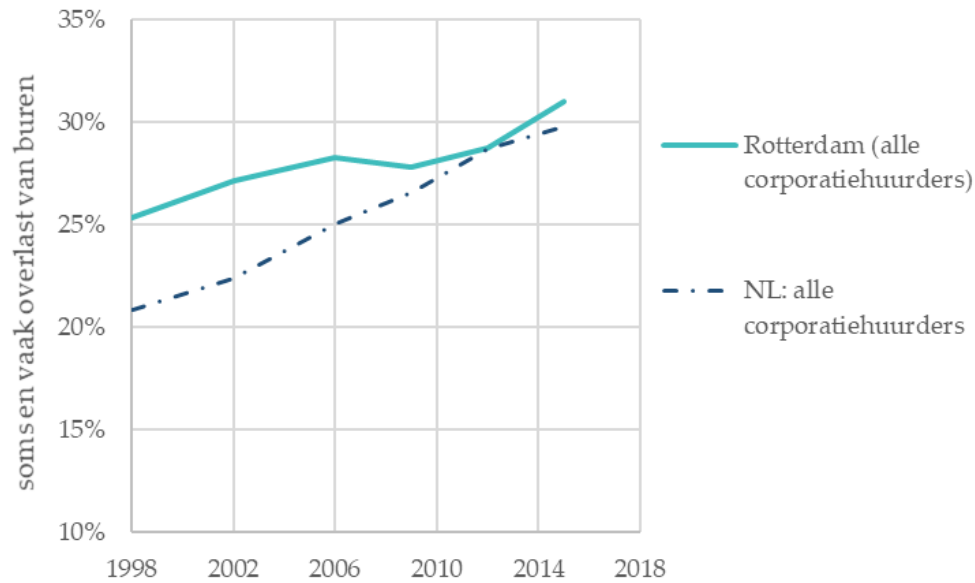
De afname van het aandeel sociale huurders dat de eigen gezondheid als goed tot zeer goed ervaart, komt deels door een toenemend aandeel bewoners met een lage sociaaleconomische status in de sociale huur. Echter, die verslechtering van de ervaren gezondheid in de sociale huur treedt ook op *binnen* de inkomensgroepen. Zowel de (resterende) midden- en hogere inkomens in de sociale huur als de laagste inkomens hebben in 2018 een slechtere ervaren gezondheid dan in 1998.<sup>4</sup> Dit geeft aan dat de huurders van corporatiewoningen in toenemende mate bewoners zijn waar wat mee aan de hand is, ook als zij een wat hoger inkomen hebben en ook als ze jonger zijn. De ontwikkelingen in de sociale huur in Rotterdam wijken hierbij niet af van de ontwikkelingen in de sociale huur in Nederland als totaal.

## 2.2 Toenemende overlast en onveiligheid

De bewoners van corporatiewoningen ervaren in toenemende mate overlast en voelen zich minder veilig in hun wijk. Het toenemende aandeel huurders van een corporatiewoning dat overlast ervaart is goed te zien in Figuur 2-4. In Rotterdam lag het aandeel corporatiehuurders dat overlast ervaart lange tijd boven het gemiddelde in Nederland van de corporatiehuurders, maar nam het ook minder toe (en tussen 2006 en 2009 zelfs af). Na 2012 is de toename in Rotterdam weer bovengemiddeld.

<sup>4</sup> Zie ook Leidelmeijer, K., J. Frissen en J. van Iersel (2020), Veerkracht in het corporatiebezit: een jaar later, twee jaar verder. In: Fact.Research en Circusvis i.o.v. Aedes vereniging van woningcorporaties.

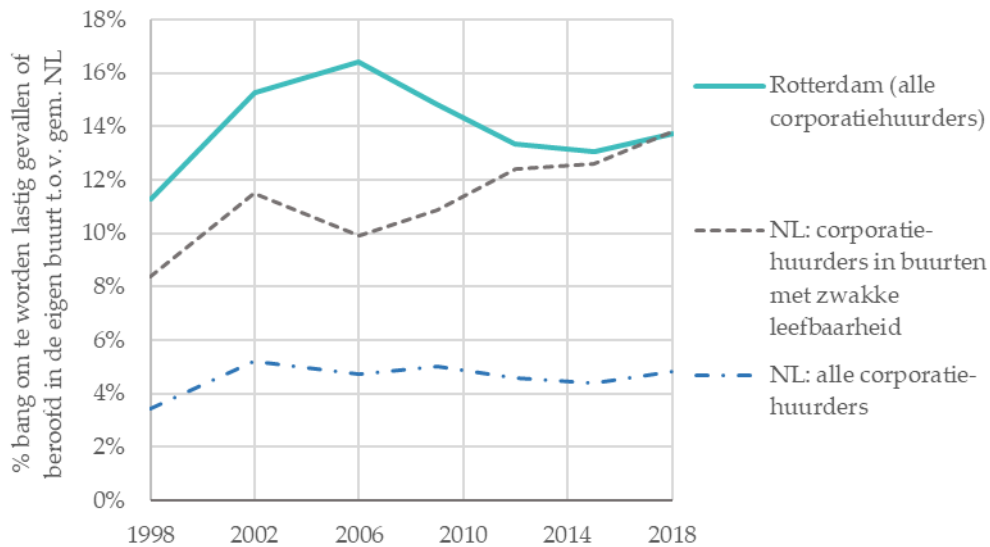
Figuur 2-4 Aandeel corporatiewaarders dat overlast ervaart van bureen in Rotterdam (voortschrijdende gemiddelden) en in Nederland



Bron: WBO 1998 t/m WoON2015 (geen gegevens over overlast in WoON2018)

De trend van een toenemende ervaren onveiligheid is in Nederland vooral te zien bij de huurders van corporatiewoningen in buurten met een zwakke tot onvoldoende leefbaarheid (Figuur 2-5).

Figuur 2-5 Ervaren onveiligheid in de eigen buurt in Rotterdam (voortschrijdende gemiddelden) en in Nederland voor alle corporatiewaarders en de corporatiewaarders in buurten met een mindere leefbaarheid



Bron: WBO 1998 t/m WoON2018

In Rotterdam lag het aandeel huurders van corporatiewoningen dat zich onveilig voelt vooral in de periode 2002-2009 hoog. Vanaf 2006 is er een daling zichtbaar en vanaf 2012 een stabilisatie. Sinds 2018 is het aandeel bewoners van corporatiewoningen in Rotterdam dat zich onveilig voelt in de buurt vergelijkbaar met dat van huurders van corporatiewoningen in gebieden met een mindere leefbaarheid in Nederland als totaal. In beide lijkt de ervaren onveiligheid sinds 2016 verder toe te nemen.

### 2.3 Oorzaken van de trends

De toename van de laagste inkomens in het corporatiebezit is de resultante van decennialang beleid waarin de sociale huisvesting meer en meer een voorziening is geworden die efficiënt wordt ingezet voor de laagste inkomens. De harde en zachte maatregelen die hieraan bij moesten dragen, stapelden zich op: van de overgang van object- naar subjectsubsidie, het stimuleren van de doorstroming (bij goedkoop schief wonen), het meetellen van het tweede inkomen bij het recht op een sociale huurwoning, aanpassingen in de huursubsidie/-toeslag regelingen die het bereik beperkten, de inkomensafhankelijke huurverhoging, de toewijzingsnorm (90% van de woningen moet worden toegevoerd aan de doelgroep van beleid o.b.v. de Europese inkomensgrens; inmiddels (tijdelijk) aangepast tot de 80-10-10 regeling) tot meer recent de passendheidstoets (95% van de huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens moet een woning toegevoerd krijgen met een huur onder de aftoppingsgrenzen).

De toename van kwetsbare huurders in corporatiewoningen is verder versterkt doordat intramurale zorg wordt afgebouwd. Dat geldt zowel voor de GGZ (ambulantisering) als voor de ouderenzorg (extramuralisering). Het beleid is dat mensen – ook als zij zorg of ondersteuning nodig hebben - gewoon in de buurt komen of blijven wonen in plaats van dat zij in een instelling wonen. Voor een deel volgt deze trend de wens van mensen om langer zelfstandig te wonen. Voor een ander deel komt de trend voort uit de overtuiging van professionals dat ook mensen met beperkingen zo veel mogelijk moeten kunnen blijven deelnemen aan en wonen in de maatschappij.

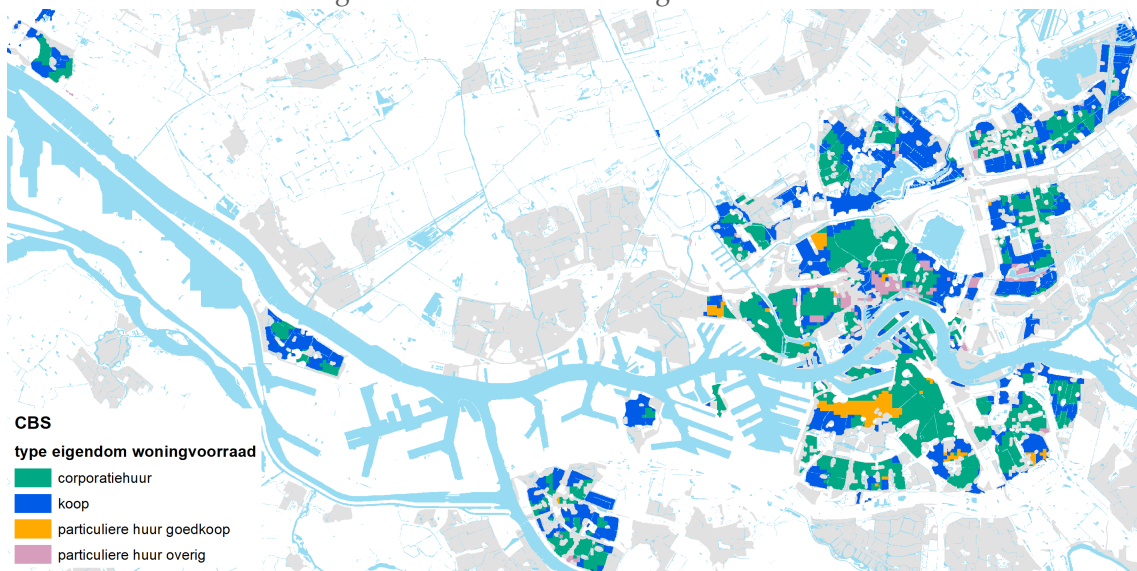
Het resultaat is dat er meer kwetsbare mensen zelfstandig blijven wonen. De (regie van) zorg en ondersteuning voor deze kwetsbare groepen ligt als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein voor een groot deel bij de gemeente. Voor corporaties levert deze trend een toenemende opgave in het reserveren van sociale huurwoningen voor mensen die uitstromen uit bijvoorbeeld de Maatschappelijke Opvang en het Beschermd Wonen.

### 3 Verschillen in de stad

De in het vorige hoofdstuk beschreven algemene trends in de sociale huursector zijn ook zichtbaar als specifieker wordt gekeken naar hoe verschillende gebieden in de stad zich ontwikkelen. We analyseren daarvoor – anders dan in het voorgaande hoofdstuk waarin gebruik is gemaakt van enquêtegegevens – registraties en instrumenten als de Leefbaarometer en de WoonZorgwijzer die op een laag schaalniveau informatie geven in plaats van gemiddelden voor de gehele gemeente.

We kijken in dit hoofdstuk overwegend naar de kortere periode 2012-2018 omdat veel gegevens niet over een langere periode beschikbaar zijn. Hierbij maken we steeds twee vergelijkingen: tussen gebieden binnen Rotterdam naar eigendomsvorm en tussen gebieden binnen Rotterdam naar het aandeel corporatiewoningen. De eigendomsvormen die we onderscheiden, zijn weergegeven in Kaart 3-1. Daarin is te zien dat de corporatiewoning in een groot deel van de stad de belangrijkste eigendomsvorm is. Koopwoningen komen veel voor in Prins Alexander en in Hillegersberg-Schiebroek. Daarnaast is er een groot gebied in Charlois en een aantal kleinere gebieden (Oud-Mathenesse en Bergpolder) waar vooral goedkope particuliere huurwoningen te vinden zijn.<sup>5</sup> De overige, dus wat duurere, particuliere huurwoningen zijn vooral te vinden in Centrum, Kralingen-Crooswijk en Prins Alexander.

Kaart 3-1 Dominante eigendomsvorm in de woningvoorraad in Rotterdam



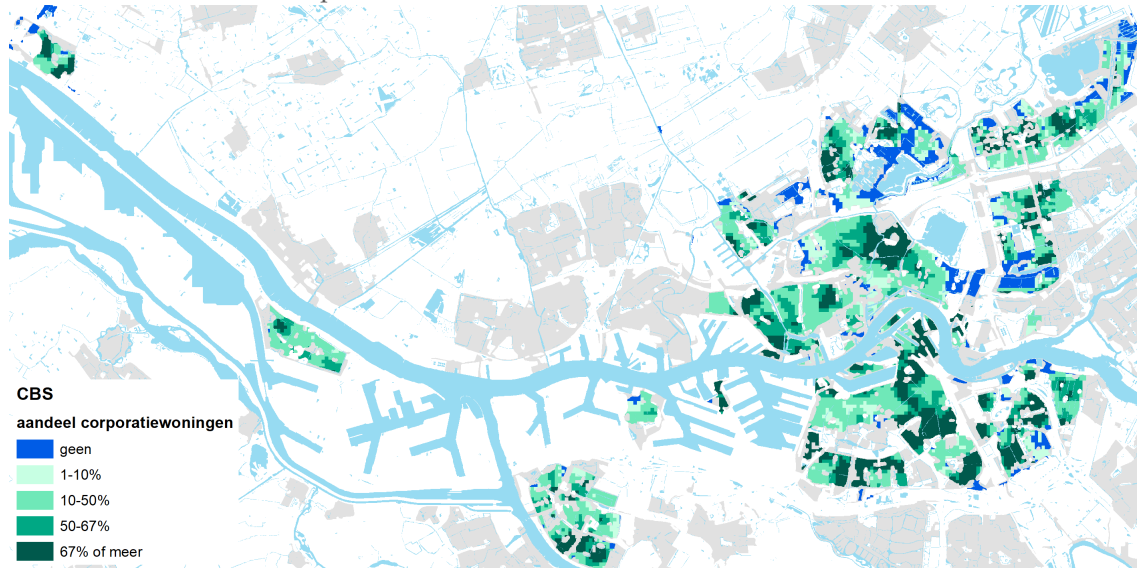
Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

<sup>5</sup> Het onderscheid tussen goedkope en dure particuliere huurwoningen is gebaseerd op de WOZ-waarde. Voor goedkope woningen wordt is een grenswaarde aangehouden van 138.000 (prijsspeil 1-1-2018). Woningen onder die grens worden als goedkoop aangemerkt. Dit zijn de 40% particuliere huurwoningen met de laagste WOZ-waarde. Woningen boven die grens worden aangeduid als 'overig'.

De analyses worden uitgevoerd op het niveau van postcodegebieden.<sup>6</sup> Gebieden waar particuliere huurwoningen de grootste groep vormen zijn er het minst. Het gaat om 843 postcodes met particuliere huurwoningen en een lage WOZ-waarde en om 667 postcodes met particuliere huurwoningen en een hogere WOZ-waarde.

Voor de tweede vergelijking in dit hoofdstuk wordt gekeken naar het aandeel corporatiewoningen in een gebied. De ruimtelijke verdeling daarvan in Rotterdam is weergegeven in Kaart 3-2. Het is belangrijk te constateren dat het aantal gebieden waar geen corporatiewoningen staan in Kaart 3-1 (blauw gekleurd) kleiner is dan het aantal gebieden waar koopwoningen dominant zijn (Kaart 3-1). In een groot deel van de gebieden waar koopwoningen dominant zijn, komen dus ook corporatiewoningen (of particuliere huurwoningen) voor, zij het in kleinere aandelen dan de koopwoningen.

Kaart 3-2 Aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

Bij deze verdeling is de groep postcodegebieden met tussen 1 en 10% corporatiewoningen het kleinst in Rotterdam. Dat gaat om 891 postcodes. Postcodes met tussen de 10 en 50% corporatiewoningen zijn er het meest: 4.565. En er zijn 3.232 postcodegebieden waarvoor binnen een gebied van 300 meter loopafstand geldt dat het aandeel corporatiewoningen er twee derde of meer bedraagt.

---

<sup>6</sup> De gegevens die aan een postcodegebied worden toegekend zijn opgebouwd uit de betreffende kenmerken van omringende postcodes die binnen een cirkel van 200 meter hemelsbreed of 300 meter loopafstand over de weg rond het midden van elke postcode liggen. Indicatoren waarvoor minder dan 10 waarnemingen beschikbaar waren zijn buiten beschouwing gelaten. Voor inkomensgegevens is een ondergrens van 100 waarnemingen gehanteerd. Gegevens worden in kaartbeelden weergegeven in grids van 100 x 100 meter zodat ze niet aan specifieke postcodegebieden kunnen worden gekoppeld. Met deze werkwijzen wordt voorkomen dat gegevens onthullend zijn voor bewoners van een specifieke postcode.



### 3.1 Ontwikkeling kwetsbare groepen

Om na te gaan waar de kwetsbare groepen wonen en hoe hun aandeel zich ontwikkelt, kijken we allereerst naar de groep laagste inkomens. Die groep is niet per definitie en in z'n totaliteit kwetsbaar, maar omgekeerd hebben veel kwetsbare huishoudens wel een zeer laag inkomen. Vervolgens gaan we in op een aantal meer specifieke en deels overlappende groepen die op verschillende manieren kwetsbaar zijn:

- Mensen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering; Voor deze groep geldt in algemene zin dat hun financiële zelfredzaamheid beperkt is. Vaak zijn er ook problemen met een zinvolle dagbesteding en is er sprake van een mindere gezondheid.
- Mensen met een herkomst uit een van de vluchtelingenlanden; Voor deze groep geldt dat zij vaak (nog) een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, onder meer doordat diploma's niet aansluiten, ze te kampen hebben met psychische problemen/trauma's en door taalproblemen. Die taalproblemen zorgen ook voor het lastig meekomen op tal van andere aspecten van de samenleving..
- Mensen met een licht verstandelijk beperking; Het gaat om (zeer) laag opgeleiden met een in de regel beperkte sociale redzaamheid. Een flink deel van deze groep kan meedoen in de samenleving, maar is kwetsbaar op het moment dat er iets misgaat: ontslag, echtscheiding, enzovoort. Problemen met schulden, sociale relaties, illegale activiteiten en een zinvolle dagbesteding zijn dan mogelijk.
- Mensen met een psychiatrische aandoening; Deels gaat het om mensen die afkomstig zijn uit Beschermd Wonen of Maatschappelijke opvang, deels gaat het ook om mensen die juist niet in beeld zijn, waaronder zorgmijders. Mensen in deze groep kunnen verward zijn en bij onvoldoende begeleiding overlast veroorzaken. Verslaving komt eveneens veel voor in deze groep.
- Mensen met meervoudige, chronische somatische aandoeningen en mobiliteitsbeperkingen; tot deze groep behoren relatief veel ouderen en mensen met een lagere sociaal-economische status. Hun gezondheid is slecht doordat zij chronische aandoeningen hebben zoals COPD, diabetes type II, hart- en vaatziekten, artrose enzovoort. Als gevolg van die aandoeningen hebben zij ook mobiliteitsbeperkingen, wat hun mogelijkheden om mee te doen in de samenleving beperkt.

#### Laagste inkomens

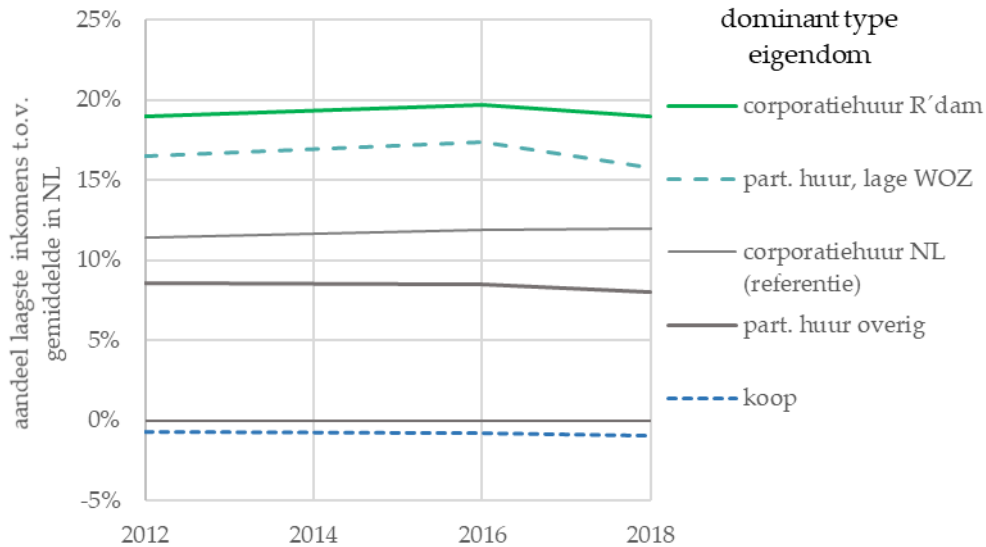
Het aandeel laagste inkomens is tussen 2016 en 2018 over de gehele linie iets afgenomen in Rotterdam (Figuur 3-1). Tussen 2012 en 2016 was er echter nog een toename, in het bijzonder in de voorraad corporatiewoningen en in de goedkope particuliere huurvoorraad. Anno 2018 gaat het om ruim 178.000 inwoners van Rotterdam die tot deze groep behoren.

Als referentie is in de figuur de ontwikkeling opgenomen van de gebieden waar corporatiewoningen de grootste groep vormen in Nederland als geheel (corporatiehuur NL). Vergelijking met die referentie laat zien dat het aandeel laagste inkomens in de corporatiehuur in Nederland een stuk lager ligt dan in de corporatiehuur in Rotterdam. Tegelijkertijd is er in Nederland als geheel in de tijd wel een licht toenemend aandeel, waar in



Rotterdam na 2016 een daling te zien is. Per saldo zijn in Rotterdam – door de aanvankelijke toename en latere daling - de verschillen tussen de gebieden met de meeste laagste inkomens (de corporatievoorraad) en de minste laagste inkomens (de koopvoorraad) ongeveer gelijk gebleven tussen 2012 en 2018. In Nederland als geheel zijn deze verschillen licht toegenomen.

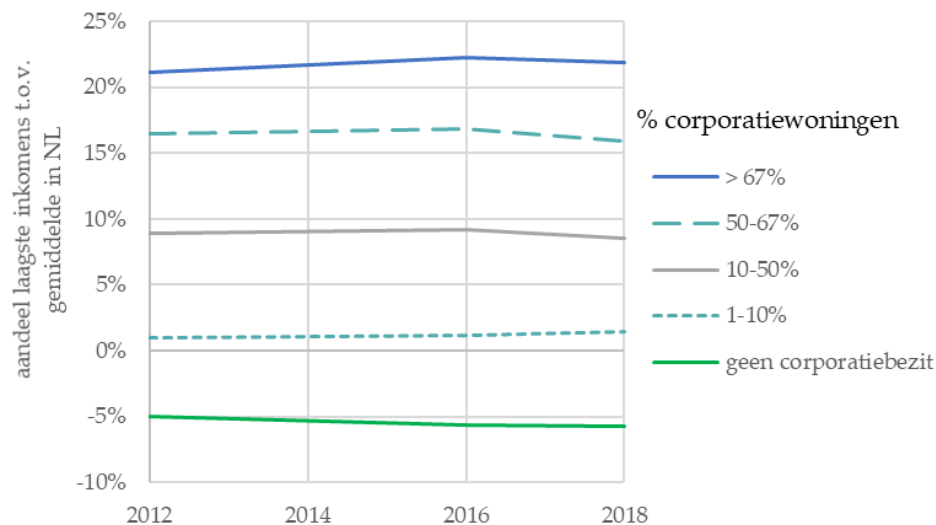
Figuur 3-1 Aandeel laagste inkomens t.o.v. gemiddelde in Nederland, naar eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

De verschillen zijn niet gelijk gebleven als naar de verschillen in relatie tot het aandeel corporatiebezit wordt gekeken (Figuur 3-2).

Figuur 3-2 Aandeel laagste inkomens t.o.v. gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

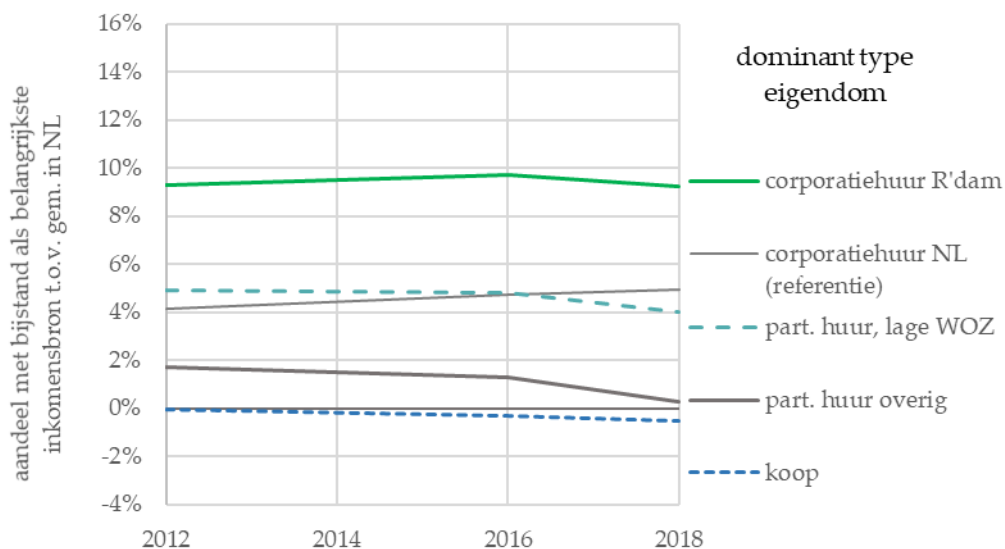
In het bijzonder in de gebieden met veel corporatiewoningen is er ook in Rotterdam per saldo sprake geweest van een beperkte toename van de groep laagste inkomens over de periode 2012-2018. In de gebieden zonder corporatiewoningen is het aandeel laagste inkomens wat gedaald. Tussen gebieden met veel of weinig corporatiewoningen zijn de verschillen ook in Rotterdam dus wat toegenomen.

## Bijstand

Voor het aandeel mensen voor wie een bijstandsuitkering de belangrijkste inkomensbron is, geldt een vergelijkbaar beeld als voor de groep laagste inkomens (Figuur 3-3). Het aandeel mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is binnen Rotterdam het grootst in de gebieden waar corporatiewoningen dominant zijn, gevolgd door de goedkope particuliere huurwoningen. Verreweg het grootste aantal (ruim 44.000 van de in totaal 53.000) woont in gebieden die worden gedomineerd door de corporatiehuur.

In de corporatiegebieden in Nederland als geheel ligt het aandeel bijstandsontvangers lager dan in de corporatiegebieden in Rotterdam, maar neemt het wel meer toe. Over de gehele linie daalt tussen 2016 en 2018 het aandeel bijstandsontvangers in Rotterdam ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. Tussen 2012 en 2018 was er echter nog sprake van een toename. Per saldo zijn de verschillen in 2018 tussen de onderscheiden gebieden in Rotterdam iets kleiner dan ze in 2012 waren. In Nederland als geheel zijn de verschillen wat toegenomen.

Figuur 3-3 Aandeel mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

Vergelijking van gebieden naar het aandeel corporatiebezit laat een net iets minder gunstig beeld zien (Figuur 3-4). In de gebieden met meer dan twee derde corporatiewoningen is het aandeel mensen dat afhankelijk is van de bijstand het hoogst en ligt het - on-

danks de daling tussen 2016 en 2018 - nog net wat hoger in 2018 dan in 2012. In combinatie met de grotere dalingen in de andere gebieden leidt dit tot een toename van de verschillen tussen de gebieden met meer dan twee derde corporatiewoningen en de andere gebieden.

Figuur 3-4 Aandeel mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

### Bewoners met herkomst uit vluchtelingenlanden (deels voormalig statushouders)

Voor andere specifieke kwetsbare groepen zijn de verschillen in ontwikkeling tussen gebieden in de stad groter dan voor de groepen laagste inkomens en bijstandsontvangers. Zo zijn relatief en in toenemende mate veel bewoners uit vluchtelingenlanden<sup>7</sup> gehuisvest in de gebieden waar corporatiewoningen het grootste segment vormen (Figuur 3-5). En dat is gemiddeld in Nederland nog meer het geval dan in Rotterdam.<sup>8</sup> In alle andere gebieden is het aandeel een stuk lager en neemt het minder toe. In de corporatiegebieden ging het om ruim 8.000 personen van de in totaal ruim 10.000 personen afkomstig uit een van de vluchtelingenlanden in Rotterdam.

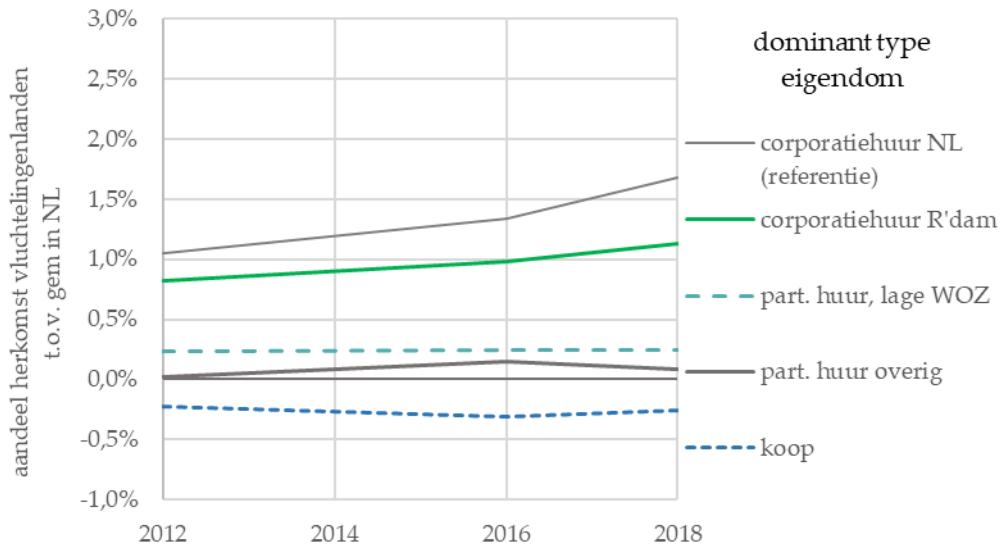
In Figuur 3-6 kan worden gezien dat de concentratie van bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden groter is – en meer toeneemt tussen 2012 en 2018 – in de gebieden met meer dan twee derde corporatiewoningen. Hier woonden in 2018 circa 4.700 personen met een herkomst uit een van de vluchtelingenlanden. In de gebieden zonder corporatiewoningen is een afname te zien ten opzichte van de trend in Nederland. In absolute

<sup>7</sup> Het gaat bij deze groep niet per se om statushouders, noch hoeft het om recente instroom te gaan. In deze statistiek wordt alleen naar het land van herkomst gekeken.

<sup>8</sup> In Rotterdam zijn statushouders relatief veel buiten de corporatiesector gehuisvest, wat een verklaring kan zijn voor het relatief lage aandeel.

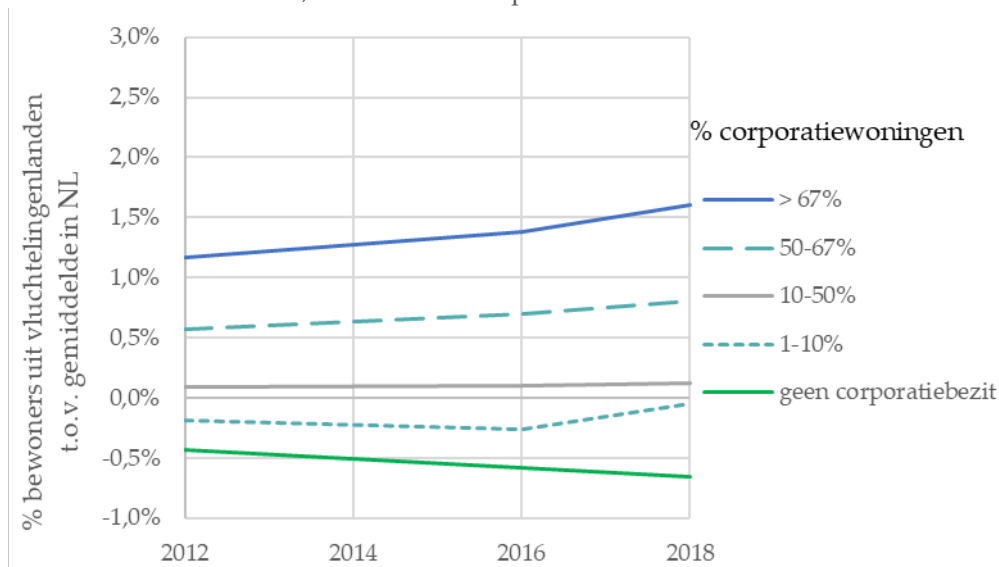
zin is dit overigens nog steeds een stijging, maar minder groot dan gemiddeld in Nederland. Bovendien gaat het om zeer geringe aantallen in de gebieden zonder corporatiewoningen en de gebieden met tussen de 1 en 10% corporatiewoningen samen, gaat het om iets meer dan 750 bewoners.

Figuur 3-5 Aandeel mensen afkomstig uit vluchtelingenlanden (Iran, Irak, Somalië, Afghanistan, Syrië, Eritrea) t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiewoning NL)



Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

Figuur 3-6 Aandeel mensen afkomstig uit vluchtelingenlanden t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam

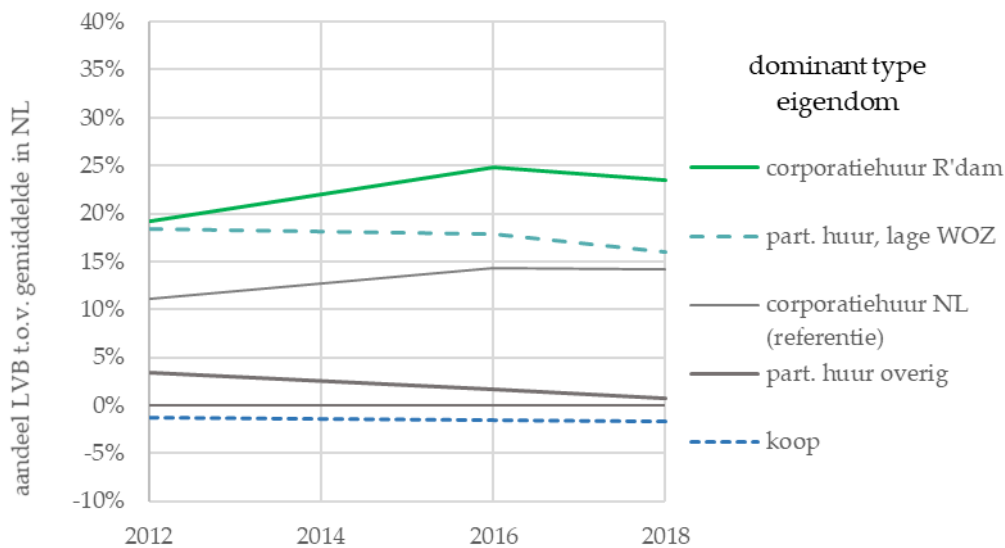


Bron: CBS microdata, bewerking In.Fact.Research

### Licht verstandelijke beperking

Het aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking is – ondanks een daling tussen 2016 en 2018 – tussen 2012 en 2018 toegenomen in de gebieden in Rotterdam waar corporatiewoningen het grootste segment vormen. In deze gebieden gaat het om ruim 98.000 bewoners van 19 jaar of ouder. In alle andere gebiedstypen is er sprake van een afname (Figuur 3-7).

Figuur 3-7 Aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)

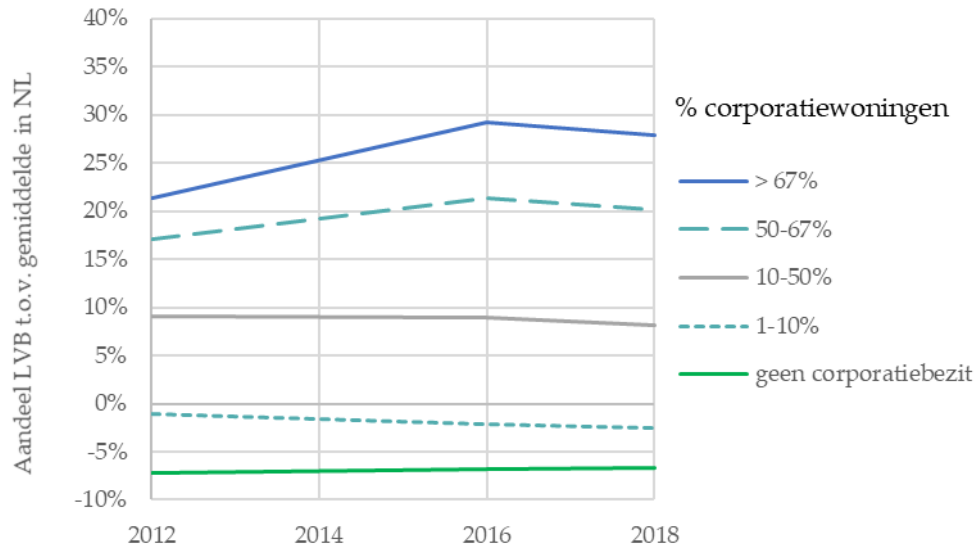


Bron: WoonZorgwijzer, bewerking In.Fact.Research

Het aandeel bewoners met een licht verstandelijke beperking is in de corporatiehuur in Rotterdam beduidend hoger (bijna 10%) dan in de corporatiehuur in Nederland als geheel (referentielijn). Wel is er tussen 2016 en 2018 een afname te zien in de corporatiehuur in Rotterdam, waar het aandeel in de corporatiehuur in Nederland als geheel ongeveer gelijk bleef.

Per saldo is er op dit aspect in de periode 2012-2018 in Rotterdam – net als gemiddeld in Nederland - sprake van toenemende verschillen tussen gebieden met corporatiehuur aan de ene kant en koop en particuliere huur aan de andere kant. In Figuur 3-8 kan worden gezien dat de toename van het aandeel bewoners met een licht verstandelijke beperking in het bijzonder heeft plaatsgevonden in gebieden met meer dan 50% corporatiewoningen. Het verloop is vergelijkbaar, maar wat meer uitvergroot, met dat van de groep met bijstand.

Figuur 3-8 Aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



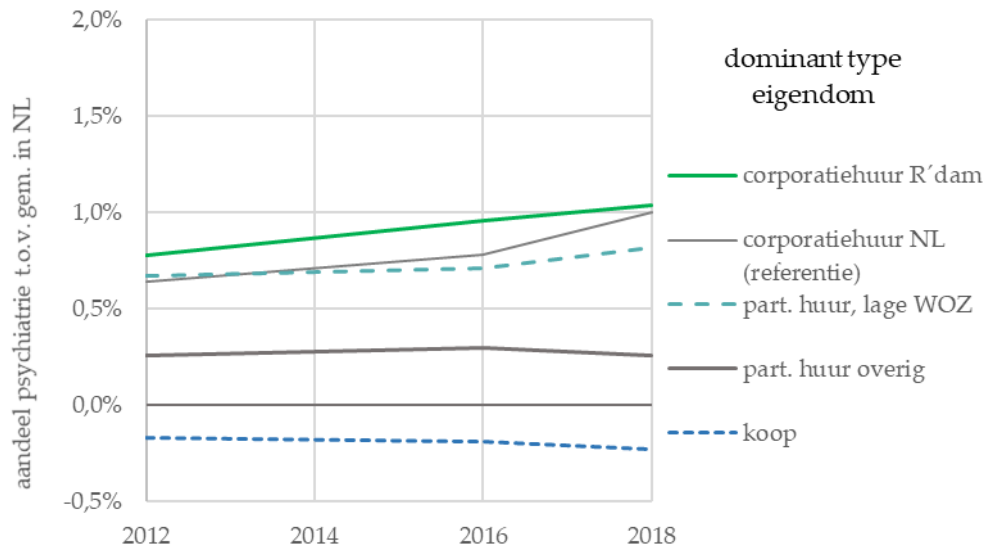
Bron: WoonZorgwijzer, bewerking In.Fact.Research

### Psychiatrische problematiek

Voor mensen met psychiatrische problematiek (voor de stad als geheel gaat het om ruim 8.000 personen van 19 jaar of ouder) is er een vrij constante toename te zien in gebieden met veel corporatiewoningen (Figuur 3-9). Het gaat om een in omvang beperkte groep. Door de aard van de problematiek van deze groep, kan de impact ervan op de overlast en ervaren onveiligheid in de buurt echter groot zijn. Er zijn immers niet veel 'verwarde personen' nodig om overlast te veroorzaken.

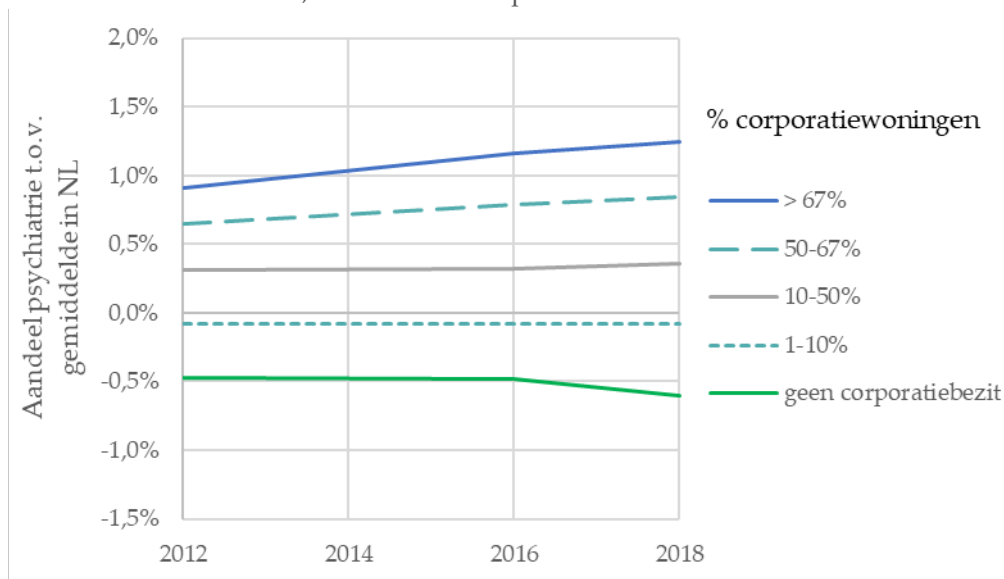
Tussen 2016 en 2018 is er een versnelde toename in de goedkope particuliere huur. In de gebieden met veel koopwoningen of dure particuliere huur is er de laatste jaren juist sprake van een afname. De toename van deze groep is vrij breed binnen het corporatiebezit (Figuur 3-10). Ook in de gebieden met tussen de 1 en 50% corporatiewoningen is er een lichte toename van deze groep.

Figuur 3-9 Aandeel mensen met psychiatrische problematiek t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)



Bron: WoonZorgwijzer, bewerking In.Fact.Research

Figuur 3-10 Aandeel mensen met psychiatrische problematiek t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: WoonZorgwijzer, bewerking In.Fact.Research

### Chronische somatische aandoeningen

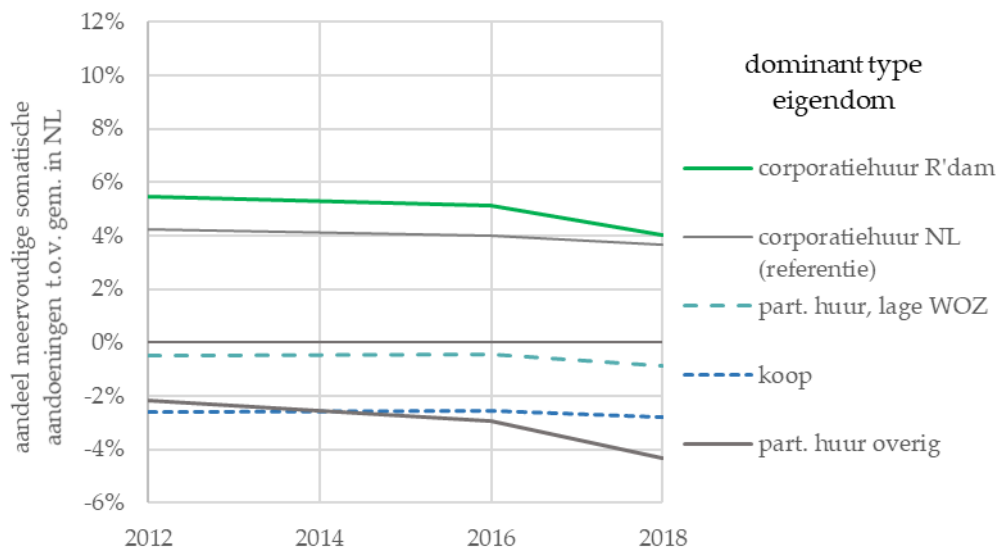
Er zijn ook kwetsbare groepen waarvan het aandeel in de stad duidelijk minder toeneemt dan landelijk het geval is. De groep met chronische somatische aandoeningen en mobiliteitsbeperkingen – dit is een deel van de totale populatie ouderen – is er een van. Landelijk groeit deze groep, maar in veel grote steden waaronder Rotterdam, neemt het aandeel af (Figuur 3-11). Dat hangt vooral samen met de minder sterke (of



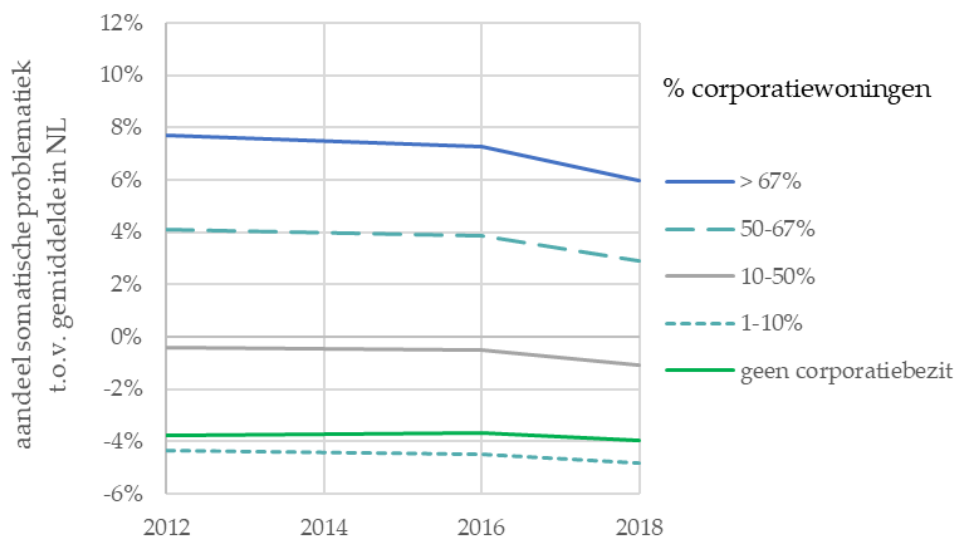
zelfs afnemende) vergrijzing in die steden. In 2018 waren er in de stad ruim 51.000 personen van 19 jaar of ouder met meervoudige chronische aandoeningen en mobiliteitsbeperkingen. De komende jaren wordt er overigens wel weer een toenemende vergrijzing verwacht, waardoor deze groep in aantallen verder zal toenemen.

De afname van het aandeel tot 2018 is ook te zien in de gebieden met veel corporatiehuur en overige particuliere huur. Binnen de corporatiehuur is er een afname in alle segmenten, maar het meest in de gebieden met meer dan 50% corporatiebezit, waar het aandeel het hoogst was en is (Figuur 3-12).

Figuur 3-11 Aandeel mensen met meervoudig chronische somatische aandoeningen t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar eigendomstype in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)



Figuur 3-12 Aandeel mensen met meervoudig chronische somatische aandoeningen t.o.v. het gemiddelde in Nederland, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: WoonZorgwijzer, bewerking In.Fact.Research

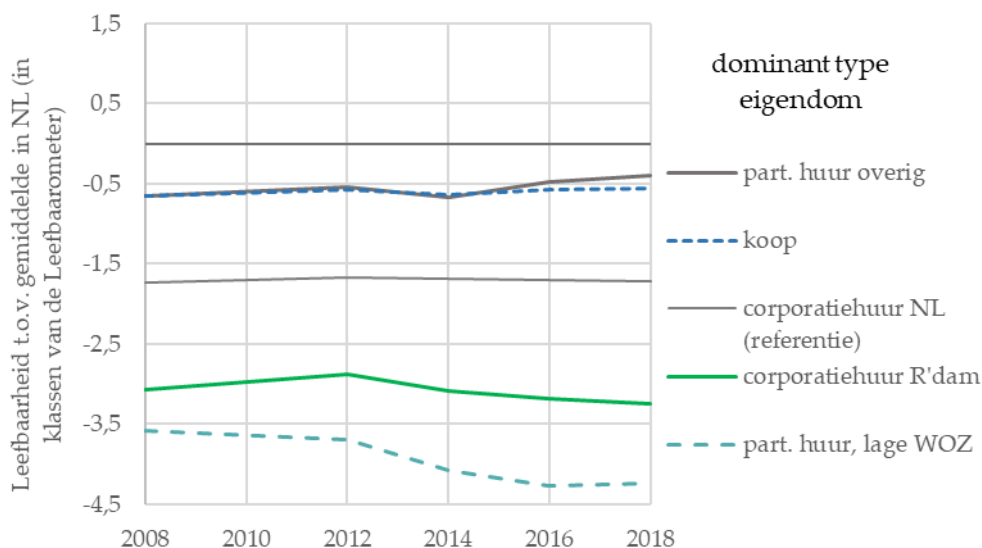
## 3.2 Ontwikkeling leefbaarheid

De score op de Leefbaarometer is in Rotterdam gemiddeld genomen niet positief. Voor alle gebieden, onderscheiden naar het dominante eigendomstype, geldt dan ook dat de leefbaarheid onder het gemiddelde in Nederland ligt (Figuur 3-13).

In het bijzonder in de gebieden met veel duurdere particuliere huur is de ontwikkeling vanaf 2014 positief ten opzichte van de gemiddelde ontwikkeling in Nederland (die licht positief is). In de gebieden met veel koopwoningen is de ontwikkeling iets minder gunstig, maar is er in absolute zin nog steeds sprake van een verbetering van de score op de Leefbaarometer.

In zowel de gebieden waar corporatiewoningen dominant zijn als in gebieden waar goedkope particuliere huur dominant is, is de score op de Leefbaarometer laag en na 2012 gemiddeld genomen verslechterd ten opzichte van de gemiddelde ontwikkeling in Nederland. Vooral in de gebieden met veel goedkope particuliere huur is de score op de Leefbaarometer laag – ruim 4 klassen onder het gemiddelde. In absolute zin – dus niet alleen ten opzichte van de gemiddelde trend in het land - is in beide type gebieden ook sprake van een verslechtering ten opzichte van 2012.

Figuur 3-13 Leefbaarheid t.o.v. gemiddelde in Nederland naar dominant type eigendom in Rotterdam (en als referentie de corporatiehuur NL)

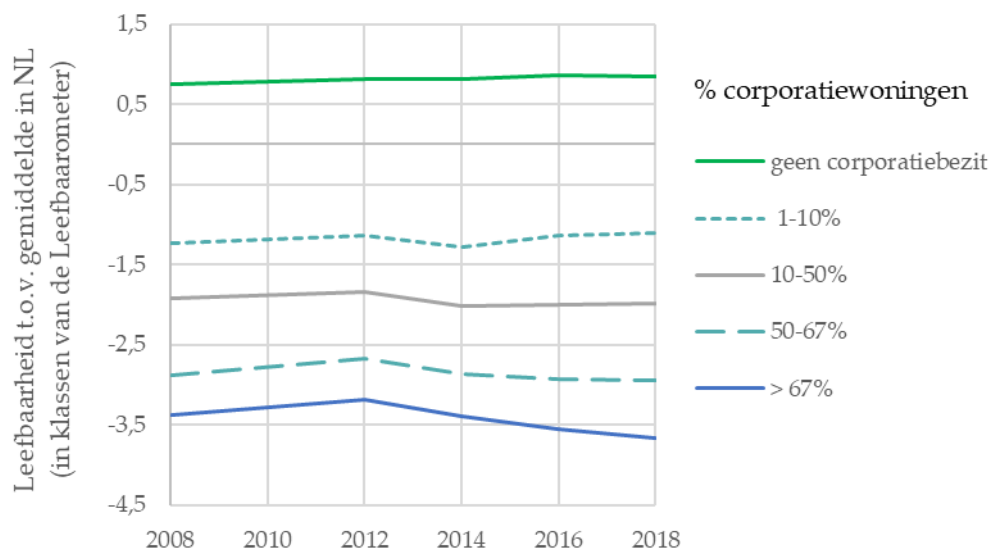


Bron: Leefbaarometer, bewerking In.Fact.Research

In Figuur 3-14 kan worden gezien dat de score op de Leefbaarometer zich in het bijzonder ongunstig ontwikkelt in gebieden met meer dan twee derde corporatiebezit. In die gebieden is er sprake van een doorgaande daling van de leefbaarheid sinds 2012, terwijl de daling in de gebieden met tussen de 50 en 67% en zeker in de gebieden met tussen de

10 en 50% corporatiebezit lijkt te zijn gestabiliseerd. In absolute zin is er alleen in de gebieden met meer dan twee derde corporatiebezit sprake van een verslechtering van de score op de Leefbaarometer tussen 2012 en 2018. In de gebieden met tussen de 10 en 67% is er alleen sprake van een relatieve verslechtering; de ontwikkeling is er minder gunstig dan gemiddeld in Nederland. De gebieden met weinig of geen corporatiebezit volgen de landelijke trend.

Figuur 3-14 Leefbaarheid t.o.v. gemiddelde in Nederland naar dominant type eigendom in Rotterdam



Bron: Leefbaarometer, bewerking In.Fact.Research

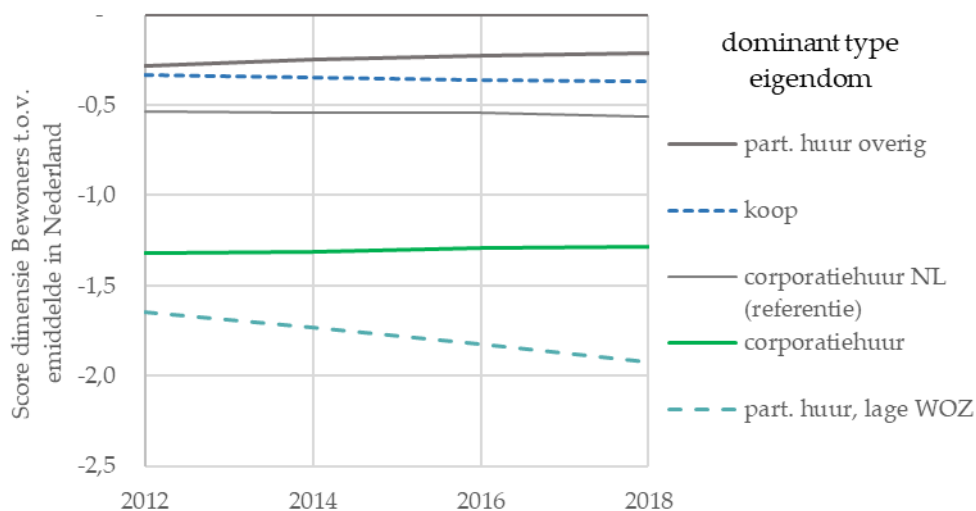
De score op de Leefbaarometer wordt door veel verschillende factoren bepaald, uiteenlopend van de aanwezigheid van hoogspanningsmasten, het winkelaanbod, het vóórkomen van misdrijven tot kenmerken van de woningvoorraad en de bevolking. Over sommige daarvan – in het bijzonder indicatoren gebaseerd op herkomstgroepen - kan worden gediscussieerd of ze relevant zijn in relatie tot leefbaarheid. De reden dat die indicatoren in het model van de Leefbaarometer zijn opgenomen (overigens met een beperkte invloed) is omdat ze bleken samen te hangen met het oordeel en het gedrag van bewoners.

In gebieden met veel bewoners met een migratieachtergrond zijn bewoners gemiddeld genomen minder positief over de leefbaarheid in hun buurt en wil de consument minder betalen voor een woning dan in buurten met minder bewoners met een migratieachtergrond. Dat geldt ook als alle andere omstandigheden al in de verklaring zijn meegenomen. Volgens de logica van de Leefbaarometer is het dan zinvol om een indicator als migratieachtergrond mee te nemen in het model. Immers, zo'n indicator vergroot de voorspelkracht van het model.

Dat wil niet zeggen dat de Leefbaarometer de relatie als causaal – in de zin dat de mensen met een migratieachtergrond leefbaarheidsproblemen veroorzaken - opvat. Het kan vanuit de optiek van de Leefbaarometer net zo goed zo zijn, dat mensen met een migratieachtergrond vaker in een gebied terecht komen waar leefbaarheidsproblemen zijn – en dan juist slachtoffer zijn van de leefbaarheidsproblematiek. Ook daar doet de Leefbaarometer geen uitspraken over. De Leefbaarometer maakt alleen gebruik van de samenhang, zonder dat over de richting van het verband uitspraken worden gedaan.

Voor Rotterdam valt op dat de dimensie bewoners van de Leefbaarometer in het bijzonder laag scoort voor de gebieden waar goedkope particuliere huurwoningen dominant zijn. Daar verslechtert de score ook, waar deze in andere gebieden min of meer constant blijft. Omdat al is gebleken dat de meeste kwetsbare groepen, inclusief bewoners met een migratieachtergrond uit vluchtelingenlanden, juist meer toenemen in de gebieden met corporatiewoningen, moet het hier gaan om andere groepen bewoners. Voor de gebieden met veel goedkope particuliere huurwoningen blijkt het dan in het bijzonder om bewoners met een Midden- en Oost-Europese migratieachtergrond te gaan. Dit is dan ook een van de redenen waarom deze gebieden lager scoren op de Leefbaarometer dan bijvoorbeeld de gebieden waar corporatiewoningen dominant zijn.

Figuur 3-15 Score dimensie bewoners t.o.v. gemiddelde in Nederland in Rotterdam, naar dominant type eigendom in Rotterdam



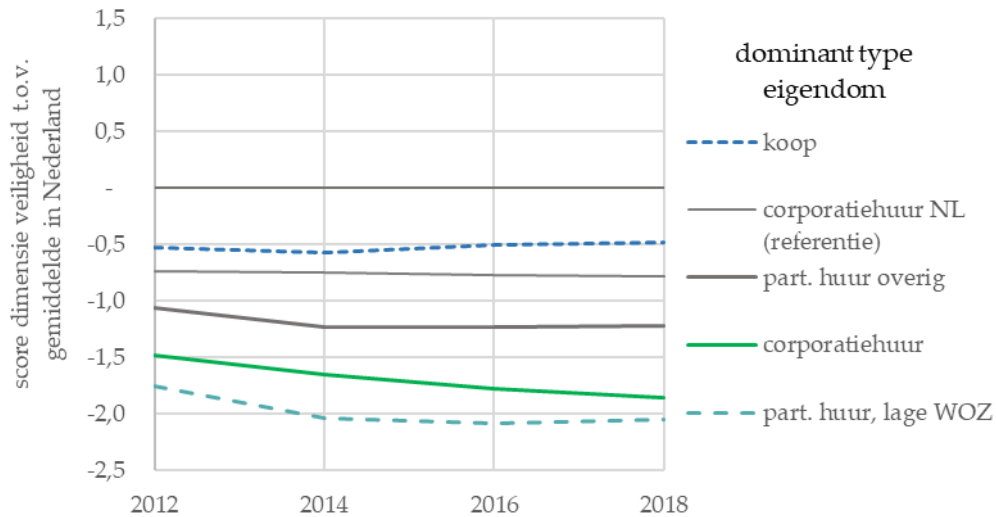
Bron: Leefbaarometer, bewerking In.Fact.Research

### Overlast en onveiligheid

Waar veel minder discussie over is – en waar we in dit onderzoek in het bijzonder verder mee werken - is de dimensie overlast en onveiligheid van de Leefbaarometer. Ook op die dimensie is de score van de gebieden met veel goedkope particuliere huur ongunstiger dan van de gebieden met vooral corporatiehuur (Figuur 3-16). Tegelijkertijd is de overlast en onveiligheid in deze gebieden wel gestabiliseerd vanaf 2014, terwijl deze

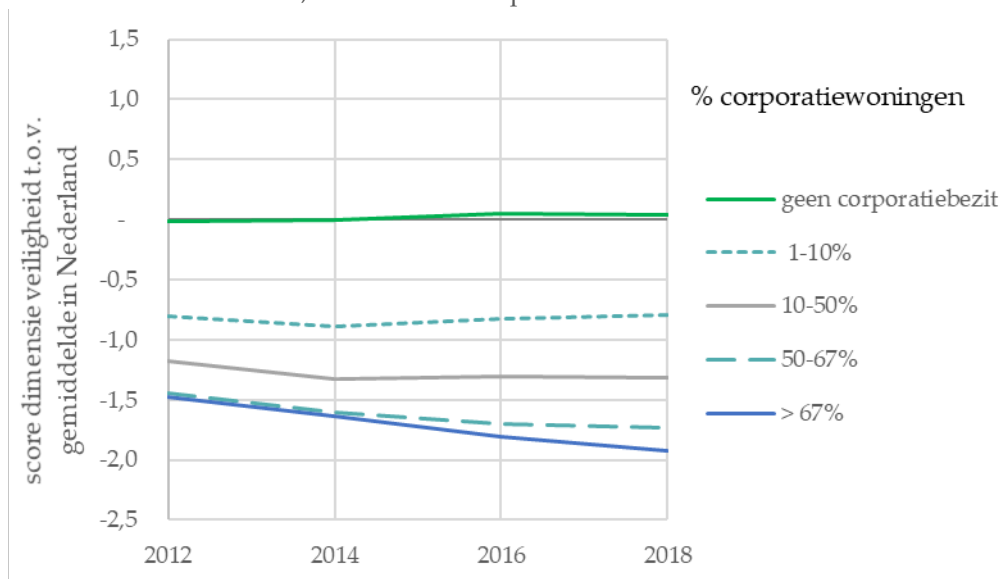
in de gebieden die worden gedomineerd door corporatiewoningen verder verslechtert. In Figuur 3-17 wordt getoond dat die doorgaande verslechtering van overlast en onveiligheid vooral plaatsvindt in de gebieden met veel (meer dan twee derde) corporatiebezit. De verschillen tussen gebieden met veel en weinig of geen corporatiewoningen nemen dan ook vrij sterk- en meer dan gemiddeld in Nederland – toe in Rotterdam.

Figuur 3-16 Score dimensie overlast en onveiligheid t.o.v. gemiddelde in Nederland in Rotterdam, naar dominant type eigendom in Rotterdam



Bron: Leefbaarometer, bewerking In.Fact.Research

Figuur 3-17 Score dimensie overlast en onveiligheid t.o.v. gemiddelde in Nederland in Rotterdam, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Bron: Leefbaarometer, bewerking In.Fact.Research

### 3.3 Conclusie

In Rotterdam wonen relatief veel kwetsbare groepen. Het aandeel laagste inkomens is er hoog, evenals het aandeel specifieke kwetsbare groepen zoals mensen met psychiatrische problematiek en met een licht verstandelijke beperking. Dat komt allereerst door de grote voorraad goedkope woningen. Maar voor de meeste specifieke kwetsbare groepen geldt ook dat binnen die goedkope voorraad – en in het bijzonder in de gebieden met veel corporatiewoningen - hun aandeel hoger is dan gemiddeld in de corporatiebuurten elders in het land. Alleen de groep bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden is niet oververtegenwoordigd in de gebieden met veel corporatiewoningen in Rotterdam. Dat komt mede doordat deze groep in Rotterdam relatief veel buiten de corporatiesector is gehuisvest.

Voor een aantal kwetsbare groepen is er een stabilisatie of zelfs een kleine daling zichtbaar in de stad, vergeleken met de ontwikkeling in Nederland. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aandeel laagste inkomens, bijstandsontvangers en mensen met meervoudige somatische aandoeningen. Maar ook het aandeel mensen met een licht verstandelijke beperking is tussen 2016 en 2018 afgenomen in de meeste gebieden. Over een iets langere periode gezien (sinds 2012) is er echter voor veel kwetsbare groepen – bijstand, LVB, psychiatrie, vluchtelingen – sprake van toenemende verschillen tussen gebieden met veel goedkope huurwoningen en de rest. Vooral in de gebieden met veel corporatiebezit is er vaak wel een toename van kwetsbare groepen te zien.

De ontwikkeling van overlast en onveiligheid, zoals gemeten met de Leefbaarometer, is in veel gebieden in de stad redelijk stabiel. Alleen in de gebieden met veel corporatiebezit is er een toename van overlast en onveiligheid. Dit draagt eraan bij dat de verschillen tussen gebieden met veel en weinig corporatiewoningen wat dit betreft groter zijn geworden tussen 2012 en 2018. Nadere analyse laat zien dat in Rotterdam - net als landelijk het geval is – de ontwikkelingen met elkaar samenhangen.<sup>9</sup> Waar de toename van

---

<sup>9</sup> De relatie is aangetoond in een multilevel-analyse, waarbij de ontwikkeling van specifieke kwetsbare groepen (onafhankelijk) in verband zijn gebracht met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid (afhankelijk). De methode is gelijk aan de methode die in het landelijk onderzoek is gebruikt, waarbij in de modellen zowel de random-effecten op buurtniveau voor de slope als voor het intercept zijn opgenomen. De analyses zijn uitgevoerd volgens de restricted maximum likelihood methode en uitgevoerd op het niveau van 6ppc-300 metercirkels (een aggregatie van de 6ppc's binnen een cirkel van 300 meter loopafstand over de weg rond een centrale 6ppc centroide; dit niveau wordt gebruikt om onthulling te voorkomen zoals eerder is beschreven). Overeenkomend met dit schaalniveau is in de analyses gecorrigeerd – middels covariaten, fixed effects - voor aandelen van relevante kenmerken van bewoners (niveaus van de kwetsbare groepen en leeftijd) en woningvoorraad (bouwperiode en eigendom) in diezelfde 6ppc-300 metergebieden. Zowel de niveaus van de kwetsbare groepen als de eigendomsindicator van de woningen blijken in die analyse een sterke relatie te hebben met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid (waar het aandeel kwetsbare groepen en corporatiehuur in de beginsituatie hoog is, nemen overlast en onveiligheid daarna meer toe). Maar de relatie tussen de ontwikkeling van die groepen en de ontwikkeling van overlast

specifieke kwetsbare groepen – lvb, psychiatrie, bijstand en in mindere mate vluchtelingen – groot is, is ook de toename van overlast en onveiligheid groot. En omdat de toename van kwetsbare groepen en overlast/onveiligheid groter is in gebieden waar het aandeel kwetsbare groepen al groot was, leidt dat tot een toename van de verschillen in de stad.

---

en onveiligheid is eveneens significant (met het kleinste effect voor bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden). Daarmee constateren we dat waar specifieke kwetsbare groepen meer toenemen, gemiddeld genomen ook overlast en onveiligheid meer toenemen.

Of het hier gaat om een causale relatie of niet blijft discutabel omdat het nooit mogelijk is om voor alle mogelijke alternatieve verklaringen te corrigeren bij analyses in de 'echte wereld'. Maar dat de benoemde ontwikkelingen gemiddeld genomen in Rotterdam de laatste jaren samen op zijn gegaan, is op grond van de analyses wel verdedigbaar. Om die reden spreken we dan ook over een samenhang en niet over oorzak-gevolg.

## 4 Verschillen tussen buurten

De ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn getoond, geven nog steeds gemiddelden weer. Dat is goed om een algemeen beeld te krijgen van de mate waarin er bijvoorbeeld een toenemende tweedeling ontstaat tussen gebieden met veel en weinig corporatiewoningen. Het zegt echter nog niet veel over welke concrete gebieden het dan zijn. De verschillen tussen het ene gebied met veel corporatiewoningen en het andere kunnen nog steeds groot zijn. Om de uitkomsten nog wat preciezer te maken, gaan we in dit hoofdstuk dan ook in op waar in de stad welke ontwikkelingen te zien zijn.

### 4.1 Bezit van de corporaties

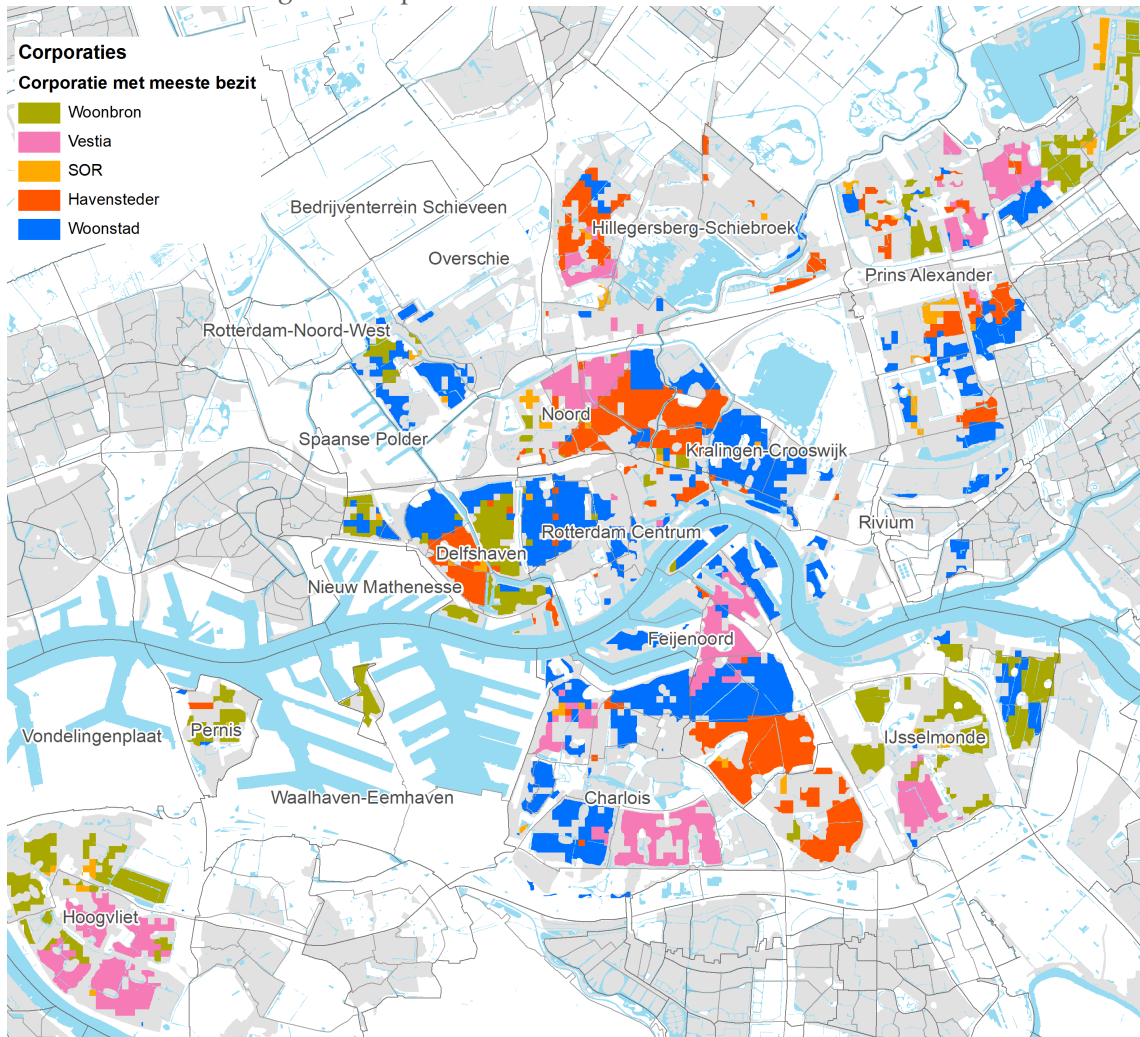
In Rotterdam zijn vier grote corporaties actief. SOR is de grootste categorale corporatie. (gericht op 50-plussers) De plekken waar zij de belangrijkste speler zijn in de stad, zijn weergegeven in Kaart 4-1.

Kaart 4-1 is samengesteld door de panden in bezit van de corporaties (opgave corporaties) te aggregeren naar 6ppc's, waarbij door deling van het totaal aantal adressen in de postcode (bron: BAG) het aandeel van elke corporatie in de 6ppc is bepaald. De dominante corporatie is dan de corporatie met het grootste aandeel. Dat kan ook een zeer klein aandeel zijn, als de andere corporaties geen bezit hebben in de betreffende 6ppc. De dominanties per 6ppc zijn voor presentatiedoeleinden geaggregeerd naar hetzelfde schaalniveau waarmee de andere kaarten in dit hoofdstuk zijn weergegeven (grids van 100 x 100 meter). Als er geen corporatiebezit is, is het gebied niet gekleurd (grijs).

Door de ontwikkelingen in de verschillende buurten en wijken te relateren aan Kaart 4-1, kan een indruk worden verkregen van de mate waarin welke corporatie vooral te maken heeft met gunstige of juist ongunstige ontwikkelingen. De analyses in dit hoofdstuk beperken we tot de kern Rotterdam, inclusief Pernis en Hoogvliet. Rozenburg en Hoek van Holland worden niet weergegeven. De reden daarvoor is dat geschetste problematiek zich vooral in dit 'kerngebied' voordoet. Daarnaast zijn in Rozenburg (Resort wonen) en Hoek van Holland (WVH) andere corporaties actief.



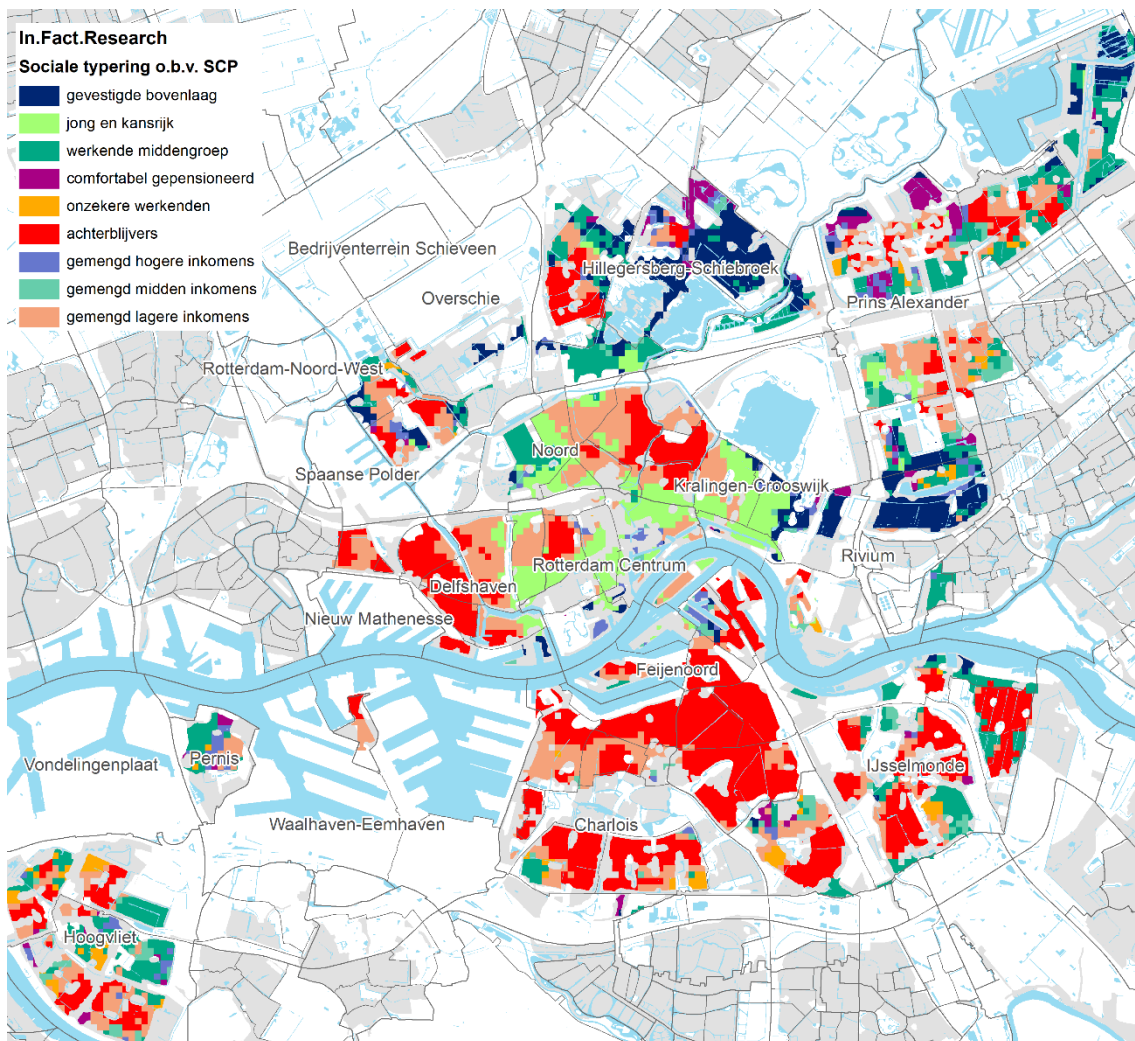
Kaart 4-1 Verdeling bezit corporaties in Rotterdam



## 4.2 Sociaaleconomische verschillen

Een eerst algemeen beeld van welke bevolkingsgroepen waar wonen in de stad, kan worden opgemaakt uit Kaart 4-2. De typering in Kaart 4-2 is gebaseerd op de indeling die door het SCP is beschreven in 'Verschil in Nederland' en betreft de verdeling van de groepen per 1-1-2019. De ruimtelijke weergave is gemaakt op basis van microdata van het CBS waarbij zo goed mogelijk is geprobeerd de elementen die in de SCP-typering zijn beschreven, terug te laten komen (zie bijlage 1).

Kaart 4-2 Sociale gebiedstypering Rotterdam



Het verschil tussen Rotterdam-Zuid en de rest van de stad is opvallend groot. In Rotterdam-Zuid zijn achterblijvers – de kwetsbare groep – overwegend de grootste groep, gevolgd door de groep ‘gemengd lagere inkomens’ (vooral achterblijvers en onzekere werkenden en in mindere mate ‘jong en kansrijk’). Alleen aan de randen is de werkende middengroep in een aantal gebieden dominant.

Ten noorden van de Nieuwe Maas zijn de inkomens ook overwegend laag, maar gaat het in grote delen van Centrum, Noord en Kralingen-Crooswijk om de groep ‘jong en kansrijk’. Alleen in Delfshaven (stadsdeel), Oud Crooswijk, het Oude Noorden en delen van het Oude Westen, Rubroek, Kleinpolder, Schiebroek, Zevenkamp en Ommoord zijn achterblijvers de dominante groep. Ook in Hoogvliet zijn er grote delen waar achterblijvers de dominante groep zijn. De groep ‘jong en kansrijk’ komt er niet veel voor.

De gevestigde bovenlaag is slechts in een beperkt aantal buurten dominant: ‘s Gravenland, Kralingen-Oost, Molenlaankwartier, Hillegersberg-Noord en delen van Prinsenland en Nesselande. Daarnaast is er een aantal kleinere enclaves van de gevestigde bovenlaag te vinden aan de Nieuwe Maas, in Schiemond, het Nieuwe Werk en de Kop van

Zuid. Concentraties van comfortabel gepensioneerden (ouderen met een hoger welvaartsniveau) zijn zeldzaam in de stad. Alleen aan de noordrand van Hillegersberg-Noord en Prins Alexander komt deze groep veel voor. Voor het overige woont deze groep vooral in het ommeland van Rotterdam.

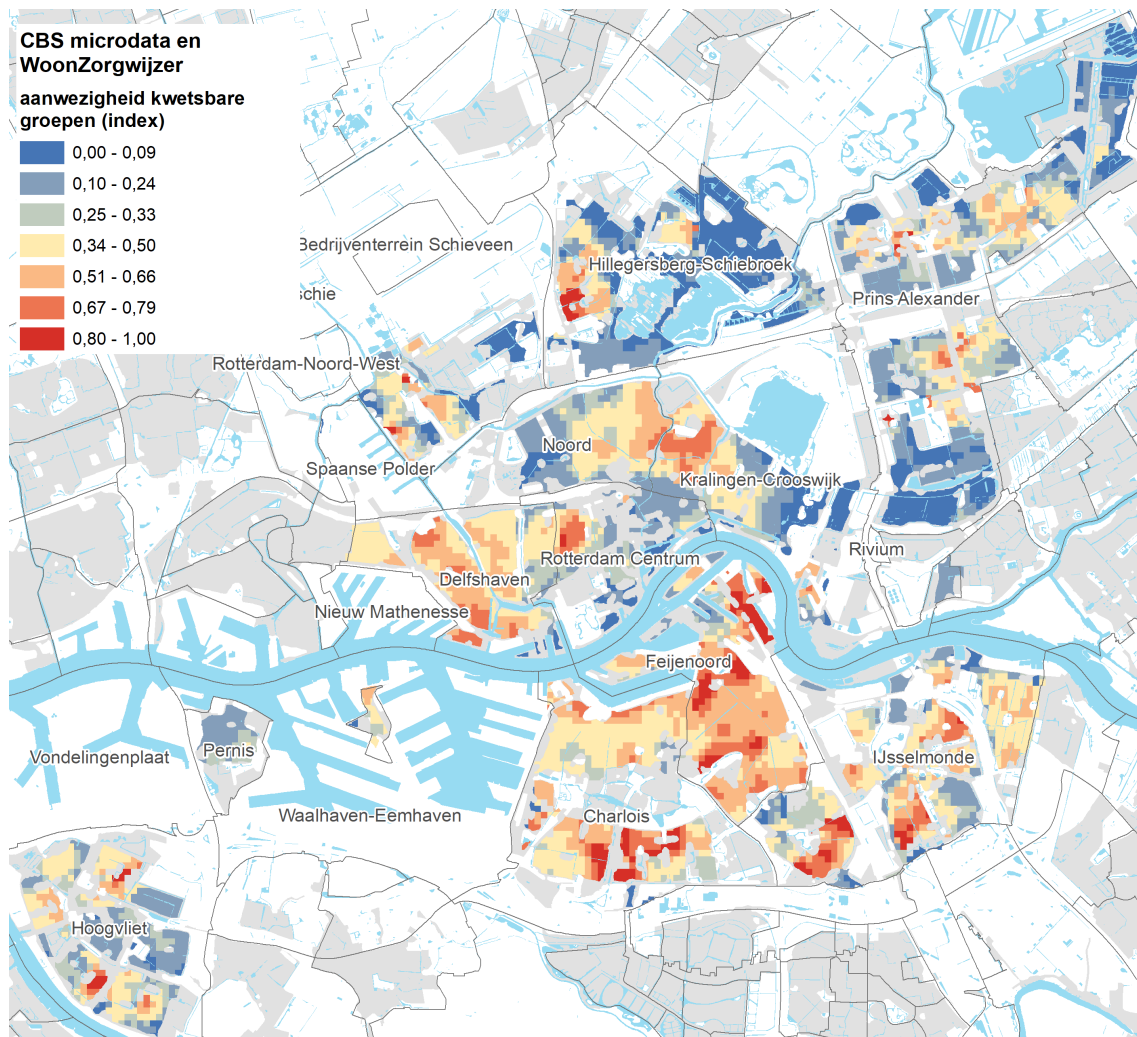
### 4.3 Specifieke kwetsbare groepen

De ruimtelijke verdeling van de specifieke kwetsbare groepen die in het vorige hoofdstuk de revue zijn gepasseerd, is weergegeven in Kaart 4-3. De index die wordt gebruikt in de kaart geeft een beeld van de gecombineerde aanwezigheid van de groepen LVB, bijstand, psychiatrie en bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden. Vergelijking met Kaart 4-2 geeft aan dat de gebieden waar achterblijvers dominant bleken te zijn, veelal ook de gebieden zijn waar deze specifieke kwetsbare groepen meer voorkomen. De buurten met de hoogste concentraties kwetsbare groepen zijn opgesomd in Tabel 4-1.

Tabel 4-1 Buurten met een hoge concentratie kwetsbare groepen

- Schiebroek (zuidwestelijk deel)
- Ommoord (hoogbouw in centrale deel)
- Oud Crooswijk
- Rubroek (noordelijk deel)
- Oude Westen
- Spangen
- Tussendijken
- Bospolder
- Schiemond (westelijk deel)
- Het Lage Land (midden-oostelijk deel)
- Feijenoord
- Bloemhof
- Afrikaanderwijk
- Vreewijk
- Lombardijen (Molière- en Homerusbuurt)
- IJsselmonde (Groenenhagen, Hordijkerveld)
- Zuidwijk
- Pendrecht
- Hoogvliet Noord (Oudeland)
- Hoogvliet Zuid (Meeuwenplaat, Zalmplaat)

Kaart 4-3 Index kwetsbare groepen in Rotterdam (2018)



Er zijn ook verschillen tussen Kaart 4-2 en Kaart 4-3. Zo is het in eerste instantie opvallend dat in de buurten Oud-Mathenesse, Carnisse, Tarwewijk en Oud Charlois waar veel goedkope particuliere huurwoningen staan, volgens Kaart 4-2 'achterblijvers' de grootste groep zijn, afgewisseld met 'gemengd, lagere inkomens'. De index van de specifieke kwetsbare groepen geeft echter aan dat het aandeel van de specifieke kwetsbare groepen beperkt is. Dat komt wel overeen met de uitkomsten die in hoofdstuk 3 zijn gepresenteerd, waaruit bleek dat in de corporatiegebieden het aandeel specifieke kwetsbare groepen hoger lag dan in de gebieden met veel goedkope particuliere huur.

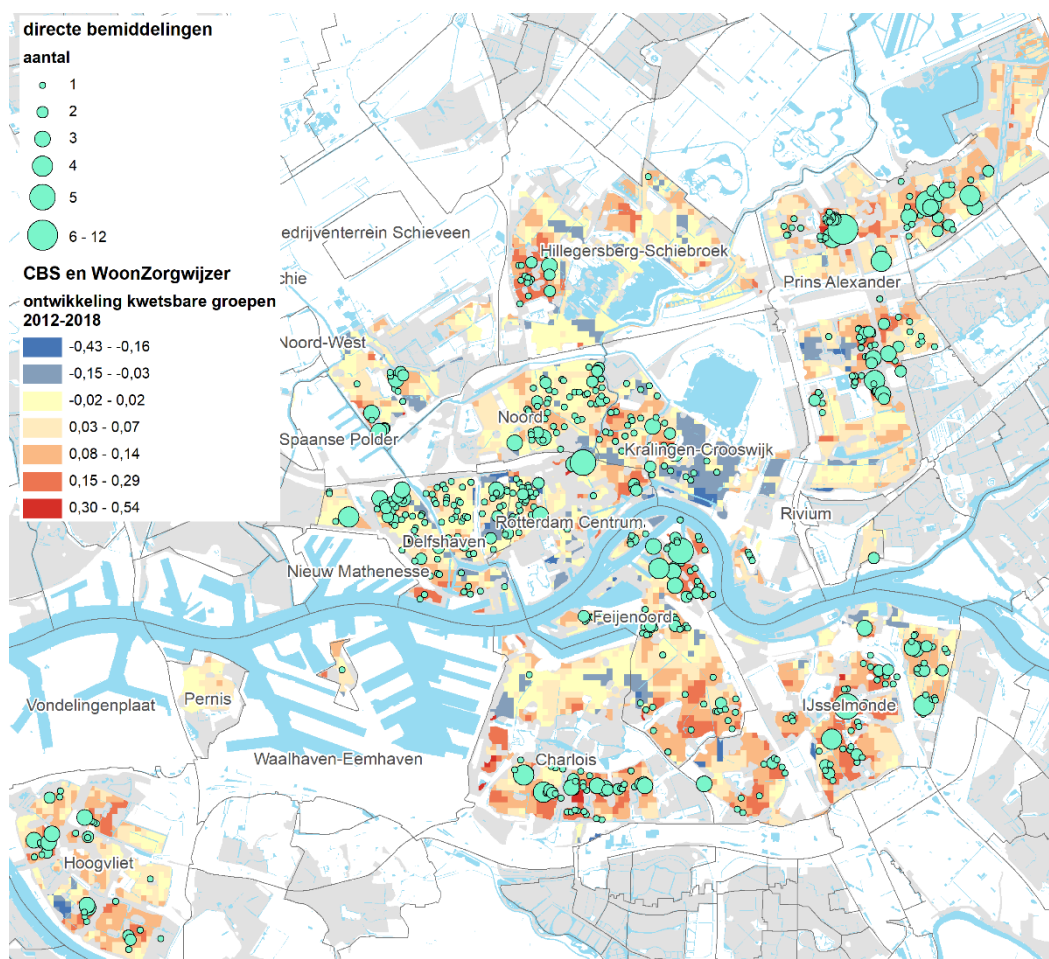
Nadere inspectie leert dat in de gebieden met veel goedkope particuliere huur vooral veel Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Die groepen kunnen hun eigen problematiek met zich meebrengen (in het bijzonder overbewoning en daarmee gepaard gaande overlast), maar zijn niet per se kwetsbaar in de zin die daarvoor in dit onderzoek wordt gebruikt. Het is een groep die niet noodzakelijk laag opgeleid is, meestal werk heeft en geen specifieke behoefte heeft aan de zorg en ondersteuning die



voor de als kwetsbaar aangeduide groepen wel van belang is. Deze groep 'past' daarvoor niet goed bij de groepen die in paragraaf 3.1 zijn beschreven. Daar gaan we hier dan ook verder niet op in.

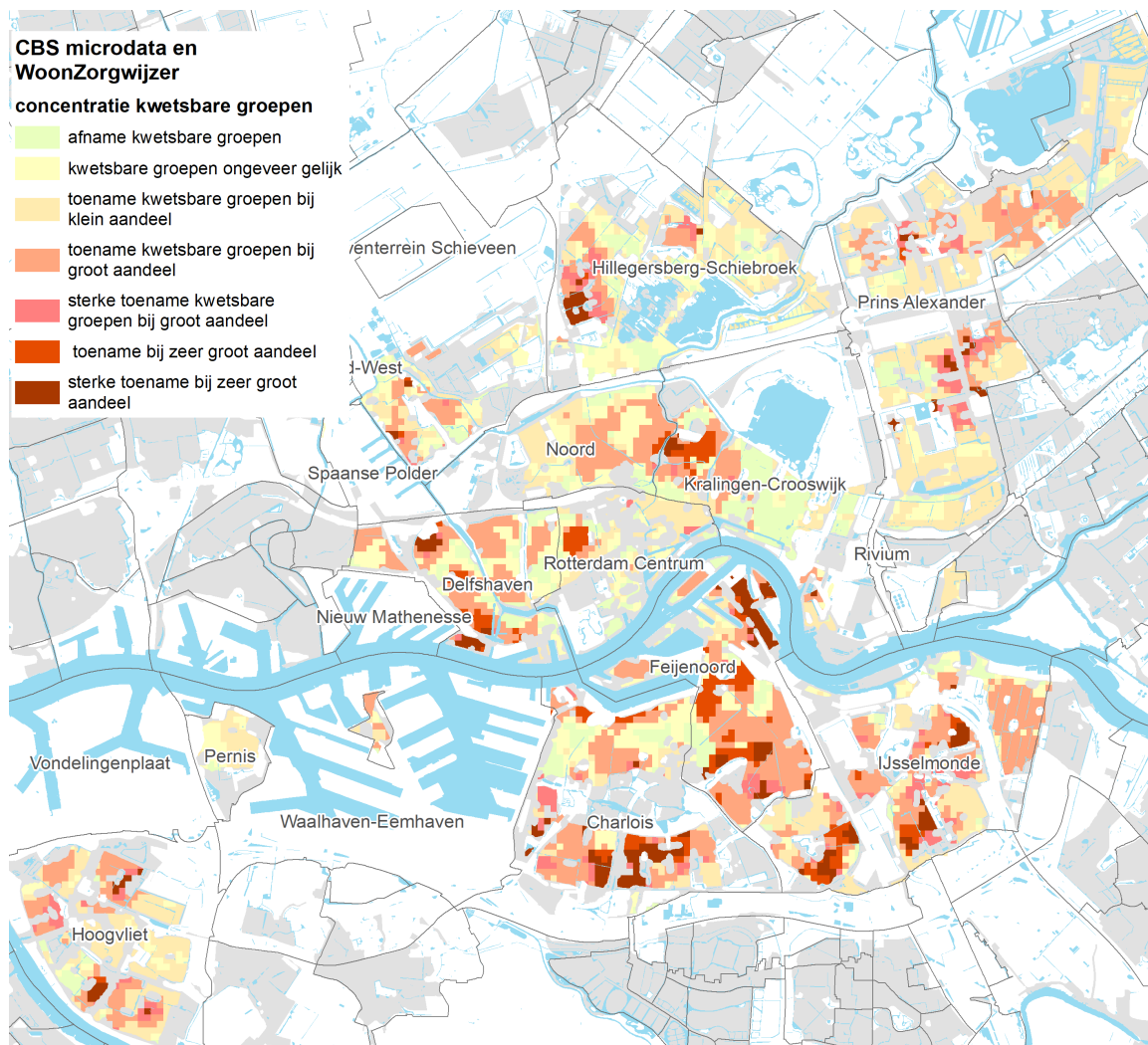
De ontwikkeling van de kwetsbare groepen is weergegeven in Kaart 4-4. Daarin is ook aangegeven op welke plekken cliënten via directe bemiddeling worden toegewezen. In bijlage 2 is dezelfde kaart opgenomen, maar dan zonder deze directe bemiddeling zodat de ontwikkeling beter kan worden gezien. Dit betreft onder meer de uitstroom uit instellingen en anderen die via urgentie woonruimte krijgen toegewezen. De kaart toont dat waar de concentratie van kwetsbare bewoners al groot is, ook vaak bewoners met urgentie terecht komen. In de gebieden waar geen toename of zelfs een afname is van kwetsbare groepen, zijn de directe bemiddelingen ook zeer beperkt. Dit wordt mede door de prijs/kwaliteitverhouding in de voorraad bepaald (de uitstroom uit opvang/instellingen is vaak aangewezen op de goedkoopste delen van de voorraad). Er is een beperkt aantal uitzonderingen van gebieden waar het aandeel kwetsbare groepen wel toeneemt, maar waar de invloed van de directe bemiddeling klein is. Dat kan te maken hebben met de periodes die niet geheel overlappen, met autonome ontwikkelingen die buiten de bemiddeling omgaan, maar ook met beleid om bepaalde gebieden te ontzien.

Kaart 4-4 Ontwikkeling kwetsbare groepen en plekken waar via directe bemiddeling (uitstroom maatschappelijke opvang) is toegewezen in Rotterdam (2018)



In Kaart 4-5 worden de gebieden getoond waar sprake is van een toenemende concentratie van kwetsbare groepen. Dat wil zeggen, de gebieden met een groot aandeel kwetsbare groepen zoals weergegeven in Kaart 4-3 én met een toenemend aandeel tussen 2012 en 2018 zoals weergegeven in Kaart 4-4. De gebieden met het grootste aandeel en de sterkste toename zijn het donkerst gekleurd op de kaart. Wat opvalt, is dat in vrij veel gebieden waar het aandeel kwetsbare groepen groot is en die zijn opgesomd in Tabel 4-1, hun aandeel ook verder toeneemt. De afname van kwetsbare groepen is vooral te zien in de gebieden waar hun aandeel al laag was. Er zijn enkele uitzonderingen. Dat beperkt zich echter tot betrekkelijk kleine delen van buurten in Spangen, het Nieuwe Westen, Hillesluis en Bloemhof. Ook in Tarwewijk, Oud-Charlois en Carnisse is er een vrij groot gebied waar er een afname is van de kwetsbare groepen. Daar was hun aandeel – zoals hiervoor toegelicht – echter al niet bijzonder groot.

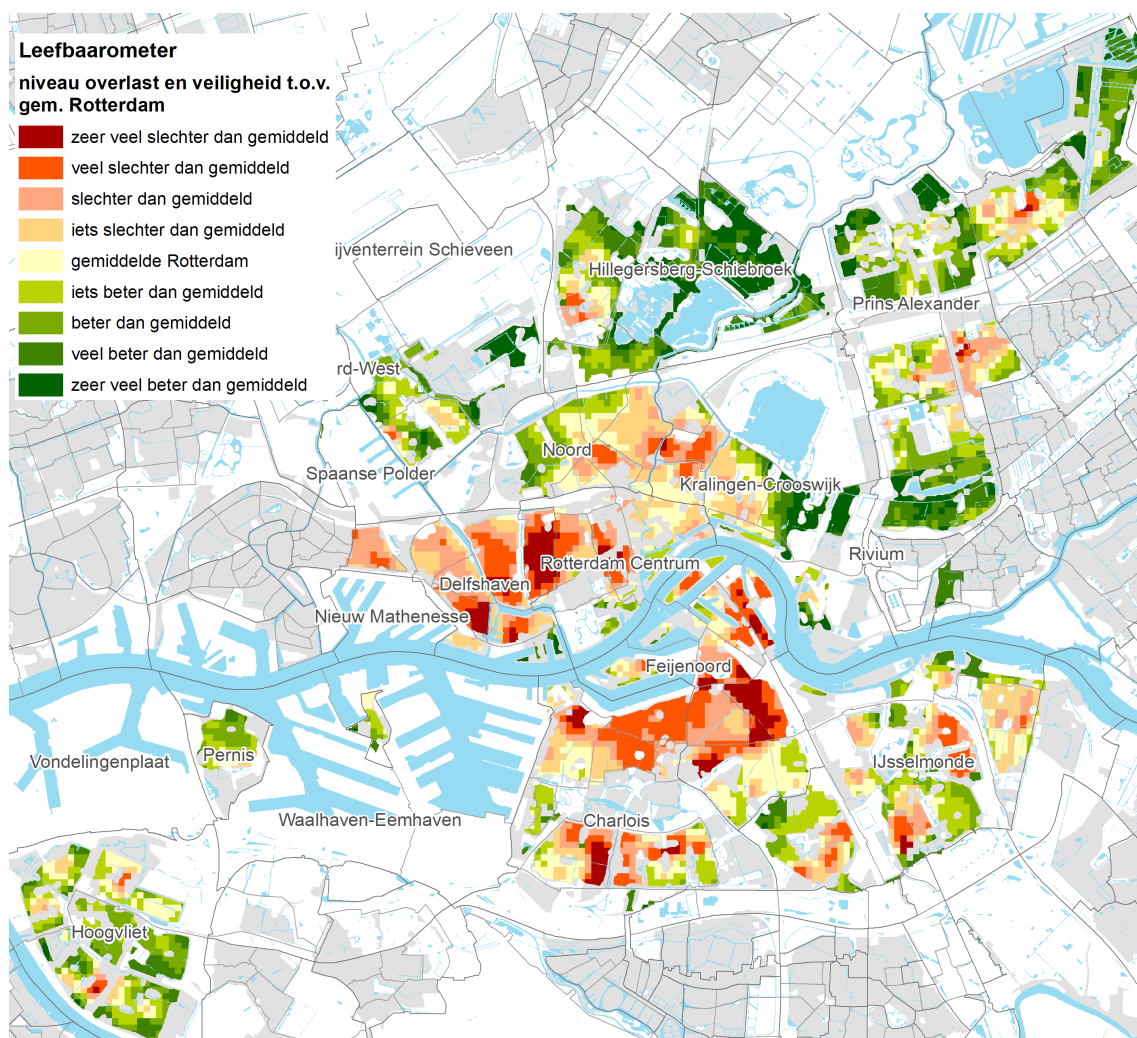
Kaart 4-5 Ontwikkeling concentratie van kwetsbare groepen in Rotterdam (2012-2018)



## 4.4 Overlast en onveiligheid

In grote delen van Rotterdam is het niveau van overlast en onveiligheid hoog ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. In Kaart 4-6 wordt het niveau van overlast en onveiligheid in beeld gebracht ten opzichte van het gemiddelde in Rotterdam. Op die manier kan goed worden gezien waar de gebieden liggen waar het het slechtst gesteld is met de overlast en onveiligheid. De buurten die er dan uitspringen qua niveau en omvang van de problematiek zijn: Middelland, Bospolder, Cool, Feijenoord, Hillesluis, Afrikaanderwijk en Pendrecht. Maar in de meeste wijken die in Tabel 4-1 zijn benoemd, is er sprake van een bovengemiddeld niveau van overlast en onveiligheid. Wat dat betreft gaat de concentratie van kwetsbare groepen en overlast en onveiligheid grotendeels gelijk op.

Kaart 4-6 Overlast en onveiligheid in Rotterdam (2018)

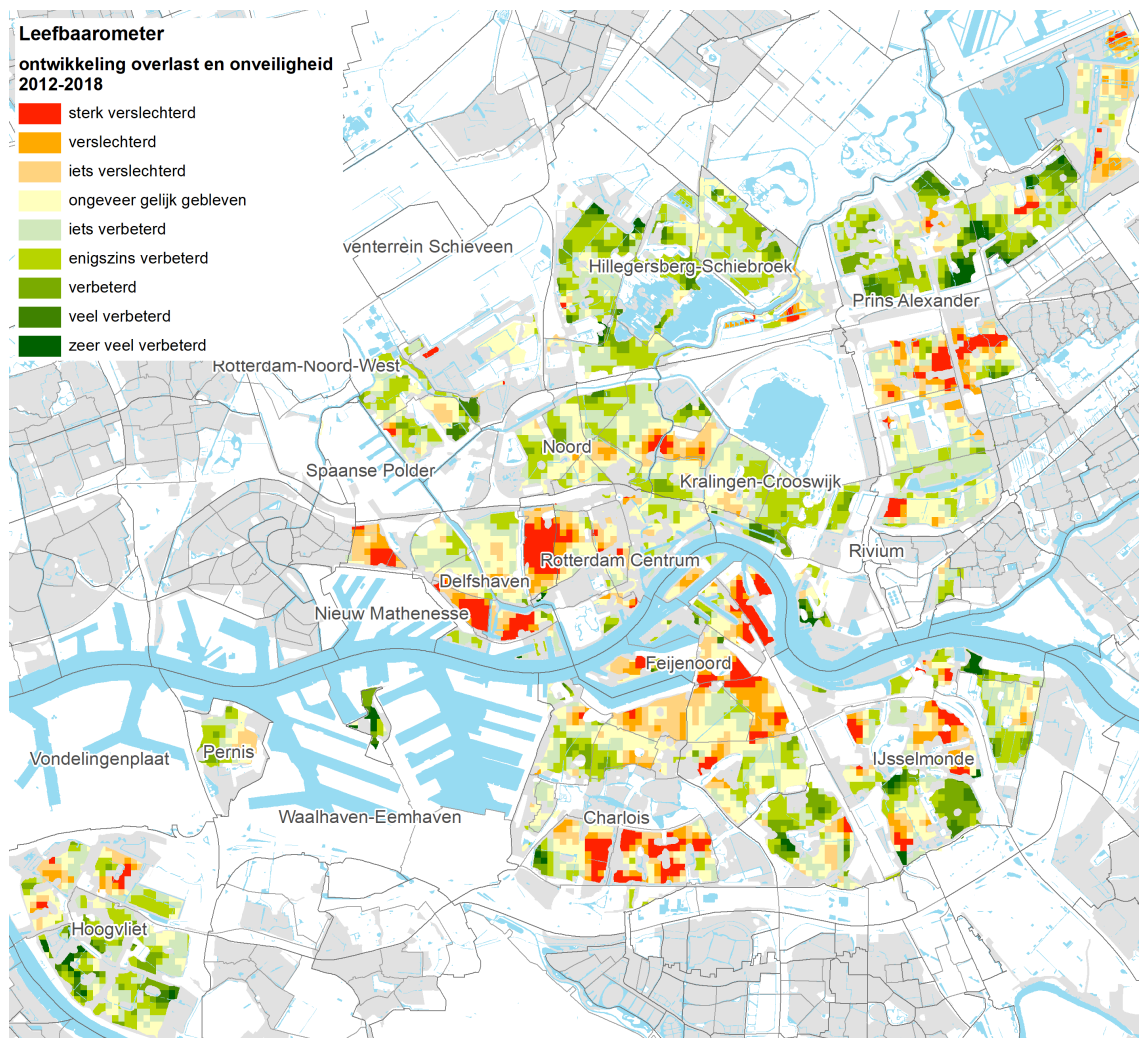




Ook hier zijn er uitzonderingen op de regel. Zo komen Cool en Middelland niet voor in de lijst van buurten met veel kwetsbare groepen en is het niveau van overlast en onveiligheid in Hillesluis hoger dan alleen op basis van het aandeel kwetsbare bewoners zou worden verwacht. In deze gebieden hangt de overlast meer samen met de omgeving (horeca, uitgaan, hangjongeren) dan met de omwonenden.

De ontwikkeling van overlast en onveiligheid tussen 2012 en 2018 is weergegeven in Kaart 4-7. Ook hiervoor geldt dat de gebieden waar overlast is toegenomen vaak ook de gebieden zijn waar het niveau al hoog is, terwijl de situatie verbetert op plekken waar de overlast al beperkt is. Daardoor ontstaat dan ook op vrij veel plekken een verdere concentratie van – in dit geval – problemen rond overlast en onveiligheid.

Kaart 4-7 Ontwikkeling overlast en onveiligheid in Rotterdam (2012-2018)



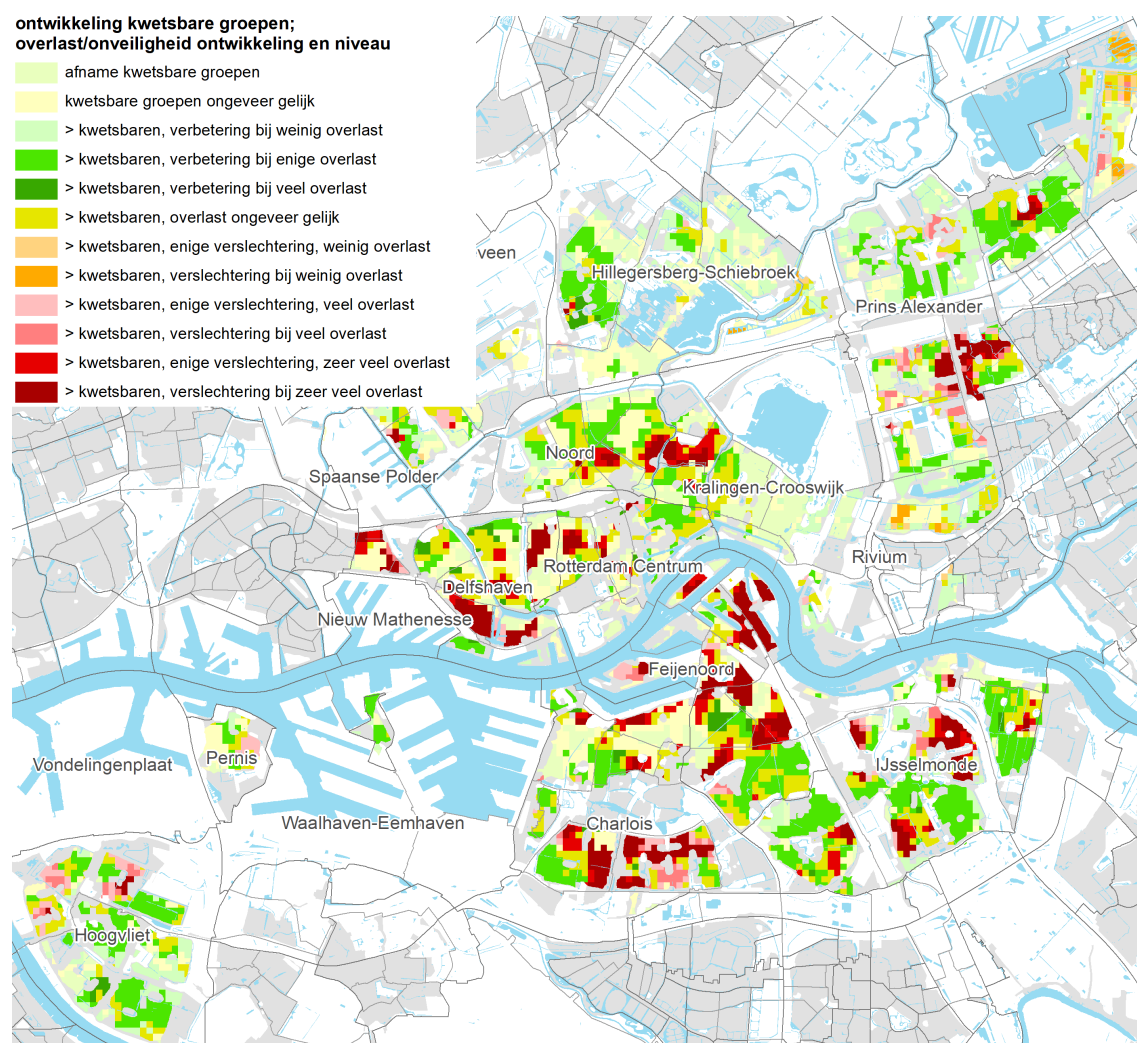


## 4.5 Ontwikkelingen kwetsbare groepen én overlast

De ontwikkelingen van kwetsbare groepen en van overlast en onveiligheid zijn niet onafhankelijk van elkaar. Gemiddeld in Nederland is het zo dat waar het aandeel kwetsbare groepen toeneemt, ook de overlast en onveiligheid toenemen. Dat is in Rotterdam ook het geval, zij het dat ook hier – gelukkig – uitzonderingen op zijn.

In Kaart 4-8 wordt weergegeven in welke mate de ontwikkeling van het aandeel kwetsbare groepen in een gebied samenhangt met de ontwikkeling van overlast en onveiligheid. In de donkerder groen gekleurde gebieden is er een toename van kwetsbare groepen geweest maar een afname van problemen rond overlast en onveiligheid. Hoe donkerder groen, hoe meer zo'n gebied te maken heeft met overlast en onveiligheid. Vooral de donkerste kleur groen geeft dus gebieden aan die een belangrijke uitzondering op de regel vormen: zeer veel problemen, een toename van kwetsbare bewoners en een afname van problemen.

Kaart 4-8 Ontwikkeling kwetsbare groepen en niveau en ontwikkeling overlast en onveiligheid in Rotterdam (2012-2018)



Inspectie van Kaart 4-8 geeft aan dat dergelijke gebieden er slechts weinig zijn. Alleen in kleine delen van Bloemhof, het Nieuwe Westen, Spangen, Schiebroek en Hoogvliet-Zuid (Meeuwenplaat) is dit het geval. Een toename van kwetsbare groepen, gecombineerd met een afname van problemen komt wel vrij veel voor, maar vooral in gebieden waar de overlast en onveiligheid nog beperkt waren. Dit zijn de helder groen gekleurde gebieden. In deze gebieden is het aandeel kwetsbare groepen in de regel eveneens beperkt.

Situaties waarbij een toename van kwetsbare groepen samengaat met een toename van problemen, komen vooral voor in gebieden waar er al veel overlast en onveiligheid is. Dat blijkt eruit dat er in Kaart 4-8 slechts weinig lichter rood gekleurde gebieden zijn, terwijl de donker rood/bruin gekleurde gebieden veel voorkomen. Deze donker rood/bruin gekleurde gebieden zijn vaak gebieden waar niet alleen het niveau van problemen rond overlast en onveiligheid hoog was, maar waar ook al veel kwetsbare mensen woonden. Deze donker gekleurde gebieden zijn daarmee de gebieden waar de ontwikkelingen zoals die waren gesignaleerd in het Aedes-onderzoek zich in Rotterdam voordoen. De gebieden waar dit op vrij grote schaal het geval is, zijn weergegeven in Tabel 4-2.

Tabel 4-2 Buurten (in alfabetische volgorde) waar de toename van kwetsbare groepen gepaard gaat met de toename van problemen overlast en onveiligheid in een situatiewaar er al veel overlast en onveiligheid is.

<b>buurt</b>	<b>opmerkingen</b>	<b>eigendom</b>
Afrikaanderwijk	overwegend ongunstige ontwikkeling	Vestia
Agniesebuurt	kleine buurt, wel overwegend ongunstige ontwikkelingen	Havensteder
Bloemhof	zeer divers beeld	Vestia, Woonstad
Bospolder	sterk ongunstige ontwikkelingen	Havensteder
Delfshaven	deels ongunstige ontwikkeling	Woonbron, Woonstad
Feijenoord	overwegend ongunstige ontwikkeling	Woonstad
Het Lage Land (midden-oostelijk deel)	ook deels een gebied waar ontwikkelingen wel gunstig zijn	Havensteder, Woonstad, SOR
Het Oude Noorden	deel tegen Oud Crooswijk gaat niet goed, elders gunstiger ontwikkelingen	Havensteder, Woonstad
Hillesluis	overwegend ongunstige ontwikkeling	Woonstad, enkele complexen Vestia en Havensteder
Hoogvliet Noord (Oudeland)	verslechtering in gestapelde deel; elders ook verbeteringen	Woonbron
IJsselmonde - Tuinenhoven/Groenenhagen	overwegend negatieve ontwikkeling	Woonbron
IJsselmonde -Hordijkerveld)	negatieve ontwikkeling vooral in gestapeld deel	Vestia

<b>buurt</b>	<b>opmerkingen</b>	<b>eigendom</b>
Kop van Zuid - Entrepot	divers beeld; grootste deel corporatiebezit ongunstig	Vestia, woonstad
Lombardijen (Molière- en Homerusbuurt)	vrij divers beeld, ook delen waar het de goede kant op gaat	Havensteder
Middelland	naast deel waarin het niet goed gaat, is er een groot deel waar niet veel is veranderd	Woonstad
Noordereiland	diverse ontwikkeling, grootste deel minder gunstig	Woonstad, Woonbron
Oosterflank, Oud Crooswijk	deels ook gunstige ontwikkelingen overwegend ongunstige ontwikkeling	Havensteder, Woonstad Havensteder
Oud Mathenesse/Witte Dorp	naast deel waarin het niet goed gaat, is er een deel waar niet veel is veranderd	particuliere huur, Woonbron, Woonstad, SOR
Oude Westen	naast deel waarin het niet goed gaat, is er een klein deel waar er een verbetering is en een groot deel waar niet veel is veranderd	Woonstad
Pendrecht	problemen vooral in oostelijk deel; in zuidwest ook verbetering	Woonstad, Vestia, complex Havensteder
Tarwewijk	in noordrand negatieve ontwikkeling, in overig deel Tarwewijk afname kwetsbare groepen	Woonstad, particuliere huur
Tussendijken	vrij divers in ontwikkelingen, strook waar het niet goed gaat, maar ook deels met verbeteringen	Woonbron, Woonstad enkele complexen Havensteder
Vreewijk, noordelijk deel	slechts deel van de buurt heeft een negatieve ontwikkeling; overwegend positief	Havensteder, enkele complexen SOR en Vestia
Zevenkamp	overlast concentreert zich in het centrale deel (hier is mogelijk niet zozeer sprake van woonoverlast maar van overlast door bijvoorbeeld hangjeugd in het winkelcentrum; in de omliggende gebieden is een afname van problemen	Vestia, Woonbron, SOR, Woonstad, Havensteder
Zuidwijk	overwegend ongunstige ontwikkelingen, kleine delen positief	Vestia

Buurten waar (in delen) een gunstige ontwikkeling is van overlast en onveiligheid bij een toenemend aandeel kwetsbare groepen én waarbij het niveau van overlast en onveiligheid ongunstig is, zijn opgesomd in Tabel 4-3.

Tabel 4-3 Buurten (in alfabetische volgorde) waar de toename van kwetsbare groepen gepaard gaat met een afname van problemen overlast en onveiligheid in een situatie waar er al veel overlast en onveiligheid is

<b>buurt</b>	<b>opmerkingen</b>	<b>eigendom</b>
Beverwaard	aandeel kwetsbaar is wel hoog, maar niet bijzonder hoog, neemt toe en overwegend verbetering overlast, behalve centrale deel	Woonbron, Woonstad
Bloemhof	Gemengd beeld: deel verbetering Violierstraat e.o.; verslechtering in noordelijk deel	Woonstad, Vestia
Hoogvliet Zuid - Meeuwenplaat, Zalmplaat	overwegend gunstige ontwikkelingen ook in deel met veel overlast	Vestia, Woonbron
Schiebroek	overwegend gunstige ontwikkelingen, in een klein deel ook verslechtering	Vestia, Havensteder, Woonstad
Spangen	overwegend gelijk of afnemende problematiek, deels ook met dalend aandeel kwetsbare bewoners	Woonstad, enkele complexen Woonbron en Havensteder
Vreewijk	overwegend afname van problemen behalve in noordwestelijk deel	Havensteder, enkele complexen Vestia en SOR
Zevenkamp	overlast concentreert zich in het centrale deel; in de omringende gebieden is een afname van problemen	Vestia, Woonbron, SOR, Woonstad, Havensteder

Om te komen tot een selectie van buurten voor nadere uitwerking kiezen we buurten met uiteenlopende profielen. Buurten met een zeer divers beeld in de ontwikkeling (deels ook positief), zijn bijvoorbeeld:

1. Bloemhof (Vestia, Woonstad),
2. Zevenkamp (alle corporaties),
3. Hoogvliet Noord (Woonbron),
4. Lage Land/Oosterflank (alle corporaties)
5. Oud-Mathenesse (div. corporaties)
6. Pendrecht (Woonstad/Vestia)

Buurten met een concentratie van kwetsbare groepen en problemen, zijn onder meer:

1. Feijenoord (Woonstad),
2. Afrikaanderwijk (Vestia),
3. Hillesluis (Woonstad),
4. Bospolder (Havensteder),
5. Delfshaven (Woonbron, Woonstad),
6. Oud Crooswijk (Havensteder),
7. Zuidwijk (Vestia)

Als we dan streven naar enige spreiding over Noord en Zuid, alle corporaties die deelnemen aan het onderzoek aan bod willen laten komen en een spreiding nastreven over gebieden waar het (deels) de goede kant lijkt op te gaan en gebieden waar dat niet het geval is, komen we in overleg met de betrokken corporaties tot de volgende keuze:

1. Lage Land/Oosterflank (SOR, Havensteder, Woonstad) – gemengd beeld, Noord;
2. Delfshaven (Woonbron, Woonstad) – deels ongunstige ontwikkeling, Noord;
3. Bloemhof (Vestia, Woonstad) – gemengd beeld, Zuid;
4. Pendrecht Oost/Zuidwijk (Vestia, Woonstad) – ongunstige ontwikkeling, Zuid.

## 5 Vier buurten nader verkend

Wat is het verhaal achter de in voorgaande hoofdstukken gepresenteerde cijfers? Door de achtergronden bij de ontwikkelingen in de vier buurten te analyseren, kan een indruk worden verkregen van welke ontwikkelingen er de afgelopen jaren in een buurt zijn geweest, wat er is bereikt en wat juist moeilijk was.

### 5.1 Interviews met professionals

De achtergrond bij de cijfers is verzameld door gesprekken te voeren met professionals die dagelijks in de buurten werkzaam zijn. Het betrof face-to-face gesprekken met mensen die door de woningcorporaties en de gemeente Rotterdam als kenners van de buurt zijn aangedragen. Van woningcorporaties spraken we sociaal beheerders, projectleiders strategie, een gebiedsmanager en mensen van de afdeling Wijkverbetering. Op het gebied van de zorg en de maatschappelijke ondersteuning spraken we een manager extramurale zorg van een zorginstelling, een teamleider bij buurtwerk, wijkcoaches OGGZ en een teamleider van het wijkteam. We spraken verder met mensen van de politie, van het Leger des Heils en van de gemeente Rotterdam. De interviews werden afgenomen in de buurten zelf, gecombineerd met een wandeling door de buurt. De uitkomsten waarop de kwalitatieve analyse is gebaseerd, zijn teruggekoppeld met de geïnterviewden.

Tijdens uitgebreide gesprekken is nagegaan hoe het was in de buurt, hoe het nu is, wat er in tussentijd is gebeurd, wie daarbij waren betrokken en hoe de samenwerking daarbij was. Het gesprek concentreerde zich op de laatste vijf à tien jaar. Er werd ook gesproken over wat volgens de professionals in de buurt effectief was, wat niet en hoe dat kwam: wat was volgens de professionals dankzij en wat was ondanks?

### 5.2 De keuze voor verschillende buurten

Er zijn vier buurten gekozen die in het kwantitatieve onderzoek naar voren kwamen met opvallende uitkomsten. Bij de uiteindelijke keuze voor buurten is ook gekeken naar de geografische spreiding over de stad en naar de woningcorporaties die er werkzaam zijn. De buurt Bloemhof is gekozen omdat een toenemend aandeel kwetsbare groepen hier in delen van de buurt samengaat met een positieve ontwikkeling van de overlast en leefbaarheid. Pendrecht en Coolhaveneiland zijn gekozen omdat de toename van kwetsbare bewoners hier juist samengaat met een negatieve ontwikkeling. Lage land/ Oosterflank is gekozen omdat er binnen de buurten een wisselend beeld te zien is.

## 5.3 Bloemhof

### De situatie in Bloemhof

Bloemhof ligt midden in Rotterdam Zuid. De buurt bestaat voornamelijk uit kleinere eengezinswoningen van Woonstad en Vestia (zie Kaart 5-1). De woningen hebben over het algemeen een matige kwaliteit. Aan de randen van de buurt staat gestapelde bouw, vaak in bezit van particulieren.

De buurt was oorspronkelijk een arbeiderswijk. Vandaag de dag hebben veel bewoners van Bloemhof geen inkomen uit werk. Velen zijn kwetsbaar, soms zelfs generaties lang. De buurt kent al decennia zware leefbaarheidsproblemen, maar de laatste jaren ontwikkelt de buurt zich positief. De overlast neemt af en de veiligheid toe. Professionals ervaren een toenemend vertrouwen onder de bewoners van de buurt. Tegelijkertijd zijn nog veel bewoners kwetsbaar en vraagt de buurt onveranderd veel aandacht. Ook het vertrouwen van mensen is volgens professionals nog pril en dun. Bewoners voelen zich pas sinds enkele jaren gesteund om bijvoorbeeld meldingen te doen van illegale bewoning, maar zijn nog steeds huiverig zich uit te spreken.

### De aanpak van Bloemhof

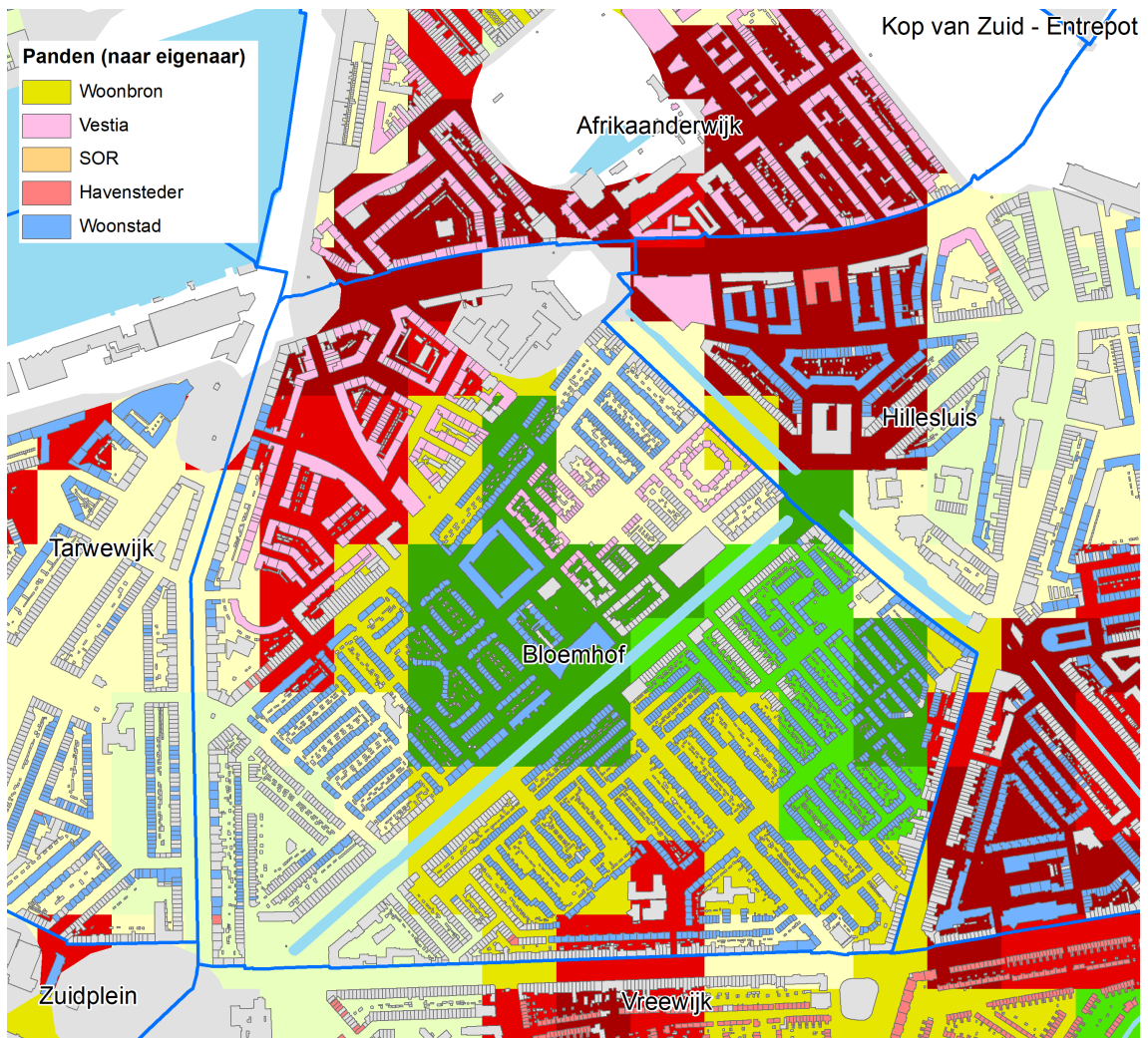
De verbetering van de leefbaarheid wordt door de professionals toegeschreven aan een gezamenlijke en intensieve aanpak op meerdere fronten. De gemeentelijke diensten, de corporatie en de politie zijn zich gezamenlijk gaan inzetten voor de buurt. De aanpak bestond uit drie elementen. Het eerste was het sturen op de instroom. In Bloemhof is de Rotterdamwet (artikel 8, 9 en 10) van toepassing<sup>10</sup>. Het tweede element was het gecoördineerd aanpakken van alle meldingen van bewoners in de problemen, van illegale bewoning en van overlast. Voor woningcorporatie Woonstad kwam deze aanpak bovenop het basispakket sociaal beheer. Het vroeg een stevige extra capaciteit. Ook aan de kant van de politie werd geïnvesteerd in de buurt. Het derde deel van de aanpak betrof de ondersteuning van de zittende bewoners. De gemeente zette met partners in op het bevorderen van positief gedrag. Alle partners beoordelen de samenwerking als goed. Ze zijn bovendien bijzonder te spreken over de toch stevige sociale cohesie in de buurt en de welwillendheid van een groot deel van de bewoners.

---

<sup>10</sup> Het betreft de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, beter bekend als *'de Rotterdamwet'*. Artikel 8 van de wet beschrijft de mogelijkheid voor een gemeenteraad om aan een woningzoekende die minder dan zes jaar in de regio woont voorwaarden te stellen ten aanzien van aan het inkomen en hoe dat wordt verworven. Artikel 9 biedt de mogelijkheid om voorrang te geven aan woningzoekenden die voldoen aan sociaaleconomische kenmerken. Artikel 10 beschrijft dat de gemeenteraad mag bepalen dat de huisvestingsvergunning mag worden geweigerd als er een gegronde vermoeden is dat het huisvesten van deze persoon in dat complex, die straat of dat gebied zal leiden tot een toename van overlast of criminaliteit.



Kaart 5-1 Ontwikkeling in Bloemhof (2012-2018), met woningvoorraad naar eigenaar.



Aan 'de software' van de buurt is de laatste jaren stevig gesleuteld, maar de hardware bleef in die tijd grotendeels onveranderd. De samenstelling en de kwaliteit van woningvoorraad is grotendeels ongewijzigd. Ook aan de kwaliteit van de openbare ruimte is in jaren weinig gedaan. Woonstad investeerde wel in de veiligheid van haar woningen (keurmerk veilig wonen).

### De effectiviteit van de aanpak

De positieve ontwikkeling van overlast en onveiligheid Bloemhof valt vooral op omdat omliggende buurten deze niet hebben doorgemaakt (zie Kaart 5-1 en Kaart 4-8 voor een wat breder perspectief). Voor de professionals in de buurt toont de positieve ontwikkeling ten opzichte van omliggende buurten, dat de aanpak zoals toegepast in Bloemhof effectief was. Volgens hen wordt het succes van Bloemhof vooral verklaard doordat de



partijen hier dicht op de buurt, de bewoners en de partners zaten: nabijheid, betrokkenheid en samenwerking. Bovendien zijn de professionals in de buurt in staat (gesteld) op eigen initiatief acties te ondernemen.

Het kan volgens professionals nog beter, maar dan moet er een centrale en laagdrempelige plek in de buurt komen waar de professionals en de bewoners elkaar makkelijker ontmoeten: meer menselijk contact in de buurt. Ook de privacywet belemmert effectief samenwerken. Er wordt soms - als dat noodzakelijk is - informatie uitgewisseld tussen professionals van verschillende organisaties. Dit gebeurt mondeling, maar het is nu verboden dit vast te leggen. Bij een wisseling van medewerkers gaat informatie verloren.

Een tweede punt van verbetering betreft de woonruimteverdeling. De professionals schatten in dat artikel 9 een positief effect had voor Bloemhof, maar tegelijkertijd de druk op andere buurten heeft vergroot. Men zou liever werk maken van het één op één matchen van vraag en aanbod door verhuurmakelaars.

## 5.4 Coolhaveneiland (Delfshaven)

### De situatie in Coolhaveneiland

Coolhaveneiland is een deel van de wijk Delfshaven, gelegen aan de oostkant van de stad en aan de noordoever van de Nieuwe Maas. De buurt kent een variëteit aan bebouwingvormen met arbeiderswoningen uit de jaren twintig, appartementencomplexen uit de jaren vijftig en sociale woningbouw uit de jaren tachtig. De meeste woningen zijn in het bezit van woningcorporatie Woonbron en worden verhuurd onder de aftoppingsgrens.

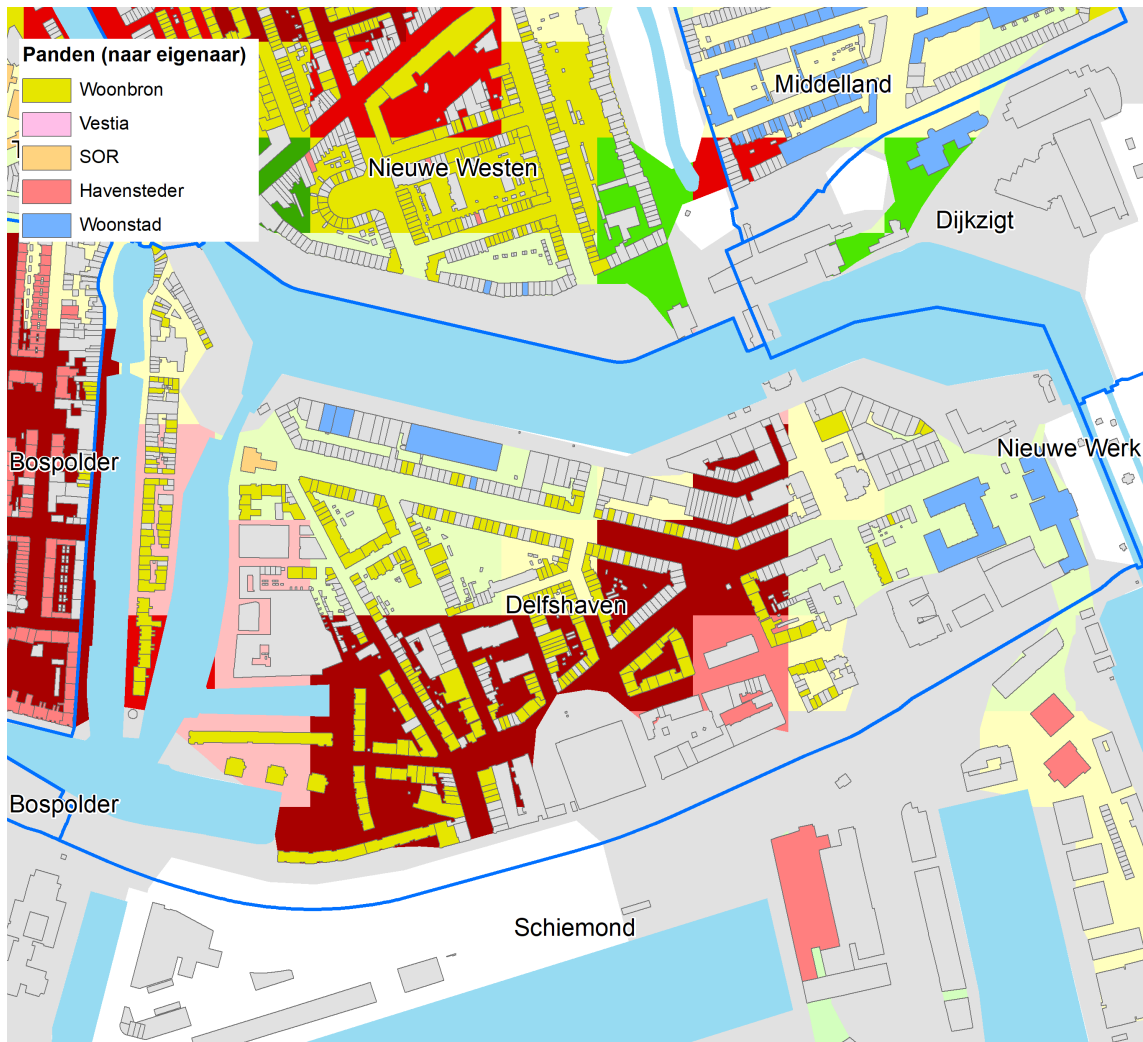
Coolhaveneiland kent al vele jaren een eenzijdig kwetsbare bevolking. De mensen hebben gemiddeld genomen een laag inkomen en meestal niet uit werk. Velen zijn laaggeschoold en kampen met financiële, sociale en/of gezondheidsproblemen. Dit alles geldt in het bijzonder aan de zuid(west)kant van de buurt

De professionals bevestigen het in de kwantitatieve analyses gepresenteerde beeld dat de situatie de laatste jaren verslechtert (zie Kaart 5-2). Hun indruk is dat de toenemende concentratie van de kwetsbare bewoners een rol speelt bij de negatieve ontwikkeling. De buurt is een vertrouwde plek voor kwetsbare mensen, die er – als bewoner, dakloze of bankslaper – vaak ook terugkeren nadat ze de buurt eerder moesten verlaten. Al eerder concludeerde onderzoek dat misdaad voor kwetsbaren een van de schaarse kansen is voor economische en sociale stijging.<sup>11</sup> Het ‘pedagogische klimaat’ op straat is een belangrijke reden waardoor gezinnen die het zich kunnen veroorloven de buurt verlaten. Een steeds groter deel van de bewoners is niet (of weinig) zelfredzaam, waardoor ook de samenredzaamheid in het geding is.

---

<sup>11</sup> Tops, P.W., E.J. Van der Torre, ‘Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit’, 2015 (onderzoekreeks Politieacademie)

Kaart 5-2 Ontwikkeling in Delfshaven (inclusief Coolhaveneiland) 2012-2018, met woningvoorraad naar eigenaar.



### De aanpak van Coolhaven

De laatste vijf à tien jaar is de aanpak van Coolhaveneiland vooral gericht op het sociale domein en meestal reactief. Het wijkteam en de woningcorporaties zijn bekend met en gewend aan de kwetsbare bevolking in de buurt. De politie, het welzijn, het wijkteam, de wijkverpleegkundige en de corporatie komen iedere maand samen om casus door te spreken. Waar is overlast, welke problemen zijn gesignaleerd, wat moet de andere partij weten? Ze beperken zich tot de meest ernstige gevallen, omdat de tijd en de middelen beperkt zijn. Voor proactief handelen is geen tijd.

Als bewoners problemen hebben met zichzelf of problemen melden van anderen, dan komt het Wijkteam in actie. Zij hebben echter te weinig capaciteit om in een buurt met zoveel kwetsbare bewoners de mensen te kunnen bieden wat ze nodig hebben. Professionals in de buurt vinden het bijzonder ernstig dat bewoners die echt specialistische zorg nodig hebben, deze zorg onvoldoende krijgen. Ook daar is te weinig capaciteit.

Er wordt in Coolhaveneiland maar beperkt gestuurd op de instroom. Men is wel terughoudend met de directe bemiddeling. De consequentie is dat er veel aanbod is voor verhuringen via het reguliere systeem. De professionals wijzen op de grote aantrekkingskracht van de buurt op mensen die na een periode van detentie, verslaving(szorg) of dakloosheid terugkeren in de maatschappij. Deze mensen hebben een urgentie en daarom voorrang op andere, reguliere woningzoekenden. In positieve zin is Coolhaveneiland voor hen een aantrekkelijke woonplek vanwege het hier aanwezige hulpcircuit, zoals bijvoorbeeld het Leger des Heils. Het sociale netwerk (van vroeger) is voor hen belangrijk. Daartoe behoren helaas ook geregeld de dealer en andere 'foute vrienden'. Coolhaveneiland is dus helaas ook in negatieve zin verleidelijk voor sommige kwetsbare bewoners.

Er is de laatste vijf tot tien jaar nagenoeg niet geïnvesteerd in de kwaliteit van de sociale woningvoorraad. Ook de samenstelling van de woningvoorraad is hetzelfde gebleven. Er is niet geprobeerd met een andere huurstelling binnen het sociale segment ruimte te bieden aan de meer zelfredzame woningzoekenden: zo goed als alle sociale huurwoningen werden aangeboden onder de aftoppingsgrenzen van de huurtoeslag. Dit is ook het segment waar stedelijk op wordt gestuurd (prestatieafspraken). Er is in deze periode eveneens geen intensieve aanpak geweest van de openbare ruimte.

### **De effectiviteit van de aanpak**

Een effectieve aanpak van de leefbaarheid vraagt volgens professionals in Coolhaveneiland een combinatie van interventies op het sociale en fysieke vlak. Op het fysieke vlak bleven die investeringen de afgelopen jaren uit. Het zorgen voor minder gehorige woningen met meer kwaliteit – ook wat betreft de uitstraling – zou volgens hen effectief hebben bijgedragen aan de leefbaarheid. Hetzelfde geldt voor de openbare ruimte. Zonder investeringen in het fysieke zijn andere interventies minder kansrijk, schat men in.

Zeker als de kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte niet optimaal zijn, maakt het veel uit wie er woont. Dan maakt het nogal uit of er in een complex met oudere oorspronkelijke bewoners, jongeren instromen met een geheel ander levensritme en -stijl. Zeker als dat bijvoorbeeld bewoners zijn met een lichte verstandelijke beperking, die moeite hebben hun wensen op een prettige manier aan elkaar kenbaar te maken. Sturen op de instroom had daaraan kunnen bijdragen.

Sturen op de instroom had gekund door te variëren in de huren, door de directe bemiddeling te beperken en door te sturen op de instroom van kwetsbare bewoners die via urgentie de buurt in stromen. Het probleem is dat de reguliere aanbiedingen bijna volledig werden toegewezen aan mensen met een urgentie. Deze bewoners kregen niet de zorg die mensen die direct worden bemiddeld wel kregen. Ze veroorzaakten vaker overlast. Op de instroom via het reguliere systeem is in Coolhaveneiland niet gestuurd (bijvoorbeeld geen artikel 9 van de Rotterdamwet). Dat was volgens de professionals wel effectief geweest, al willen zij een waterbedeffect naar andere buurten voorkomen.

De sociale aanpak zoals die periode in Coolhaveneiland is uitgevoerd, had volgens de professionals niet voldoende intensiteit en niet de juiste vorm om een positief effect te

hebben op de leefbaarheid. Volgens de professionals was er veel te weinig capaciteit bij de verschillende partijen om alle sociale problemen in de buurt reactief te kunnen aanpakken, laat staan proactief. Voldoende maatschappelijke ondersteuning en het proactief signaleren van problemen bij bewoners was de leefbaarheid zeker ten goede komen. Het had de werkdruk verlicht en het werkplezier van professionals verhoogd.

De betrokken partijen wijzen op het tekort aan eigenaarschap bij partijen. Zelfs binnen de gemeente hadden de verschillende diensten een andere doelstelling. Iedereen werkte vanuit zijn eigen logica aan zijn eigen deelbelang. Uiteindelijk zou het niet moeten gaan om een efficiënt opererende dienst W&I, om de bedrijfslasten van de woningcorporatie of een lik-op-stuk aanpak van een individueel persoon. Het had moeten gaan om de leefbaarheid van de buurt als geheel en de totale maatschappelijke kosten en baten.

De sociale aanpak in dit soort buurten is alleen effectief als er meer capaciteit beschikbaar is bij de specialistische zorg en als mensen tijdig kunnen worden opgenomen. Er was nu veel te weinig adequate specialistische hulp, zodat deze bewoners bleven 'drukken' op wijkteam en huisartsen.

## 5.5 Pendrecht

### De situatie in Pendrecht

Pendrecht is een typische vroegnaoorlogse wijk in Charlois te Rotterdam-Zuid. Er staan voornamelijk woningen in het goedkope segment. De kwaliteit van de woningen is over het algemeen matig, met uitschieters omhoog en omlaag. Er staan soms mooie, relatief nieuwe woningen, maar ook oude bejaardenwoningen en portiek- en galerijflats (zonder en met lift) in een slechte staat. De uitstraling van de bebouwing is dikwijls schraal en verouderd. Veel woningen zijn gehorig. Er zijn binnen de buurt wel verschillen.

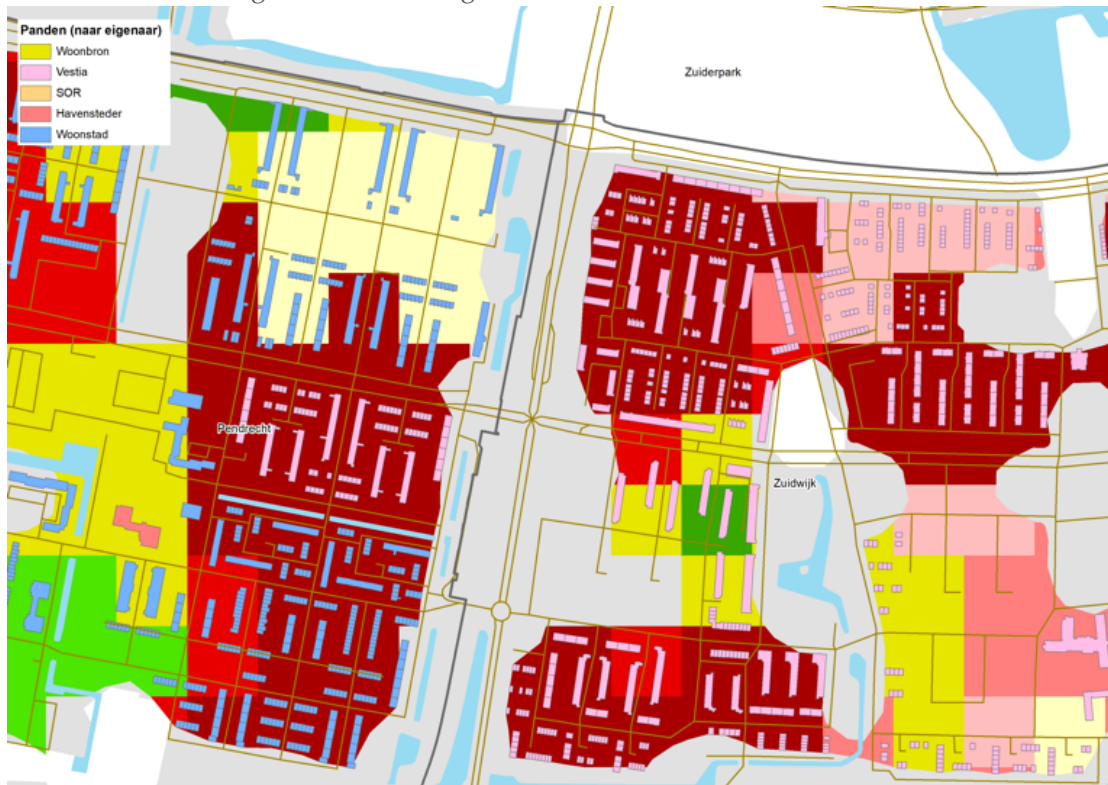
De opzet van de buurt is ruim, met brede straten en veel groen. Het groen kan in zijn huidige vorm moeilijk als kwaliteit worden ervaren. Het is vaak vervuild, onbestendig, zonder duidelijke functie en losstaand van de bebouwing.

De professionals herkennen het beeld van een zeer zwakke wijk die zich de laatste jaren niet verbetert. Het was slecht en dat is het nog steeds. De bevolking bestaat in Pendrecht tamelijk eenzijdig uit arme en steeds vaker kwetsbare mensen. Er wonen veel bewoners met een Surinaamse, Antilliaanse en Turkse achtergrond. Wat betreft inkomen is de wijk vrij homogeen, maar wat betreft etniciteit juist heterogeen.

### De aanpak van Pendrecht

Pendrecht kende de laatste tien jaar geen bijzondere aanpak, gericht op de verbetering van de leefbaarheid. Natuurlijk beheerden de woningcorporaties de woningen, inclusief het sociale beheer. Ook de wijkagenten waren ter plaatse, het wijkteam deed zijn werk, evenals de zorginstellingen, maar niet intensiever dan op andere plekken in de stad. In zijn algemeenheid constateren de professionals dat de meeste partijen de laatste tien jaar een terugtrekkende beweging hebben gemaakt uit de buurt.

Kaart 3 Ontwikkeling in Pendrecht-Oost en Zuidwijk-West (2012-2018), met woningvoorraad naar eigenaar.



Er is de laatste jaren weinig geïnvesteerd in de sociale woningvoorraad. Iets langer geleden deed Woonstad dat wel en ook momenteel is Woonstad aan het renoveren en verduurzamen. Vestia heeft aan haar sociale huurwoningen de afgelopen jaren weinig verbeterd en dat geldt ook voor de particuliere verhuurders. De wat schrale uitstraling van de woningen hangt ook samen met de manier waarop veel van de woningen worden bewoond: doeken voor de ramen, vervuilde balkons en verwaarloosde tuintjes. De buurt verkeert in een vervalspiraal: mensen zijn niet trots op hun leefomgeving, en zijn er niet zuinig op, waardoor het verder vervuult en ze er nog minder trots op zijn.

In het verleden zijn er pogingen ondernomen meer variatie in het woningaanbod aan te brengen in of nabij de buurt. Echter, de laatste tien jaar bleef de samenstelling van de woningvoorraad ongewijzigd. Omdat het over het algemeen kleine woningen zijn, werden (en worden) ze verhuurd in het goedkoopste segment. Er zijn geen pogingen gedaan een deel van de sociale huur boven de aftoppingsgrens van de huurtoeslag aan te bieden, om zo een andere instroom te bewerkstelligen. De woningen hadden volgens professionals niet de kwaliteit en marktpositie om ze in het hogere segment te verhuren.

Er is beperkt gestuurd op de instroom in sociale huurwoningen. Hoogstens werd – op aangeven van sociaal beheer bij Vestia - een halt toegeroepen aan de instroom via directe bemiddeling. Net als in Coolhaveneiland leidde dit wel tot een toename van de

instroom van urgenten via de reguliere weg. Op de reguliere instroom werd bijna niet gestuurd. Alleen werd in sommige straten artikel 10 van de Rotterdamwet toegepast.

### **De effectiviteit van de aanpak**

De professionals zijn het erover eens dat de staat van de gebouwde omgeving, een belangrijke rol speelt in de afnemende leefbaarheid in Pendrecht. Dat is in zijn algemeenheid zo, maar het geldt zeker in deze buurt. Omdat de woningen vaak klein zijn, is de druk op de buitenruimte groot. Dat vraagt intensief beheer. Een andere zorg is de gehorigheid van de woningen. Overlast van de burens is zeer bepalend voor het woongenot. Betere geluidsisolatie zou de leefbaarheid volgens professionals zeker verbeteren.

De professionals verwachten dat een minder eenzijdig arme en kwetsbare instroom van bewoners bijdraagt aan de leefbaarheid. Dit vraagt maatwerk. Een investering van tijd en aandacht, maar men verwacht dat het loont. Er zijn grenzen aan het adaptatievermogen van bewoners en buurt. Bewoners vinden het acceptabel als er in de straat iemand woont die extra aandacht vraagt. Soms ontfermt iemand in zo'n straat zich zelfs over de bewoner. Echter, als het er meerdere worden 'sluit men de ramen en deuren.' Dan is er geen verantwoordelijkheidsgevoel of eigenaarschap. Als er alleen kwetsbare bewoners in een straat wonen, is de kans dat men elkaar kan helpen sowieso klein. Toch werkt 'klakkeloos' woontorentjes met dure huur tussen de goedkope woningen plaatsen niet. De uitdaging is woningen aan te bieden die aantrekkelijk zijn voor mensen die wat hebben met het Pendrechtse woonmilieu en die affiniteit hebben met de huidige bewoners: maatwerk dus!

Als er toch voor wordt gekozen de buurt eenzijdig goedkoop te houden - daar is volgens professionals iets voor te zeggen als er elders in de stad/regio onvoldoende goedkope woningen zijn - dan is adequaat sociaal en economisch beleid voorwaardelijk voor een goede leefbaarheid. Het vraagt werk, vrijwilligerswerk, andere nuttige dagbesteding, voldoende zorg en maatschappelijke ondersteuning (schuldhulpverlening, verslavingszorg). Het vraagt ook aandacht voor de jeugd en aanwezigheid van de politie. Aandacht die - juist in dit soort buurten - niet is gericht op situaties die al fout zijn gegaan, maar preventief en proactief. Meer wijkagenten en huismeesters, met mandaat en handelingsvrijheid om actie te ondernemen. Het vraagt überhaupt volop aanwezigheid van alle relevante partijen en dus een omslag in denken en doen. Professionals zien al jaren een omgekeerde beweging.

## **5.6 Lage land en Oosterflank**

### **De situatie in Lage land en Oosterflank**

Lage land is een naoorlogse, vrij ruim opgezette buurt, met een gemengde bebouwing van laag-, middenhoog- en hoogbouwwoonwoningen. De woningvoorraad bestaat voor het merendeel uit sociale huurwoningen. In Lage land wordt het merendeel daarvan verhuurd door Havensteder. Aan de noordwestkant van Lage Land verhuurt de SOR woningen. Het zijn voornamelijk galerijflats. Oosterflank is een typische Bloemkoolwijk.

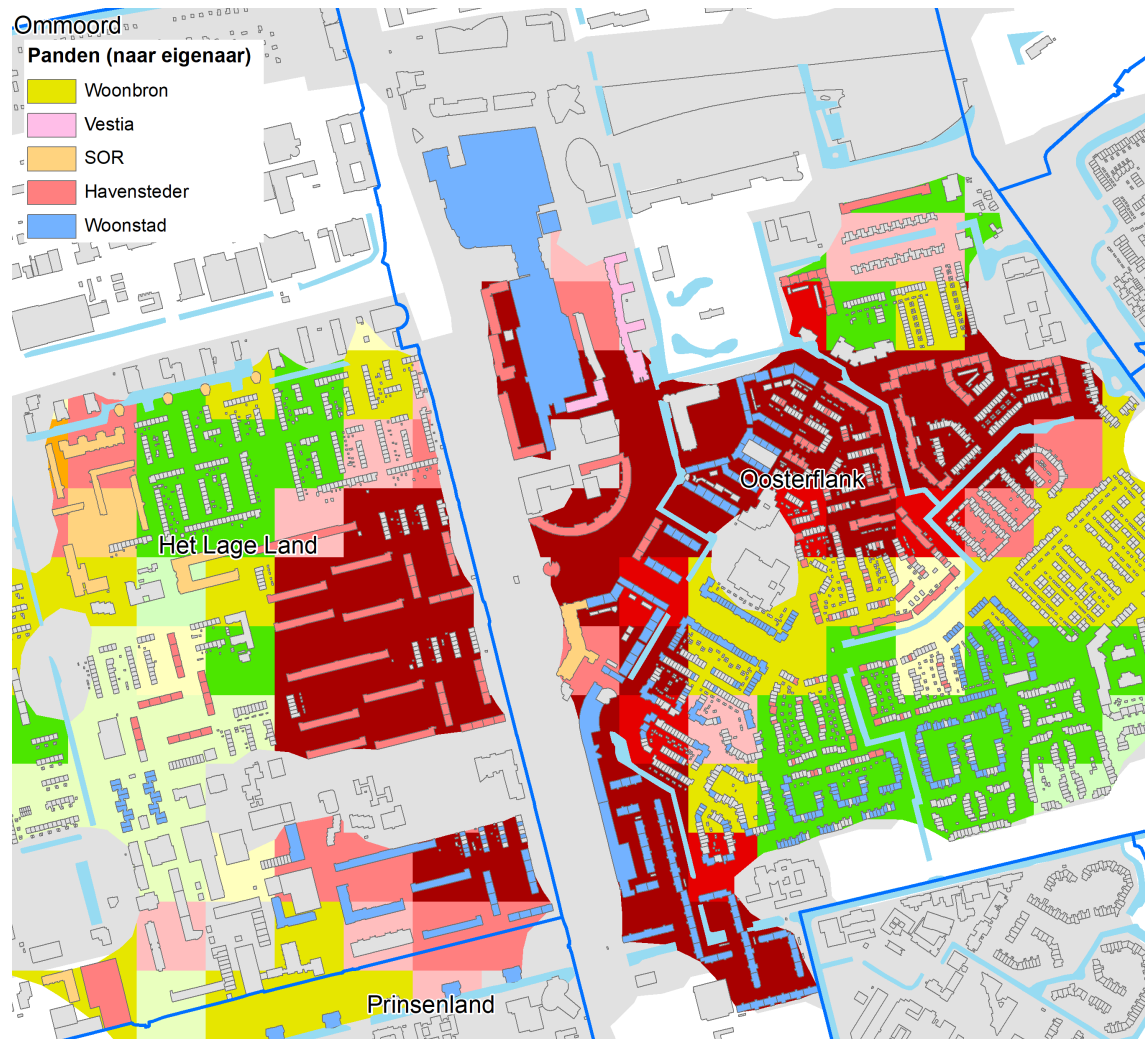


Een combinatie van laag- en middenhoogbouw en woonerven met kronkelige wegen. Het merendeel van de woningen wordt verhuurd door Woonstad. De staat van de woningen en de openbare ruimte zijn redelijk.

Ook in Lage land en Oosterflank wonen voornamelijk mensen met een lager inkomen. Een toenemend deel daarvan is kwetsbaar. Toch is de samenstelling van de bevolking meer gevarieerd dan in de andere drie buurten. Er wonen hier en daar ook mensen die zijn te betitelen als 'jong en kansrijk' en 'werkende middeninkomens'.

In zijn algemeenheid scoort de overlast en veiligheid iets beneden het Rotterdamse gemiddelde, maar beter dan in de andere drie buurten. Het middendeel van de buurt kent wel een stevige toename van kwetsbare groepen, die samengaat met een toename van de overlast en een afname van de veiligheid. In het zuidoosten van Oosterflank verbetert daarentegen de situatie, evenals in het noordoostelijke deel van Lage land ( Kaart 4).

Kaart 4 Lage land en Oosterflank (2012-2018), met woningvoorraad naar eigenaar.



## **De aanpak van Lage land en Oosterflank**

Er werd de afgelopen jaren weinig geïnvesteerd in de sociale woningvoorraad van Lage land en Oosterflank. Een uitzondering daarop zijn de galerijflats aan de noordwestkant van de SOR. Deze voor ouderen bestemde woningen werden opgeknapt. De samenstelling van de woningvoorraad werd wel gewijzigd, althans qua eigendomsvorm. Aan de zuidoostkant van Oosterflank zijn jaren terug veel woningen verkocht door Havensteder. Er is een menging ontstaan van sociale huur- en koopwoningen.

Behalve door de verkoop van sociale huurwoningen werd in Lage Land en Oosterflank niet gestuurd op de instroom. Niet door andere huurprijzen te rekenen en ook niet langs de lijn van de woonruimteverdeling. De Rotterdamwet was er niet van toepassing.

In het gebied waar de SOR woningen verhuurt, aan de noordwestzijde van Lage land, is de laatste jaren stevig sociaal beleid gevoerd. Hieraan lag een visie op de inclusieve stad ten grondslag. Die visie is gestoeld op het samenleven met en zorgen voor elkaar. Er werd een melkboer aangesteld die aandacht heeft voor bewoners, er werd een 'huis van de buurt' gerealiseerd, er werd ingezet op participatie en betrokkenheid. Omdat de woningen voornamelijk voor ouderen zijn, werden de mensen die in de buurt werken – bijvoorbeeld bij de supermarkt – getraind om verwarde mensen te herkennen en door te verwijzen. Men streeft hier al jaren naar een buurt waar mensen eigenaarschap voelen.

In de rest van Lage Land en Oosterflank beoordelen de partijen de samenwerking als niet bijzonder intensief. De wijkteams en andere professionals op het gebied van maatschappelijke ondersteuning gingen de laatste vijf à tien jaar wel de buurt in, maakten contact, haalden wensen op en signaleerden. Als iemand echt gespecialiseerde zorg nodig had, dan verwezen ze door. Net als in de andere buurten bleek juist dit laatste moeilijk. Er was onvoldoende capaciteit aan gespecialiseerde zorg.

## **De effectiviteit van de aanpak**

De professionals zien een verband tussen de relatief positieve ontwikkeling van de leefbaarheid en de verkoop van een deel van de sociale huurwoningen door Havensteder. Ze hebben de indruk dat het naar eigendom differentiëren van de woningvoorraad in positieve zin bijdraagt. Andersom wijzen de professionals erop dat in de gebieden waar nu een heel hoog percentage sociale huurwoningen wordt aangeboden in het goedkoopste segment, de instroom van kwetsbare bewoners groot is. Aangezien het sociaal beheer en de maatschappelijke ondersteuning beperkt is – althans niet bijzonder intensief – leidt dit logischerwijs tot meer overlast en lagere veiligheid.

Het gebied in Lage land waar de SOR woningen verhuurt en stuurt op betrokkenheid en goede zorg op maat, kijkt hier in positieve zin van af. Het lijkt erop dat een homogene samenstelling van de bewoners (oud en laag inkomen) met de juiste aandacht niet hoeft



te leiden tot overlast en onveiligheid. Volgens de directbetrokkenen is de kleine korrelgrootte waarop zij actief zijn, een onderdeel van het succes.

Wat betreft de reguliere zorg en maatschappelijke ondersteuning uitten professionals in Lage land en Oosterflank enige frustratie over de route die een idee dat van bewoners of in de wijk actieve professionals afkomstig is, moet afleggen voordat het kan worden gehonoreerd. Er is behoefte aan meer handelingsvrijheid.

## 6 Omgaan met concentraties kwetsbaren

Wat zijn - terugkijkend op de afgelopen vijf à tien jaar – voor Rotterdam aangrijpingspunten voor het benutten van kansen en het afwenden van bedreigingen? Welke lessen kunnen worden getrokken uit de kwalitatieve analyses van de vier buurten? Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die zijn gericht op het omgaan met een buurt waar sprake is van een concentratie van kwetsbare bewoners en maatregelen gericht op het tegengaan van concentraties kwetsbare bewoners. Beide categorieën maatregelen hebben betrekking op *wat* er moet gebeuren. De derde categorie heeft betrekking op hoe dat moet gebeuren: in samenwerking. Dit hoofdstuk betreft de eerste categorie maatregelen: omgaan met een concentratie van kwetsbare bewoners.

### 6.1 Buurten verschillen, de aanpak dus ook

Een toename van de kwetsbare bewoners hoeft niet te leiden tot meer overlast en minder veiligheid. Een op maat gesneden cocktail van maatregelen kan de leefbaarheid op niveau houden en zelfs verbeteren. Er is echter geen altijd werkend medicijn voor leefbaarheid. Niet iets wat je altijd in dezelfde vorm moet doen of iets dat je juist altijd moet laten. Het is wel zo dat die cocktail over het algemeen uit dezelfde ingrediënten bestaat, maar telkens in een op maat gesneden samenstelling en vormgeving.

In Figuur 6-1 wordt aangegeven in welke mate de maatregelen volgens de professionals zijn toegepast in de vier buurten die zijn onderzocht.

Figuur 6-1: Overzicht toegepaste maatregelen per onderzochte buurt

	Omgaan met een hoge concentratie kwetsbare bewoners		Tegengaan van een hoge concentratie kwetsbare bewoners				Samen werken
	Ondersteuning en zorg	Kwaliteit sociaal bezit & openbare ruimte	Differentiatie in vastgoed	Sturen met huren	Sturen op instroom regulier	Sturen instroom bijzondere doelgroepen	
<b>Bloemhof:</b> toename kwetsbaren en verbetering leefbaarheid	😊	😊	😞	😞	😊	😊	😊
<b>Coolhaven</b> toename kwetsbaren en verslechtering leefbaarheid	😞	😞	😞	😞	😊	😊	😊
<b>Pendrecht</b> toename kwetsbaren en verslechtering leefbaarheid	😞	😞	😞	😞	😊	😊	😊
<b>Lage land/Oosterflank</b> toename kwetsbaren, wisselende leefbaarheid	😊	😞	😊	😞	😞	😊	😊

## 6.2 Ondersteuning en zorg voor bewoners

Als bewoners de zorg en maatschappelijke ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, als mensen werk hebben of een andere nuttige dagbesteding, dan heeft dit - behalve een gunstige invloed op de bewoners zelf - een mogelijk positief effect op de leefbaarheid van een buurt en het functioneren van een stad als geheel. Een langdurige sociale inzet is noodzakelijk om deze wijken voor afglijden te behoeden en het geloof in een betere toekomst te doen groeien.<sup>12</sup>

### Onvoldoende zorg en ondersteuning

De ondersteuning van en zorg voor bewoners heeft volgens de in de vier buurten werkzame professionals de laatste jaren geen bijzondere aandacht gekregen (zie Figuur 6-1), terwijl men het niveau toch al te laag vond. Er is te weinig capaciteit en er zijn te weinig middelen. Buurten met een toenemend aantal kwetsbare bewoners vragen meer tijd en aandacht, terwijl de partijen die zorg en ondersteuning bieden een terugtrekkende beweging hebben gemaakt. Ook het aantal wijkagenten en corporatiemensen in de buurt nam af. De intensieve zorg en ondersteuning voor en door bewoners in een deel van Lage Land vormde de positieve uitzondering op de regel.

Door de beperkte capaciteit voor zorg en ondersteuning stond volgens professionals ook de kwaliteit onder druk. De wijkteams probeerden zoveel mogelijk zelfredzaamheid aan te spreken. Als dat onvoldoende lukte, hielpen ze mee om de basis op orde te brengen. Ze zorgden bijvoorbeeld dat de financiën overzichtelijk werden, dat de formulieren werden ingevuld en dat er geen uitzetting meer dreigde. Als dat onvoldoende soelaas bood, riepen ze de hulp in van een specialist of probeerden ze te komen tot opname van de bewoner. Bij de GGZ, want daar gaat het dan in de praktijk over - was volgens de professionals echter te weinig capaciteit. Mensen die specialistische hulp nodig hebben bleven daardoor 'drukken' op het wijkteam en de buurt. Dit was een probleem voor deze zorgbehoevende mensen zelf en - zeker in een buurt met veel kwetsbare mensen - had het een negatief effect op de leefbaarheid. De extramuralisering verdient op onderdelen een herbezinning.

### Meer capaciteit noodzakelijk voor veerkracht buurten

Het samenleven in buurten met een hoge concentratie kwetsbare bewoners gaat volgens professionals niet vanzelf goed en vraagt om zorg en ondersteuning in brede zin. Dat varieert van handhaving van de openbare orde tot het organiseren of stimuleren van een zinvolle dagbesteding voor mensen zonder werk, opvang van daklozen, schuldhulpverlening, begeleiding van mensen met psychiatrische problematiek die uit een in-

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld ook Uytterlinde, Van der Velden, Bouwman, Wijk in zicht: kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken, Den Haag, Maart 2020 (Platform31).

stelling komen, vroegsignalering van bewoners die psychiatrische problemen ontwikkelen of met verslaving te kampen hebben, taalcursussen voor mensen uit vluchtelingenlanden, verzorging van mensen met chronische somatische aandoeningen, enzovoort.

⇒ *Kwalitatief betere zorg en ondersteuning wordt unaniem genoemd als basisvoorwaarde om buurten met veel kwetsbare bewoners leefbaar te houden. Dit vraagt bovenal meer capaciteit voor zorg en ondersteuning.*

### **Bemoeizorg als optie**

In buurten met een groot aandeel kwetsbare bewoners, is sociaal beleid essentieel. Tijdens de gesprekken in de buurten werd daarbij geregeld gewezen op de bewoners die zich in de complexe samenleving moeilijk weten te redden en telkens opnieuw in de problemen komen. Deze mensen kunnen soms worden geholpen met een vorm van bemoeizorg, zodat ze het leven weer overzien.

⇒ *Bewoners die keer op keer aantonen ongewild problemen te veroorzaken voor zichzelf en de omgeving, vragen bemoeizorg en/of een beschermde woonomgeving met passende zorg en ondersteuning.*

## **6.3 Kwaliteit sociale woningvoorraad en openbare ruimte**

Een kwalitatief goede gebouwde omgeving trekt een bredere doelgroep en vergroot de kans op bewoners die een positieve keuze maken voor de buurt. Het gaat om de kwaliteit van de woningen, zoals de gehorigheid, het binnenpakket (keuken en sanitair), de gezondheid (ventilatie), de duurzaamheid en nadrukkelijk ook de uitstraling. Het gaat ook over de kwaliteit van de openbare ruimte. De inrichting van de straten, de pleinen, het groen en natuurlijk de staat waarin het verkeert (schoon, heel en veilig). Een buurt waar deze fysieke aspecten goed verzorgd zijn, leidt bovendien tot trotsere bewoners met een positieve houding ten opzichte van hun woning en woonomgeving. Andersom trekken onverzorgde buurten mensen aan die een negatieve keuze maken voor de buurt, omdat ze – bijvoorbeeld vanwege hun lage inkomen – weinig te kiezen hebben.

### **Weinig aandacht voor de gebouwde omgeving**

In de onderzochte Rotterdamse buurten is volgens de professionals de laatste jaren weinig geïnvesteerd in de kwaliteit van de woningvoorraad (zie Figuur 6-1). De positieve uitzondering zijn de verbeteringen die Woonstad Rotterdam aanbracht om woningen in Bloemhof veiliger te maken en de investeringen van de SOR aan de noordwestkant van Lage Land. We weten natuurlijk niet of dit van doorslaggevende betekenis is geweest, maar juist in deze twee gebieden ontwikkelden de overlast en veiligheid zich positief. De kwaliteit van de woningen wordt over het algemeen als matig tot slecht beoordeeld. Daarbij doelt men op de woontechnische kwaliteit (gehorig en vochtig) en de uitstraling

Er was de laatste jaren in de buurten geen sprake van intensief beheer van de openbare ruimte. De inrichting van de openbare ruimte is vaak vooral 'hufferproof' en gericht op praktisch beheer. Het groen is op veel plekken onverzorgd.

### **Ook (of juist) in zwakke buurten moet de kwaliteit goed zijn**

De kwaliteit van de gebouwde omgeving is altijd een van de bepalende factoren in de ontwikkeling van de overlast en de veiligheid, maar is dat zeker in gebieden waar veel kwetsbare mensen wonen en de leefbaarheid sowieso al laag scoort. Geluidsoverlast is een van de belangrijkste verstoringen van het woongenot, net als vervuilde portieken. Zeker in situaties waarin mensen met een verschillende leefstijl en met een ander leefritme naast elkaar wonen en noch de woning noch het woonmilieu een positieve keuze is, komt de leefbaarheid eerder onder druk te staan.

⇒ *Juist gebieden met een lage positie op de woningmarkt, een sociaal-cultureel heterogene en een sociaaleconomisch homogene (arme) bevolking vragen een goede kwaliteit sociale huurwoningen en een doordachte en intensief beheerde openbare ruimte.*

## 7 Tegengaan van concentraties kwetsbaren

De tweede groep maatregelen om de leefbaarheid van buurten en de stad als geheel te versterken, heeft betrekking op het tegengaan van buurten met een hoge concentratie kwetsbare bewoners. In het landelijke 'Veerkrachtonderzoek' wordt immers duidelijk dat een negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid gemiddeld genomen samengaat met een toenemende concentratie van kwetsbare groepen en andersom.

De problematiek die in het Veerkracht-onderzoek van Aedes is benoemd, is in Rotterdam ook zichtbaar in veel corporatiebuurten. Het aantal kwetsbare bewoners neemt er toe, evenals problemen rond veiligheid en overlast. Vooral in de 'zwakkere' gebieden – waar al veel kwetsbare bewoners wonen – neemt het aandeel kwetsbare bewoners verder toe, evenals de problemen rond overlast en onveiligheid.

Tegengaan van concentraties kwetsbare bewoners kan door zorg te dragen voor een gedifferentieerd woningaanbod op buurtniveau, door woningen in een andere prijssegmenten aan te bieden en door te sturen met de woonruimteverdeling.

### 7.1 Differentiatie van de woningvoorraad

Door te sturen op een meer gemengde stad wordt tegendruk gegeven aan de toenemende concentratie van kwetsbare bewoners in zwakke buurten. Dat kan met maatregelen om de woningvoorraad in een buurt te differentiëren: meer middelduur in eenzijdig goedkope wijken en meer goedkoop in dure wijken.

Een buurt met een meer gedifferentieerde woningvoorraad – goedkoop en (middel)dure huur, koop- en huurwoningen, zowel klein als groot - maakt het mogelijk dat bewoners die zich in sociaaleconomisch opzicht verbeteren, binnen de buurt kunnen verhuizen. Zo kunnen belangrijke sociale structuren intact blijven.

#### Laatste tien jaar beperkte differentiatie

Het differentiëren van de woningvoorraad behoorde in de vier onderzochte buurten in de laatste vijf á tien jaar zelden tot het pakket van ingezette maatregelen. Alleen in Oostflank werden in het verleden op grote schaal woningen verkocht, waardoor de woningvoorraad daar nu meer gevarieerd is. De veerkracht van dit gebied lijkt groter, wat mogelijk samenhangt met een hier wat meer gemêleerde samenstelling van de bevolking dan in de andere gebieden.

#### Middelduur in zwakke wijken en sociaal in veerkrachtige buurten

De professionals in de buurt noemen differentiatie van de woningvoorraad als één van de meest gewenste interventies. Het voorkomen van een grote concentratie kwetsbare bewoners langs de lijn van het vastgoed kost tijd en geld, maar wordt gezien als een effectieve en structurele oplossing. Tegelijkertijd ligt dit onderwerp zeer gevoelig bij de

professionals en wel om twee redenen. Ten eerste vreest men de ongenueanceerde vorm van differentiatie zoals die in het verleden is toegepast. Niet ieder blokje dure woningen voegt iets toe. Men heeft wel hoge verwachtingen van differentiatie als de toegevoegde woningen aantrekkelijk zijn voor mensen die affiniteit hebben met het bestaande woonmilieu en met de huidige bewoners. Maatwerk dus, gericht op sociale stijgers in of nabij de buurt. Ten tweede vreest men een tekort aan sociale huurwoningen in de stad en regio. Hierin ziet men een belangrijke randvoorwaarde bij het aanbrenge van meer differentiatie. Dat vraagt een sterke bovenregionale sturing op het aanbod sociale huurwoningen.

⇒ *Differentiatie van de woningvoorraad kan in buurten met een eenzijdige goedkope samenstelling van de woningvoorraad, een grote concentratie kwetsbare bewoners en een negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid bijdragen aan een structurele verbetering. Om te voorkomen dat er te weinig betaalbare woningen overblijven, kan het terugbrengen van het aantal betaalbare woningen in eenzijdig goedkope wijken parallel worden gecombineerd met het toevoegen van meer betaalbare woningen in wijken waar nu nog weinig goedkope woningen beschikbaar zijn. Dit vraagt een dwingende sturing op het waarmaken van een stedelijke en regionale visie op de volkshuisvesting.*

## 7.2 Sturen met huren

Ook bij een ongewijzigd woningaanbod kan worden gestuurd op de instroom, namelijk door meer variatie aan te brengen in de hoogte van de huur. Als alleen woningen worden aangeboden met lage huren, dan is de kans groot dat daar alleen kwetsbare huishoudens instromen (passend toewijzen en bijzondere doelgroepen). Soms kan een deel van de woningen (tijdelijk) in een ander segment worden aangeboden. Daarvoor moeten de woningen dan wel voldoende kwaliteit hebben. Afhankelijk van de woningmarkt en het aantal WWS-punten kan ervoor worden gekozen de woningen te verhuren in het duurdere sociale of in het middeldure segment.

### Weinig toegepast, door beperkte kwaliteit woningen

In de Rotterdamse buurten is de afgelopen jaren nauwelijks gestuurd met huren (Figuur 6-10). Volgens de professionals hebben de woningen vaak onvoldoende kwaliteit om ze boven de aftoppingsgrens te kunnen aanbieden. Bovendien is er een grote vraag naar goedkope woningen. Het rekenen van hogere huren zou de schaarste voor de doelgroep en ook de betaalbaarheidsrisico's verder doen toenemen. De prestatieafspraken moeten dus ruimte bieden voor buurtgericht aanpassen van de huursegmentering. Tenslotte is het rijksbeleid – zowel de letter als de geest – gericht op het aanbieden van de sociale huurwoningen aan lage inkomens (passendheid).

### Sturen op huren is wel goede optie, (zeker) na investering in woningen

Het sturen met huren stond niet op het netvlies van de professionals en beleidsmakers in de onderzochte buurten. Men ziet in de toekomst wel mogelijkheden. Zeker als wordt



geïnvesteed in de kwaliteit van de woningen (zie eerstgenoemde maatregel) en als onderdeel van een visie op de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de stad en/of regio.

⇒ *Het aanbieden van meer woningen in het hogere (sociale) segment is in zwakke buurten een kansrijke interventie om te zorgen voor een minder hoge concentratie van kwetsbare bewoners. Voorwaarde is wel dat de kwaliteit van de woningen daarvoor de ruimte biedt en dat op stads- en/of regionaal niveau wordt gestuurd op voldoende goedkope woningen (zie ook differentiatie woningvoorraad).*

### 7.3 Sturen op de instroom regulier

Naast de kwaliteit van de woningen en het woonmilieu en de gevraagde huurprijs, bepaalt de woonruimteverdeling, voor een belangrijk deel wie waar woont. De regels voor de woonruimteverdeling worden voor een belangrijk deel door de lokale partijen zelf bepaald. Het is dus een interventie die op eigen initiatief kan worden ingezet. Met behulp van de woonruimteverdeling kan worden gestuurd op het adaptatievermogen van de bewoner en de buurt.

#### **De Rotterdamwet**

In Rotterdam worden de wettelijke mogelijkheden benut om te voorkomen dat meer mensen met een laag inkomen of geen inkomen uit werk in een buurt komen wonen. Artikel 8 van de Rotterdamwet bepaalt dat mensen die al meer dan 6 jaar in de regio wonen van deze voorwaarden zijn vrijgesteld. Artikel 9 bepaalt dat onder iedereen die mag meedingen naar een sociale huurwoning in deze buurt voorrang wordt gegeven aan huishoudens met inkomen uit werk, vrijwilligerswerk, kunstenaars en studenten. Artikel 10 maakt het mogelijk potentieel nieuwe huurders te screenen op een criminele achtergrond of een overlastdossier.

#### **Werkt op buurtniveau, maar kan effectiever voor de stad (regio)**

De professionals vinden dat de kansen om te sturen op de instroom in buurten op dit moment niet voldoende worden benut. De effectiviteit van artikel 8 en 10 wordt betwist. De huidige invulling van artikel 9 van de Rotterdamwet is geschikt om te sturen op de instroom van de buurt zelf - het positieve resultaat in Bloemhof wordt hier voor een deel door verklaard - maar kan nadelig uitvallen voor de nabijgelegen buurten. Men vreest een 'waterbedeffect'. Een minder digitale toepassing van de Rotterdamwet - bijvoorbeeld door niet bij iedere woning voorrang te geven aan iemand met inkomen uit werk, maar bijvoorbeeld bij de helft of twee derde van de woningen - kan de effectiviteit voor de stad als geheel vergroten.

Onder de professionals van woningcorporaties is kritiek dat in de Rotterdamse reguliere woonruimteverdeling niet kan worden gestuurd op de instroom van mensen met een rugzakje die een urgentie hebben. Er is behoefte aan buurtquota voor regulier woningzoekenden met een urgentie. Professionals wijzen er op dat zwakke buurten een

grote aantrekkingskracht hebben op mensen die na een periode van detentie, verslaving(szorg) of dakloosheid terugkeren in de maatschappij. Deze mensen zetten over het algemeen de leefbaarheid van de buurt onder druk, maar ze hebben een urgentie en daarom voorrang op andere woningzoekenden.

De professionals hebben behoefte aan meer mogelijkheden voor maatwerk in de woonruimteverdeling. Nu past Rotterdam interne bemiddeling alleen toe bij bijzondere doelgroepen, maar in zwakke buurten kan dit – eventueel tijdelijk - worden uitgebreid naar een deel van de reguliere woonruimteverdeling. Woningen kunnen worden bemiddeld op basis van de kennis van het adaptatievermogen van de straat, de kwaliteit en het type woning en woonomgeving en de kennis van de geïnteresseerde bewoner. Er zijn goede voorbeelden in het land (en ook in Rotterdam) dat dit laatste gebeurt op basis van een gesprek met alle bewoners die objectief gezien aan de criteria voldoen.

⇒ *De woonruimteverdeling biedt meer kansen te sturen op de instroom in buurten dan momenteel worden benut. Er is behoefte aan een meer genuanceerde invulling van de Rotterdamwet en/of meer ruimte voor het buurtspecifiek en eventueel tijdelijk direct bemiddelen van een deel van het vrijkomende aanbod onder regulier woningzoekenden.*

## 7.4 Sturen op de instroom van bijzondere doelgroepen

Een deel van de woningen wordt buiten de reguliere woonruimteverdeling om toegewezen aan bijzondere doelgroepen. Het gaat over mensen met psychosociale problematiek, met een risico op gedrag dat voor overlast zorgt in de omgeving. De gemeente, de zorginstellingen en de woningcorporaties bepalen in onderling overleg wie, onder welke condities, op welke plek het beste past. En andersom, welke woningen, buurten, woonzorgconcepten bij uitstek geschikt zijn voor welke bewoners.

### Goede samenwerking, maar toch concentratie

Kaart 4-4 toont duidelijk de trend om in gebieden waar de concentratie van kwetsbare bewoners al groot is, nog meer toe te wijzen via directe bemiddelingen. Dit is niet alleen bewust beleid, maar ook het effect van een concentratie van goedkope woningen in deze buurten. Professionals wijzen op de positieve kant van deze instroom in buurten, namelijk dat deze mensen zorg en ondersteuning krijgen. Een andere positieve kant van deze instroom is dat deze bewoners in beeld zijn bij de zorgpartijen en worden begeleid, waardoor de overlast binnen de perken blijft.

### Oog voor adaptatievermogen buurt en bewoner

Maar ondanks dat kent het adaptatievermogen van buurten wel grenzen en deze worden geregeld veronachtzaamd. Volgens professionals is er spanning tussen enerzijds de wens jaarlijks voldoende mensen uit de bijzondere doelgroep geplaatst te krijgen en anderzijds de leefbaarheid van de buurt.

⇒ *Het met oog voor het adaptatievermogen van een buurt verdelen van bijzondere doelgroepen over de stad, vraagt een visie en uitvoeringsagenda op de inclusieve stad, inclusief randvoorwaarden bij bemiddelingen in zwakke buurten. De kennis en ervaring die is opgedaan bij de directe bemiddeling van bijzondere doelgroepen kan verder worden uitgebouwd en breder worden toegepast, zoals bij het matchen van vraag en in reguliere woonruimteverdeling aanbod (vorige punt).*

## 8 Samenwerken als voorwaarde

De derde groep maatregelen heeft niet zozeer betrekking op wat de partijen in de buurt doen, maar wel op hoe ze dat doen. In de vorige twee hoofdstukken gaat het over concrete maatregelen gericht op het omgaan met of het tegengaan van concentraties. Daarbij komt uit het landelijke onderzoek naar voren dat een effectieve aanpak altijd bestaat uit een combinatie van meerdere maatregelen. De effectiviteit is afhankelijk van de mate waarin een bij de situatie passende goede combinatie wordt gevonden, maar is ook afhankelijk van de wijze waarop er (samen) invulling wordt gegeven. Een goede (samen) werkwijze is een voorwaarde voor succes. Daarbij gaat het over de mate van samenwerking, de handelingsvrijheid die wordt gelaten aan professionals en de slagkracht.

### 8.1 Samenwerken vanuit één hoger doel

Leefbare wijken vragen beleidsconsistentie en een samenhangend pakket van maatregelen op het fysieke, sociale en economische terrein. Een succesvolle aanpak bestaat altijd uit een passend pakket van maatregelen en een goede samenwerkwijze. Daarbij gaat het om samenwerking tussen professionals, maar ook met en tussen vrijwilligers en bewoners.

#### Op de werkvloer gewaardeerde samenwerking ...

De professionals in de buurt waarderen de samenwerking met de partners en de bewoners in de buurt op individueel niveau – op de ‘werkvloer’ - als positief, maar zien op systeemniveau veel ruimte voor verbetering. Een van de belangrijke kritieken is dat de partijen te ééndimensionaal sturen op het eigen deelbelang. Zoals bijvoorbeeld minder huurderiving bij de woningcorporatie, minder uitkeringen bij W&I en minder bedden in de zorg. Het sturen op de deelbelangen leidt vaak tot een suboptimaal resultaat op het functioneren van de samenleving als geheel, waaronder de leefbaarheid.

Een goed voorbeeld betreft woninguitzettingen. Uitzetten vanwege overlast, illegale bewoning of het niet betalen van de huur kan gezien vanuit de doelstellingen van een woningcorporatie redelijk en logisch zijn. Het is echter geen oplossing voor de leefbaarheid van de buurt en het functioneren van de samenleving. Een dakloze verlaat immers wel de woning, maar vaak niet de buurt. Zo zijn de kosten voor de samenleving uiteindelijk hoger. Het probleem wordt verschoven van de burens, de woningcorporatie en de thuiszorg, naar het Leger des Heils, de buurtbewoners en de samenleving als geheel.

Een ander voorbeeld betreft Werk en Inkomen. Het stopzetten of terugvorderen van de uitkeringen en toeslagen van huishoudens die de formulieren niet goed hebben ingevuld of die ten onrechte een uitkering hebben ontvangen, kan redelijk en logisch lijken vanuit het streven om mensen aan het werk te krijgen. Echter, een optimale oplossing voor de leefbaarheid van de buurt en het functioneren van de samenleving is het niet.

Geen inkomen leidt tot (nog) hogere schulden, mogelijk dakloosheid en sociale problemen. Het probleem wordt verschoven van W&I, naar de corporaties, het zorgteam, de buurt en de samenleving als geheel. De professionals noemen de verschillende doelstellingen en logica's van gemeentelijke diensten onderling, en ook van andere partijen, als belemmerend voor de verbetering van de leefbaarheid in buurten.

### **.. op systeemniveau ruimte voor verbetering**

De aanpak van Bloemhof laat zien dat sturen op een hoger doel dan het organisatiedoel, vruchten kan afwerpen. De politie, de corporaties, het wijkteam en de gemeente zetten er hier samen de schouders onder en verbinden zich meerjarig. Er zijn meerdere partijen relevant dan die in dit onderzoek aan de orde zijn gekomen. Zo kunnen ook de scholen (onderwijs) en bijvoorbeeld de huisarts(en) belangrijke partners zijn. Iedere partij moet zijn eigen werk naar behoren uitvoeren, maar een structurele verbetering van de leefbaarheid vraagt sowieso een goede samenwerking. Mogelijk kan worden aangesloten bij de wijkgerichte aanpak zoals in Rotterdam wordt beoogd in de energietransitie. Zeker in de samenwerking met bewoners kan hier een dubbelslag worden gemaakt.

⇒ *Het is aan te bevelen op stad- en/of buurtniveau te komen tot een meerjarig sociaal contract. Daarbij gaat het niet om afspraken die beperkt blijven tot wonen alleen. Het gaat om een visie op de gewenste samenleving als geheel, met een door alle voor de leefbaarheid relevante partijen gedragen definitie van succes: een hoger doel. Het gaat ook om een beschrijving van de opgaven en welke partijen bijdragen. Hierover kunnen concrete en wederkerig afspraken worden gemaakt. Een sociaal contract geeft bewoners en andere betrokken partijen vertrouwen en maakt het makkelijker elkaar aan te spreken.*

## **8.2 Continuïteit en handelingsvrijheid**

De verbeteringen die professionals zien op systeemniveau hebben ook betrekking op andere organisatorische aspecten. Er is dus behoefte aan een breed gedragen hoger doel, maar ook aan solide en afgestemde (samen)werkwijzen. Daarbinnen vragen professionals voldoende handelingsvrijheid en capaciteit om maatwerk te kunnen leveren.

### **Werken op verschillende 'korrelgrootte'**

De politie, de woningcorporaties, de zorginstellingen, de gemeentelijke diensten en de wijkteams kennen allemaal hun eigen organisatie. Iedere partij werkt op een andere 'korrelgrootte'. In de vier buurten zien we partijen die overtuigd zijn van een integrale benadering op het niveau van een paar complexen (noordwestelijke deel Lage Land), anderen werken op het niveau van een stadsdeel (sommige woningcorporaties) en nog andere partijen opereren regionaal en zelfs landelijk. Zo heeft de politie anno 2020 nog maar weinig wijkagenten.

## Continuïteit verstoord door reorganisatie

Natuurlijk kennen al die organisaties hun eigen organisatorische dynamiek. Daarbij kan een reorganisatie voor de organisatie zelf voordelen opleveren, maar in de samenwerking tussen de partijen gaan kennis en continuïteit (routines) verloren. Het duurt vaak lang voordat iedereen elkaar weer weet te vinden. Een solide basis, bestaande uit afgestemde doelen en (samen)werkwijzen, kan eraan bijdragen dat partijen elkaar blind weten te vinden en vertrouwen. Continuïteit is essentieel.

## Solide basis en handelingsvrijheid gevraagd

De solide basis moet professionals meer handelingsvrijheid en voldoende capaciteit bieden, om in specifieke situaties maatwerk te kunnen leveren. Nu worden goede ideeën van professionals en bewoners geregeld gesmoord in de hiërarchie van organisaties en in generiek beleid. De kwaliteit van toekomstig beleid is afhankelijk van de mate waarin het mogelijkheden biedt om in specifieke situaties – wel beargumenteerd, maar zonder zware bureaucratie - af te kunnen wijken.

⇒ *Het verdient aanbeveling om een solide basis – bestaande uit afgestemde doelen en (samen)werkwijzen - en handelingsvrijheid voor professionals, de komende jaren als ontwerpeisen mee te geven bij de ontwikkeling van nieuwe beleids- en uitvoeringsdocumenten.*

## 8.3 Verantwoordelijkheid en slagkracht

Doe waarvoor je op aard bent en doe dat goed! Problemen zijn geregeld te herleiden tot een suboptimale samenwerking, maar soms lijkt een ongewenste situatie te worden veroorzaakt door een partij die zijn of haar bijdrage onvoldoende levert. Een slecht onderhouden woning moet worden onderhouden, een vervuilde openbare ruimte moet worden beheerd, een persoon die gespecialiseerde zorg nodig heeft verdient die zorg en een onevenwichtige verdeling van sociale huur over de stad en de regio verdient politieke en bestuurlijke slagkracht. Daarover kan men wederkerige afspraken maken en daarop mag men elkaar ook aanspreken. Daarbij helpt het als feedback-momenten worden georganiseerd (aanspreken is best ingewikkeld). Alleen het naar behoren vervullen van die eigen bijdrage – waarop overigens ook de bewoners aanspreekbaar zijn – brengt partijen in de positie om het in samenwerking nog beter te doen.

⇒ *Het verdient aanbeveling om concreet duidelijke te maken wat het beoogde resultaat is per partij, daar zelf aanspreekbaar op te zijn (feedback organiseren) en anderen aan te spreken op hun beloofde bijdrage.*

## 9 Tien aanbevelingen op een rij

1. Het is aan te bevelen op stad- en/of buurtniveau te komen tot een meerjarig sociaal contract. Daarbij gaat het niet om een woonvisie of om prestatieafspraken die beperkt blijven tot wonen alleen. Het gaat om een visie op de gewenste samenleving als geheel, met een door alle partijen gedragen definitie van succes (een kwantitatieve vertaling van de kwalitatief verwoorde doelen). Het gaat ook om een beschrijving van welke opgaven er liggen en welke partijen daaraan bijdragen (strategieën). Hierover kunnen concrete en wederkerig afspraken worden gemaakt. Een sociaal contract, dat uitmondt in concrete afspraken die terug zijn te herleiden naar een gezamenlijk (hoger) doel en andersom, geeft bewoners en andere betrokken partijen vertrouwen en maakt het makkelijker elkaar aan te spreken.  
*Door: Gemeente (initiatief), woningcorporaties, zorginstellingen, politie, onderwijs*
2. Het verdient aanbeveling om concreet duidelijke te maken wat het beoogde resultaat is per partij, daar zelf aanspreekbaar op te zijn (feedback organiseren) en anderen aan te spreken op hun beloofde bijdrage.  
*Door: alle partijen*
3. Kwalitatief goede zorg en ondersteuning wordt unaniem genoemd als basisvoorwaarde om buurten met veel kwetsbare bewoners leefbaar te houden. Uit de gesprekken met de professionals in de vier onderzochte buurten komt naar voren dat er te weinig capaciteit beschikbaar is, waardoor die zo noodzakelijke kwaliteit continu onder druk staat. Het is aan te bevelen nader te verkennen welke mogelijkheden er zijn om de capaciteit voor zorg en ondersteuning te vergroten en zo de kwaliteit te verbeteren. In ieder geval in de buurten waar veel kwetsbare bewoners wonen. Door middel van (verder) verdiepend kwantitatief onderzoek kan worden ingeschat waar welke mate van capaciteitstoename of vermindering van de druk op zorg en ondersteuning in de wijk het meest noodzakelijk is. Een vergelijking van de behoefte aan zorg en ondersteuning (bijvoorbeeld met de WoonZorgwijzer) en het gebruik ervan (onder meer met behulp van wmo-gegevens) kan daar al snel inzicht in bieden.  
*Door: Gemeente (initiatief), zorginstellingen en het Rijk*
4. Woongebieden - en vooral gebieden met een lage positie op de woningmarkt (niet populair), een sociaal-cultureel heterogene en een sociaal-economisch homogene (arme) bevolking - vragen een goede kwaliteit sociale huurwoningen evenals een doordachte en intensief beheerde openbare ruimte. Daarvan blijkt in de onderzochte buurten niet altijd sprake. Het is voor woningcorporaties aan te bevelen de veerkracht van een buurt te betrekken bij de prioritering van renovaties en bij het onder-



houdsbeleid. Voor de gemeente geldt hetzelfde voor de prioritering van de herinrichting en het onderhoud van de openbare ruimte.

*Door: Woningcorporaties en gemeente*

5. Differentiatie van de woningvoorraad kan in buurten met een eenzijdige goedkope samenstelling van de woningvoorraad, een hoge concentratie kwetsbare bewoners en een negatieve ontwikkelingen van de leefbaarheid bijdragen aan een structurele verbetering. Om te voorkomen dat er te weinig betaalbare woningen overblijven, kan het terugbrengen van het aantal betaalbare woningen in eenzijdig goedkope wijken parallel worden gecombineerd met het toevoegen van meer betaalbare woningen in wijken waar nu nog weinig goedkope woningen beschikbaar zijn. Het is aan te bevelen werk te maken van een dwingende sturing op het waarmaken van een stedelijke en regionale visie op de volkshuisvesting.

*Door: Gemeente (initiatief), Regio, Provincie en woningcorporaties\*

6. Het is aan te bevelen dat woningcorporaties hun huurbeleid zodanig aanpassen dat in zwakke buurten meer woningen kunnen worden aangeboden in het hogere (sociale) segment. Voorwaarde is wel dat de kwaliteit van de woningen daarvoor de ruimte biedt (zie aanbeveling 4) en dat op stads- en/of regionaal niveau wordt gestuurd op voldoende goedkope woningen (zie aanbeveling 5). Het huurbeleid hoeft niet per se in generieke zin te worden aangepast. Zolang het maar mogelijk is om gebiedsgericht een uitzondering te maken op een generiek geldend huurbeleid van een woningcorporatie.

*Door: Woningcorporaties*

7. Het is aan te bevelen vorm te geven aan een meer genuanceerde invulling van de Rotterdamwet, waarbij niet bij iedere woning voorrang wordt gegeven aan iemand met inkomen uit werk (of vrijwilligerswerk, kunstenaar of student), maar bijvoorbeeld bij de helft of twee derde van de woningen. Tevens is het aan te bevelen in veerkrachtige buurten experimenteerruimte te bieden aan woningcorporaties die een deel van het vrijkomende aanbod direct willen bemiddelen onder regulier woningzoekenden (zoals in Rotterdam al is verkend bij het optiemodel en/of zoals dat al bekend is bij de directe bemiddeling van bijzondere doelgroepen).

*Door: Woningcorporaties (initiatief, verhuurproces), gemeente (huisvestingsverordening) en Rijk (wetgeving)*

8. Het is aan te bevelen een visie en uitvoeringsagenda te ontwikkelen op de inclusieve stad, inclusief randvoorwaarden bij bemiddelingen in zwakke buurten. Hiermee kunnen bijzondere doelgroepen met nog meer oog voor het adaptatievermogen van een buurt en de bewoners worden gekoppeld aan een woning. Andersom kunnen woningen vanuit datzelfde perspectief passend worden aangeboden aan woningzoekenden die behoren tot een bijzondere doelgroepen (matching).

*Door: Gemeente (initiatief), zorginstellingen en woningcorporaties*

9. Het verdient aanbeveling om een solide basis – bestaande uit afgestemde doelen en (samen)werkwijzen - en handelingsvrijheid voor professionals, de komende jaren

als ontwerpeisen mee te geven bij de ontwikkeling van nieuwe beleids- en uitvoeringsdocumenten.

*Door: alle partijen*

10. Een goede aanpak van de problemen vraagt altijd maatwerk. Er kan wel in algemene zin worden benoemd wat er nodig is, maar in elke buurt is de situatie toch weer net wat anders, waardoor ook de mogelijkheden en oplossingen anders zijn. Met een analyse van algemene landelijke gegevens en een casusanalyse in vier buurten kan dan ook nooit een blauwdruk voor geheel Rotterdam worden gegeven. Om hier een verdere verdieping aan te geven is het wenselijk om ook lokale gegevens te gebruiken om verder scherp te stellen wat er in de verschillende delen van de stad aan de hand is en wat aangrijpingspunten zijn voor verbetering. Zo is het nuttig om de ontwikkelingen die worden gesignaleerd in de stad preciezer in verband te brengen met:

- De kwaliteit van het vastgoed en met vastgoed-, huur- en toewijzingsbeleid van de corporaties,
- Het gebruik van en de behoefte aan Wmo-voorzieningen (zie aanbeveling 2)
- Lokale gegevens over veiligheid en overlast
- De sociale index – ook voor aanknopingspunten voor oplossingsrichtingen

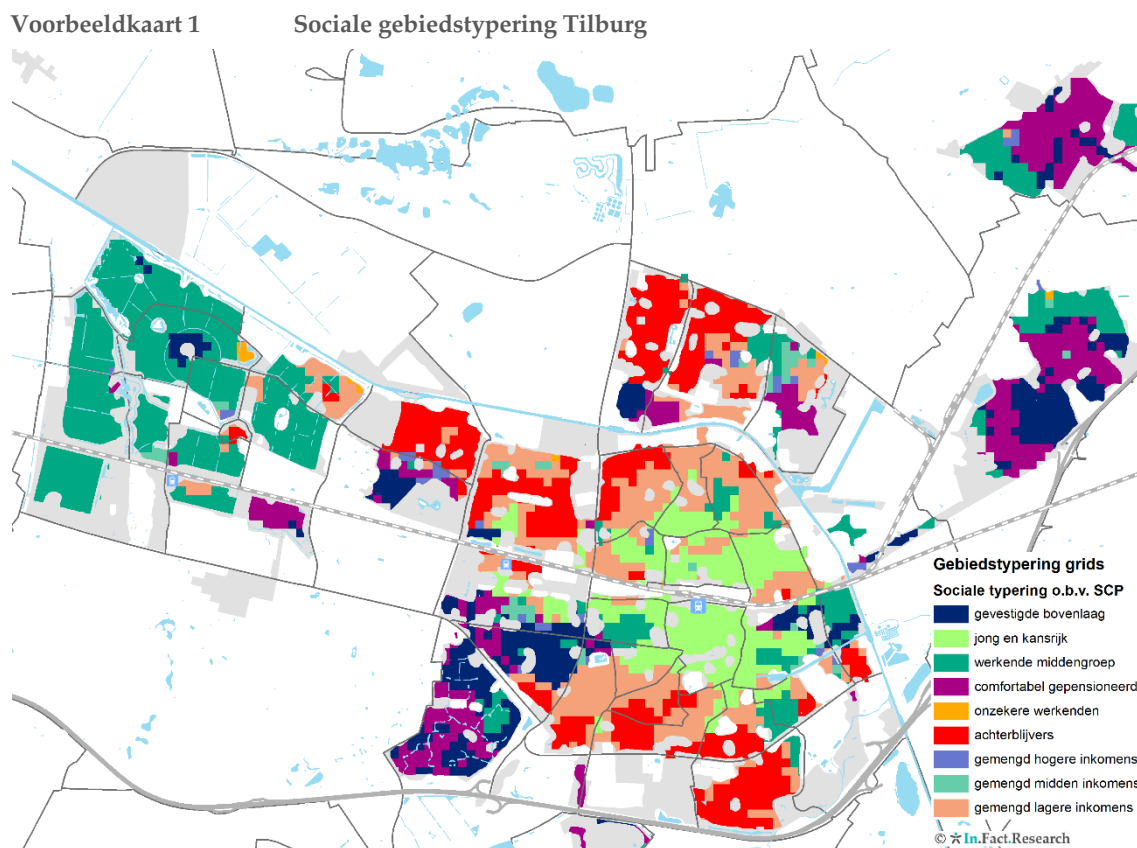
Daarnaast lijkt het wenselijk om het perspectief breder te maken dan alleen Rotterdam en Rijnmond als geheel in de analyse te betrekken omdat een aantal van de geschetste oplossingsrichtingen (in het bijzonder waar het de differentiatie in de voorraad betreft) ook een regionale component hebben.

*Door: Gemeente (initiatief), woningcorporaties, zorginstellingen*

# Bijlage 1: sociale gebiedstypering

In.Fact.Research heeft een ruimtelijke vertaling gemaakt van de sociale klassen (uiteinden) en segmenten (tussenvolgende groepen) die het SCP onderscheidt.<sup>13</sup> Het gaat om de volgende groepen:

- Gevestigde bovenlaag
- Jongere kansrijken
- Werkende middengroep
- Comfortabel gepensioneerden
- Onzekere werkenden
- Achterblijvers (eerder ook wel aangeduid als 'precariaat')



<sup>13</sup> SCP, Vershil in Nederland, Sociaal en Cultureel Rapport 2014 en Kim Putters (2018), Een lokaal sociaal contract: voorwaarden voor een inclusieve samenleving (SCP).

# Toepassing

---

De indeling is nuttig om snel inzicht te krijgen in welke sociale groepen op welke plek wonen. Het is een indeling waarin sociaaleconomische kenmerken een belangrijke rol spelen, maar die meeromvattend is en een scherp beeld geeft van verschillen in leefstijlen in de buurten en wijken in steden en dorpen in het land. De indeling biedt daarmee een goede onderlegger voor veel beleid waarin bewoners ertoe doen.

# Achtergrond

---

SCP heeft de verschillende groep nader getypeerd in termen van opleiding, leefstijl, woningbezit, type huishouden, leeftijd, sociaal en instrumenteel netwerk, sociaal, mentaal en fysiek kapitaal, digitale vaardigheden en stemgedrag. De omschrijvingen zijn hieronder weergegeven.

## **Gevestigde bovenlaag**

Meeste kapitaal. Hoogst opgeleid, hoogste inkomens en vermogens. Oververtegenwoordiging van zelfstandigen en gepensioneerden. Hoogste aandeel koopwoningen, meeste overwaarde. Hoogste mentale kapitaal. Meest luxueuze leefstijl. Uitgebreid sociaal en instrumenteel netwerk. Groot aandeel middelbare leeftijd (35-64), weinig jongeren (gemiddeld 52 jaar). Veel samenwonenden. Nagenoeg volledig autochtoon (enkele westerse migranten). Hoogste aandeel mannen. Weinig niet-stemmers, veel VVD of D66.

## **Jongere kansrijken**

Een na hoogst opgeleid. Niet veel inkomen en vermogen. Veel huurwoningen, bij koop weinig overwaarde. Veel studenten. Relatief veel zelfstandigen. Fysiek het gezondst, esthetisch het aantrekkelijkst. Meeste digitale vaardigheden, beste beheersing Engels. Uitgebreid sociaal en redelijk instrumenteel netwerk. Veel jongeren, veel alleenstaanden (gemiddeld 36 jaar). Relatief veel niet-westerse migranten, veelal man. Bezoeken het minst vaak een gebedshuis; wonen vaak in het westen. 1/3 stemt niet of weet het niet. Voorkeur D66.

## **Werkende middengroep**

Bovengemiddeld economisch kapitaal. Hoogste arbeidsdeelname, vrijwel uitsluitend in loondienst. Vaak een koophuis, met beperkte overwaarde. Op de andere drie kapitaalvormen gemiddeld of er net onder. Klein instrumenteel netwerk, redelijk sociaal netwerk. Jonger dan 65 jaar, veel spreiding (gemiddeld 42 jaar). Veel gezinnen met kinderen. Weinig niet-stemmers, maar 20% weet niet welke partij. Indien wel bekend: vooral VVD en D66, gevolgd door SP.

## **Comfortabel gepensioneerden**

Gemiddeld laag opgeleid. Redelijk inkomen, behoorlijk vermogen, vaak een koophuis, veel overwaarde(zelden onderwaterhypotheek). Veel ouderdomspensioen, maar ook vut/renteniers. Hooggepercipieerd mentaal en esthetisch kapitaal, fysiek minder. Weinig cultureel kapitaal (slechte beheersing van het Engels en achterblijvende digitale vaardigheden). Tamelijk luxueuze leefstijl.

Vooral 50 jaar of ouder (gemiddeld 64 jaar). Bezoeken relatief vaak gebedshuis. Gaan meestal stemmen, vooral CDA, anders VVD en D66.

### Onzekere werkenden

Gemiddeld opleidingsniveau. Veel inkomens in onderste segment. Gericht op arbeidsmarkt, vaak onzekere positie (tijdelijke contracten, werkloosheid). Laagste vrije vermogen. Veel huur, bij koop vaak onder water. Minst mentale kapitaal. Redelijke beheersing Engels en digitale vaardigheden. Redelijk sociaal netwerk, kleiner instrumenteel netwerk. Middelbare leeftijd (34-64 jaar) en iets daaronder (25-34 jaar), weinig 65+ (gemiddeld 41 jaar). Relatief veel migranten en eenoudergezinnen. Meeste vrouwen en niet-stemmers. Veel SP, PVV.

### Achterblijvers

Minste kapitaal. Laagst opgeleid, vaakst uitkering of karig pensioen. Vaak huurwoning, nauwelijks vermogen. Redelijk aandeel gepensioneerden. Fysiek ongezondst en te zwaar. Minst luxe leefstijl, geringste digitale vaardigheden, slechtste beheersing Engels. Nauwelijks instrumenteel en gering sociaal netwerk. Gemiddeld 62 jaar, weinig jongeren, verder grote spreiding. Veel alleenstaande ouderen. Bezoeken het vaakst gebedshuis. Relatief veel migranten en vrouwen. Veel niet-stemmers/niet-weters. Anders SP, PVV, PvdA.

## Ruimtelijke vertaling

---

Op laag schaalniveau<sup>14</sup> is veel informatie beschikbaar over de verdeling van demografische kenmerken van de bewoners, over inkomens en vermogens, over woningbezit enzovoort. Die informatie hebben we gebruikt om te bepalen hoe groot de kans is dat een van de genoemde groepen ergens woont.

Als we gebieden waar aan twee derde van de criteria is voldaan, tellen als een gebied waarvan het waarschijnlijk is dat de betreffende groep er voorkomt, komen we op de aandelen uit (gewogen naar totale bevolking) die zijn weergegeven in Tabel 4 (kolom 3). Deze aandelen komen behoorlijk overeen met de verdeling in de SCP-studie. Alleen comfortabel gepensioneerden zijn er duidelijk minder in de indeling gebaseerd op onze criteria. Dit komt vooral ook doordat in die gebieden het aantal personen minder groot is (de ouderen zijn immers vaak een- en tweepersoonshuishoudens en geen huishoudens met kinderen).

Voor ongeveer twee derde van de postcodes in Nederland kan een dominante groep worden aangewezen. De resterende gebieden zijn gemengd. Die hebben we verder onderverdeeld in:

- gebieden waar de gevestigde bovenlaag, de comfortabel gepensioneerden en de midden-groep samen veel voorkomen: gemengd, hogere inkomens;

---

<sup>14</sup> Hiervoor gebruiken we zespositiepostcodes en de gebieden die vanaf zo'n postcode binnen 300 meter loopafstand liggen.

- gebieden waar de gevestigde bovenlaag en de middengroep samen veel voorkomen: gemengd middeninkomens
- gebieden waar achterblijvers, onzekere werkenden en jong en kansrijk samen veel voorkomen: gemengd, lagere inkomens.
- 

Tabel 4 Verdeling van de groepen in Nederland op basis van de oorspronkelijke SCP-studie en ruimtelijk vertaald door In.Fact.Research

	SCP-huishoudens	gebieden die aan minimaal twee derde van de criteria voldoen (gewogen naar personen)
gevestigde bovenlaag	15%	14%
jongere kansrijken	13%	15%
werkende middengroep	27%	26%
comfortabel gepensioneerd	17%	11%
onzekere werkenden	14%	15%
achterblijvers	15%	15%

## Uitkomsten

Het ruimtelijke beeld dat de indeling in dominante groepen met zich meebrengt, is als illustratie weergegeven in Voorbeeldkaart 1 voor Tilburg. De patronen die hierin zichtbaar worden zijn vrij algemeen voor hoe het in het land uitpakt.

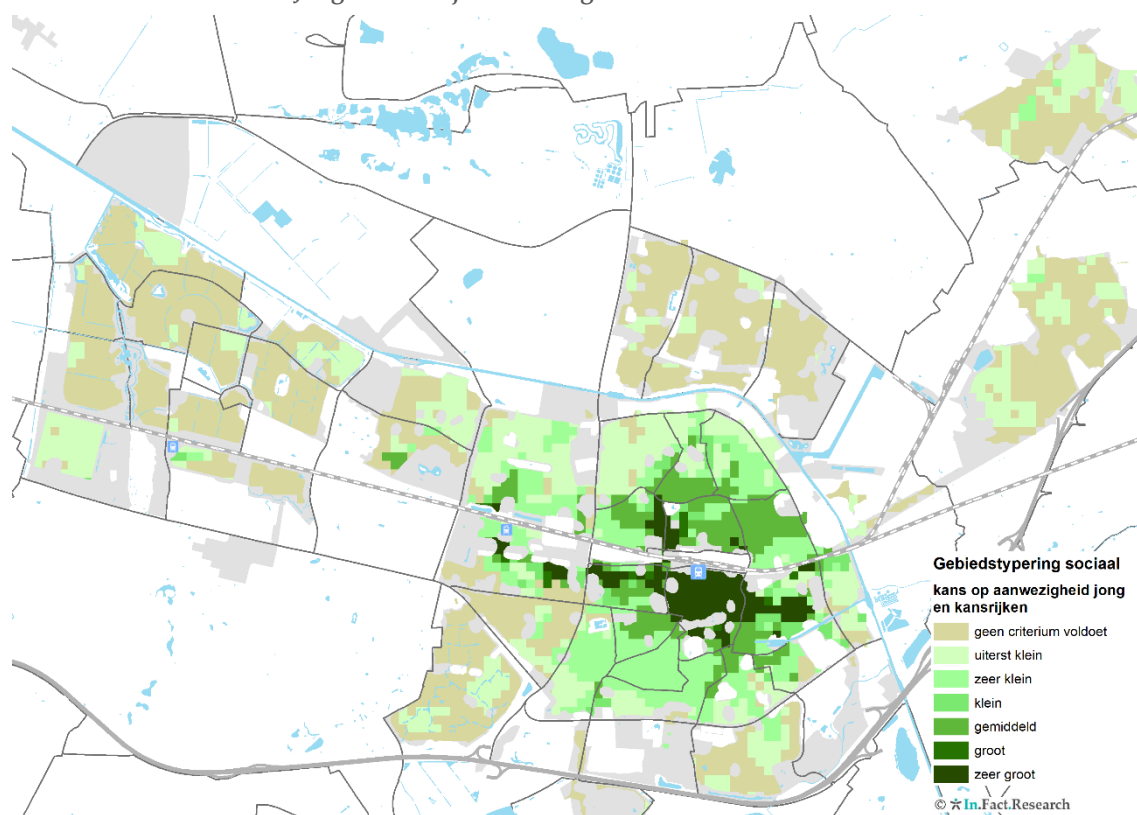
In de stad – meestal in het centrum - is de groep ‘jongere kansrijken’ in grote delen dominant. Dit is ook zo in andere (grote) steden met universiteiten en Hbo-opleidingen. In de aandachtswijken zijn ‘achterblijvers’ vaak dominant, met aan de randen van de betreffende gebieden vaak een overlooptgebied waarin de lage inkomens meer gemengd wonen. De werkende middengroep is veelal dominant in de ‘uitleggegebieden’ van de grotere steden. In dit geval de Reeshof.

Comfortabel gepensioneerd en de gevestigde bovenlaag zijn vaak samen te vinden in specifieke meer luxere plaatsen en wijken. In Tilburg zijn dat in het bijzonder Udenhout en Berkel-Enschot en de Blaak. De gevestigde bovenlaag is vaak ook wel in specifieke wijken in de grotere steden dominant. In Tilburg zijn dat bijvoorbeeld Tivoli en de Burgemeestersbuurt. Opvallend is dat de onzekere werkenden vrijwel nooit de dominante groep zijn. Dat is niet alleen in Tilburg zo, maar is een algemeen fenomeen. De mate waarin verschilt wel per stad.

# Spreidingspatronen afzonderlijke groepen

Naast de indeling in groepen zoals weergegeven in Voorbeeldkaart 1 hebben we ook voor de afzonderlijke groepen ruimtelijke verdelingen gemaakt die de kans per groep aangeven. Daarmee wordt duidelijk in welke mate een groep ergens voorkomt, ook al is het niet de grootste groep. Een voorbeeld van een dergelijke spreidingskaart is weergegeven in Voorbeeldkaart 2 voor de groep 'jong en kansrijken' in Tilburg. Voor deze groep is vrij scherp waar men woont en waar niet. Het beeld komt daardoor sterk overeen met de spreiding van deze groep in Voorbeeldkaart 1. Voor andere groepen – zoals de groep onzekere werkenden – is de spreiding veel diffuser. Zij zijn zelden de grootste groep in een gebied, maar komen in veel verschillende gebieden voor.

Voorbeeldkaart 2 Jong en kansrijk in Tilburg.





# Bijlage 2: ontwikkeling kwetsbare groepen

Kaart 4-4 Ontwikkeling kwetsbare groepen (2018)

