

Twynstra Gudde

Evaluatie toepassing artikel 8 Rotterdamwet

Gemeente Rotterdam



Rapport

6 november 2017

Roel Lauwerier
Edgar Wever
Sterre Colenbrander

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 1 |
| 1.1 Aanleiding | 1 |
| 1.2 Doel en opdrachtomschrijving | 1 |
| 1.3 Gevolgde aanpak op hoofdlijnen | 3 |
| 1.4 Leeswijzer | 4 |
| 2. Kwantitatieve analyse | 5 |
| 2.1 Opzet | 5 |
| 2.2 Samenvatting kwantitatieve analyse | 6 |
| 2.3 Kenmerken geslaagde woningzoekenden en geweigerden | 8 |
| 2.4 Ontwikkelingen bewonerskenmerken aangewezen gebieden | 14 |
| 2.5 Ontwikkelingen buurtkenmerken aangewezen gebieden | 31 |
| 3. Kwalitatieve analyse | 45 |
| 3.1 Inleiding | 45 |
| 3.2 Impact van de toepassing van artikel 8 Rotterdamwet | 45 |
| 3.3 Leefbaarheid in aangewezen wijken | 47 |
| 3.4 Bijdrage toepassing artikel 8 Rotterdamwet aan leefbaarheid | 47 |
| 3.5 Waterbedeffect | 48 |
| 3.6 Maatwerk | 50 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 51 |
| 4.1 Deelconclusies | 51 |
| 4.2 Hoofdconclusies | 53 |
| 4.3 Aanbevelingen | 54 |
| 5. Afwegingskader | 55 |
| 5.1 Uitgangspunten | 55 |
| 5.2 Afwegingskader | 56 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In Rotterdam zijn momenteel verschillende wijken en straten aangewezen in het kader van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp, verder: Rotterdamwet), ook wel bekend als de Rotterdamwet. De aanwijzing loopt in het voorjaar van 2018 af. Rotterdam staat voor de opgave om dit jaar de werking en de effecten van de aanwijzing in Rotterdam te evalueren en zich voor te bereiden op besluitvorming over de wenselijkheid van verlenging van de aanwijzing.

Deze evaluatie en besluitvorming over verlenging vereisen een zeer zorgvuldige manier van werken. Toepassing van de Rotterdamwet heeft een direct effect op de woningtoewijzing in Rotterdam en geniet bovendien veel politieke aandacht. Daarom is gekozen voor een combinatie van een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse. Resultaten van eerdere evaluaties, zoals uitgevoerd in 2012, zijn hierin meegenomen.

1.2 Doel en opdrachtomschrijving

In 2005 is landelijk de Rotterdamwet door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee werden de bevoegdheden en mogelijkheden van grote steden om grootstedelijke problemen aan te pakken verruimd. Met deze verruiming wordt getracht het proces van overbelasting en afnemende leefkwaliteit een halt toe te roepen om zo een adempauze voor verbeteringen te creëren. Op de lange termijn wordt dit nagestreefd door middel van fysieke aanpassingen en sociaal-maatschappelijke investeringen in wijken, maar grote steden - waaronder Rotterdam - gaven aan dat er ook behoefte was aan kortetermijnmaatregelen. Met behulp van de Rotterdamwet kregen grote steden de mogelijkheid om de instroom van nieuwe bewoners met een sociaaleconomisch zwakke positie tijdelijk te beperken, om op die manier rust en ruimte te creëren om de integratie en de leefbaarheid met de aanwezige bewoners te verbeteren. In 2016 heeft een wijziging in de Wbmgp ervoor gezorgd dat grote steden ook de mogelijkheid kregen instroom te beperken op basis van een te verwachten toename van overlast of criminaliteit.

De Rotterdamwet kent daarmee op dit moment drie mogelijkheden om te interveniëren in de toewijzing van woningen. Het gaat over de artikelen 8 (selecteren op basis van inkomen uit werk), 9 (voorrang op basis van sociaaleconomische kenmerken) en 10 (selecteren op basis van overlast gevend en crimineel gedrag).

Met deze evaluatie dient input te worden geleverd voor de politieke bestuurlijke afweging over de effectiviteit van de **toepassing van artikel 8 van de Wbmgp in Rotterdam**. Ook dient de basis te worden gevormd voor een eventuele nieuwe aanvraag voor toepassing van de Rotterdamwet (artikel 8, 9 en/of 10) aan de minister van BZK. De evaluatie focust nadrukkelijk op de praktische toepassing van de wet in Rotterdam en heeft niet tot doel de Rotterdamwet als zodanig te evalueren.

Twynstra Gudde

Binnen de opdracht worden drie onderdelen onderscheiden:

1. het inzichtelijk maken van de effecten van de toepassing van de maatregel in Rotterdam (*kwantitatief*)
2. een beleidsmatige reflectie op de toepassing van het instrument om te sturen op verbetering van de leefbaarheid in de betreffende wijken (*m.n. kwalitatief*)
3. het opzetten van een afwegingskader dat stadsbreed toepasbaar is (*toel.*).

Voor het eerste onderdeel zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

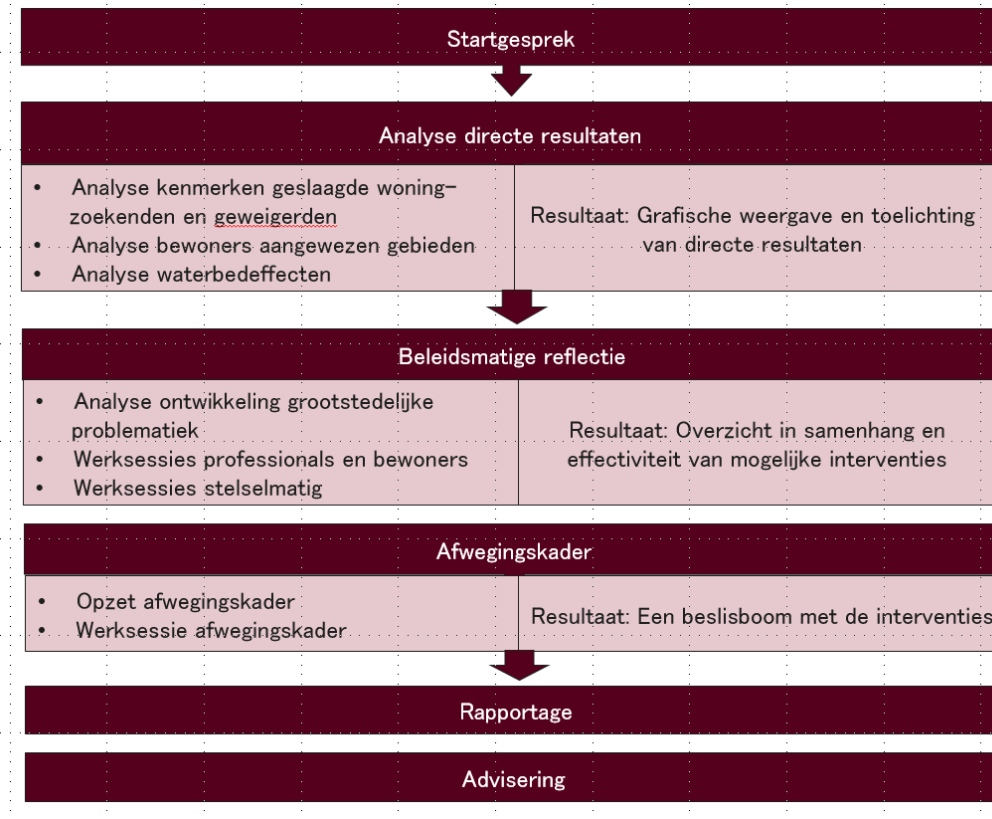
1. kenmerken van de geslaagde woningzoekenden in de laatste periode per aangewezen gebied: welk deel voldeed aan inkomen uit werk en welk deel voldeed op grond van de zes-jaarstermijn?
2. overige kenmerken van de geslaagde woningzoekenden: wat was de leeftijd, het huishoudenstype, de herkomst, starter/doorstromer?
3. ontwikkeling van het aandeel bewoners in een sociaaleconomisch kwetsbare positie per gebied per jaar
4. inzicht in het aantal geweigerden en de weigeringsgronden
5. inzicht in het aantal gevallen waarin een uitzondering wordt gemaakt
6. inzicht in de mate waarin er een waterbedeefte optreedt naar andere gebieden in de stad of de regio.

Voor het tweede deel (beleidsmatige reflectie) zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

1. hoe heeft de grootstedelijke problematiek in de wijken zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Maak dit aan de hand van een aantal relevante indicatoren kwantitatief inzichtelijk
2. is er sprake geweest van een verbetering van de grootstedelijke problematiek in de wijk, in hoeverre is de beoogde 'adempauze' zichtbaar opgetreden en in hoeverre is daar een relatie met de toegepaste maatregel, namelijk artikel 8?
3. in hoeverre is artikel 8 een effectieve maatregel om te komen tot verbetering van de grootstedelijke problematiek in de betreffende wijken?
4. in hoeverre kunnen we precies sturen met deze maatregel c.q. waar hebben we wel en geen grip op met de maatregelen in relatie tot de gewenste outcome?
5. hoe verhoudt deze maatregel zich tot andere mogelijke maatregelen uit de Wbmgp?
6. hoe verhoudt deze maatregel zich tot andere mogelijke maatregelen zoals genoemd in de ministeriële Handreiking selectieve woningtoewijzing.

De uitgangspunten voor en de opzet van het afwegingskader worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

1.3 Gevolgde aanpak op hoofdlijnen



Figuur 1. Aanpak in beeld

In het onderzoek zijn de bovenstaande stappen doorlopen. Na de start is begonnen met de kwantitatieve analyse. Voor de analyse van de directe resultaten is gebruikgemaakt van informatie, aangeleverd door de gemeente en de corporaties over de uitvoering van de Rotterdamwet. Daarbij werd duidelijk dat de data omtrent geweigerde en geslaagde woningzoekenden wel beschikbaar zijn binnen de gemeente, maar dat deze niet beschikbaar zijn voor analysedoeleinden. De informatie is opgebouwd uit losse dossiers per woningzoekende, met veelal gescande formulieren in PDF-formaat met informatie over de woningzoekenden. Om toch ten behoeve van deze rapportage iets te kunnen zeggen over de kenmerken van de woningzoekenden, zijn voor een beperkt deel van deze dossiers, namelijk vanaf Q2 2015 tot en met Q2 2017, enkele kenmerken verzameld.

Ook de analyse van de sociaaleconomische kenmerken van de bewoners van de aangewezen gebieden maken deel uit van de kwantitatieve analyse. Hiervoor is gebruikgemaakt van data, afkomstig uit de Feitenkaarten van de gemeente Rotterdam. Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek in de aangewezen buurten en om te achterhalen of er sprake is van een verbetering van de grootstedelijke problematiek, zijn de gemeentelijke indexen die data bevatten met betrekking tot de leefbaarheid geanalyseerd. Om zicht te krijgen op eventuele waterbedeefecten is bij zowel de analyse van de sociaaleconomische kenmerken van de bewoners als de analyse van de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek een vergelijking gemaakt met referentiebuurten.

Voor de kwalitatieve analyse is gebruikgemaakt van sessies waaraan diverse gemeentelijke en niet-gemeentelijke stakeholders hebben deelgenomen. Tijdens de sessies is op basis van de ervaringen en waarnemingen van de deelnemers ingegaan op de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek, de impact van de toepassing van artikel 8 en de samenhang tussen de verschillende interventies in de wijken. Ook is ingegaan op de vraag of er sprake is van eventuele waterbedeffecten.

De bevindingen van de kwantitatieve en de kwalitatieve analyse zijn verwoord in de voorliggende rapportage. Op basis van deze bevindingen zijn conclusies geformuleerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat gedurende de onderzochte jaren externe factoren te duiden zijn die invloed hebben op bijvoorbeeld het aantal mensen in een uitkering. Met name valt te wijzen op de economische crisis. Waar nodig worden deze factoren genoemd. Vervolgens is de opzet voor het afwegingskader uitgewerkt. Hiervoor is gebruikgemaakt van landelijke regelgeving en kaders, reeds opgezette afwegingskaders door de gemeente Rotterdam en de uitgevoerde analyses in dit onderzoek. Tevens is een werksessie georganiseerd met de gemeente om de opzet van het afwegingskader verder te doordenken en te toetsen. De conclusies en het opgezette afwegingskader zijn ten slotte teruggekoppeld aan de deelnemers van de sessies.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport treft u in:

- hoofdstuk 2 de kwantitatieve analyse van de toepassing van artikel 8 Rotterdamwet
- hoofdstuk 3 de kwalitatieve analyse van de toepassing van artikel 8 Rotterdamwet
- hoofdstuk 4 conclusies op basis van de uitgevoerde analyses
- hoofdstuk 5 aanzet voor afwegingskader ten behoeve van toepassing Rotterdamwet.

De kwantitatieve analyse in hoofdstuk 2 is omvangrijk. Daarom is een samenvattende paragraaf (2.6) opgenomen.

Hoofdstuk 4 bevat op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van het gehele onderzoek en is te lezen als een bestuurlijke samenvatting.

2. Kwantitatieve analyse

2.1 Opzet

De kwantitatieve analyses zijn uitgevoerd voor de volgende onderdelen:

1. de analyse op individueel niveau, met andere woorden naar de kenmerken van de geslaagde woningzoekenden en de kenmerken van de geweigerden
2. analyse ontwikkelingen bewonerskenmerken aangewezen gebieden
3. analyse ontwikkelingen buurtkenmerken aangewezen gebieden.

Voor de onderdelen 2 en 3 zijn de aangewezen gebieden geanalyseerd en afgezet tegen de ontwikkelingen in Rotterdam gemiddeld. De straten in Delfshaven en de Strevelsweg zijn niet in de analyse meegenomen, omdat de ontwikkeling van de leefbaarheid op wijkniveau wordt onderzocht waarbij aansloten wordt op de gemeentelijke indexen. Deze indexen geven inzicht in de verschillende leefbaarheidsaspecten en geven data op wijkniveau en niet op straatniveau.

De ontwikkeling van de aangewezen wijken is vergeleken met het Rotterdams gemiddelde. Door de ontwikkeling van de aangewezen wijken te bezien ten opzichte van de gemiddelde Rotterdamse ontwikkeling, kan worden gecorrigeerd voor de Rotterdam-brede effecten die geen relatie hebben met de toepassing van de Rotterdamwet. Daarnaast zijn er zes schaduwwijken geanalyseerd (Delfshaven, Tussendijken, Middelland, Agniesebuurt, Bergpolder en Afrikaanderwijk) die als referentie voor de aangewezen wijken zijn gebruikt. De schaduwwijken zijn wijken die qua profiel in sommige opzichten op de aangewezen wijken lijken en daarom ook kandidaat zijn geweest om aangewezen wijken te worden. Deze schaduwwijken bieden mogelijk relevante informatie over waterbedeffecten, maar geven ook inzicht in welke ontwikkelingen alleen gelden voor de wijken waar de Rotterdamwet is toegepast.

Tot slot zijn er nog vier schaduwwijken toegevoegd op basis van de kwalitatieve analyse. In de interactieve sessies met beleidsambtenaren, woningcorporaties, huurdersorganisaties en professionals in de wijken, werden vier wijken genoemd die volgens de deelnemers aan de sessies mogelijk aan het verslechteren waren door toepassing van de Rotterdamwet in andere wijken. Hoogvliet (Noord en Zuid zijn meegenomen), Pendrecht en Vreewijk werden genoemd als mogelijke waterbedeef-wijken en zijn daarom toegevoegd aan de lijst met schaduwwijken voor de analyse.

Tabel 1. Onderzochte buurten

| Aangewezen buurten | Referentie |
|--------------------|---------------------|
| Bloemhof | Rotterdam gemiddeld |
| Hillesluis | Agniesebuurt |
| Tarwewijk | Delfshaven |
| Oud-Charlois | Tussendijken |
| Carnisse | Middelland |
| | Bergpolder |
| | Afrikaanderwijk |
| | Hoogvliet Noord |
| | Hoogvliet Zuid |
| | Pendrecht |
| | Vreewijk |

Ten behoeve van de kwantitatieve analyse zijn de meest recent beschikbare data gebruikt. Voor data die samenhangen met inkomensgegevens geldt dat ze pas later, op z'n minst twee jaar na dato, beschikbaar komen. Dit betekent dat de analyse van de sociaaleconomische kenmerken van bewoners is uitgevoerd voor de periode tot en met 2014. De analyse van de kenmerken van de wijken is gebaseerd op de gemeentelijke indexen. Deze zijn meer recent beschikbaar waardoor die analyse is uitgevoerd voor de periode tot en met 2016.

We beginnen met het geven van een samenvatting van de kwantitatieve analyse. Daarna volgen de verschillende onderdelen van de kwantitatieve analyse waar de samenvatting op is gebaseerd.

2.2 Samenvatting kwantitatieve analyse

Inleiding

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen van de kwantitatieve analyse samengevat. Hierbij wordt vooral ingegaan op de ontwikkeling van de wijken wat betreft sociaaleconomische kenmerken van de bewoners en de ontwikkeling van de wijken wat betreft buurtkenmerken (leefbaarheid). Dit omdat op basis van de aangeleverde data met betrekking tot de weigeringen en toekenningen van huisvestingsvergunningen geen nadere analyses kunnen worden uitgevoerd naar bijvoorbeeld de vraag of toekenning of weigering plaatsvindt op grond van inkomen uit werk of op grond van regiobinding (termijn van zes jaar). Naar aanleiding van deze evaluatie voert de gemeente Rotterdam zelf een steekproef uit onder weigeringen en toekenningen waarbij wordt gekeken naar de grond van toekenning of weigering. Alle in de samenvatting genoemde ontwikkelingen zijn klein, maar laten wel een ontwikkeling zien die relevant is bij het inzichtelijk maken van de werking en de effecten van de toepassing van de Rotterdamwet. Als basis voor de analyse zijn de indicatoren en indexen van de gemeente Rotterdam gebruikt. Het gaat om de data, opgenomen in de Feitenkaart Wijk en buurt en de Rotterdamse indexen zoals de veiligheidsindex, sociale index, fysieke index en de buurtsignalering die door de gemeente worden opgesteld.

Afhankelijkheid van een uitkering

Het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering is tot 2008 in de aangewezen wijken gedaald, en ook sneller dan het Rotterdams gemiddelde. Na 2008 is het aandeel weer gaan toenemen. Hierin zijn de gevolgen van de economische crisis zichtbaar. Toch geldt voor Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk dat het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering in 2014 lager is dan in 2005. Voor Oud-Charlois en Carnisse geldt dat het aandeel in 2014 gelijk is aan het niveau in 2005. Daarbij geldt voor Carnisse dat dat de enige aangewezen wijk is die beter scoort dan het Rotterdams gemiddelde. Voor de referentiewijken geldt dat in Tussendijken, Vreewijk en Afrikaanderwijk het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering, in 2014 groter dan of gelijk is aan het percentage in 2005. De grootste toename is zichtbaar in Vreewijk en Afrikaanderwijk. In 2014 is het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in Tussendijken en Afrikaanderwijk groter dan in de aangewezen wijken.

Gemiddeld huishoudinkomen

Het gemiddelde huishoudinkomen is in absolute zin gestegen in de aangewezen wijken, maar is minder stegen dan het Rotterdams gemiddelde. Voor de referentiewijken geldt dat het gemiddelde huishoudinkomen in absolute zin is gestegen. Vergelijken met het Rotterdams gemiddelde zijn de huishoudinkomens in Afrikaanderwijk, Tussendijken, Bloemhof, Vreewijk en Carnisse minder gestegen. Afrikaanderwijk en Tussendijken kennen het grootste absolute verschil ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde.

Twynstra Gudde

40% van de laagste inkomens

Het aandeel bewoners in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling is in de aangewezen buurten niet wezenlijk afgenomen of toegenomen. De referentiewijken Afrikaanderwijk, Tussendijken en Vreewijk laten in de onderzochte periode een duidelijke stijging zien in het aandeel bewoners in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling.

110% van het sociaal minimum

Het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum is in alle aangewezen wijken toegenomen. Op Tarwewijk na, die gelijk blijft, verslechteren de aangewezen wijken ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. Carnisse scoort beter dan het Rotterdams gemiddelde, maar dit relatieve verschil neemt af. De referentiewijken Afrikaanderwijk, Tussendijken, Vreewijk, Delfshaven en Agniesebuurt verslechteren, ook gerelateerd aan het Rotterdams gemiddelde. Dit geldt met name voor Afrikaanderwijk en Tussendijken.

Armoedegrens

Na een opleving tot 2008, verslechtert de situatie voor alle aangewezen wijken als het gaat om armoede. Het aandeel huishoudens onder de armoedegrens is in 2014 groter dan in 2005 (en voor Bloemhof in 2009). Ook ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde is de situatie in alle vijf de aangewezen wijken verslechterd of, voor Tarwewijk, gelijk gebleven. In de referentiewijken Afrikaanderwijk en Tussendijken is het aandeel huishoudens onder de armoedegrens na 2011 sterk gegroeid en in 2014 is dit aandeel groter dan in elk van de aangewezen gebieden.

Sociale index

In de sociale index laten, van de aangewezen wijken de afgelopen paar jaar, Hillesluis en Tarwewijk een lichte verbetering zien ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. In de afgelopen paar jaar is er sprake van een relatieve verslechtering in Oud-Charlois en Carnisse. Alle aangewezen wijken zitten in de afgelopen paar jaar in de categorie 'onder Rotterdams gemiddelde'. De referentiewijken Agniesebuurt, Tussendijken, Hoogvliet Noord en Zuid en Pendrecht laten de afgelopen paar jaar een daling in de sociale index zien. Tussendijken, Afrikaanderwijk en Pendrecht zitten op of onder de scores van de aangewezen wijken. Vreewijk scoorde in 2008 boven het Rotterdams gemiddelde. In 2016 scoort deze wijk onder het Rotterdams gemiddelde.

Veiligheidsindex

Met betrekking tot de veiligheidsindex valt voor de periode 2006-2013 op dat de aangewezen wijken zowel in absolute als in relatieve zin slechter zijn gaan scoren. Een aantal aangewezen wijken is daarbij ook van classificatie veranderd. Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk zijn in de categorie probleemwijk beland, terwijl ze in 2006 nog een categorieklassie beter scoorden (bedreigd). In de afgelopen paar jaar laten de aangewezen wijken een wisselend beeld zien. Tarwewijk en Oud-Charlois zijn licht relatief verbeterd. Voor Bloemhof en Carnisse daarentegen is een duidelijke verslechtering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde te zien. Oud-Charlois is de enige aangewezen wijk die in de categorie 'rond Rotterdams gemiddelde' valt. Alle andere aangewezen wijken zitten in de klasse daaronder (onder gemiddelde Rotterdam). De referentiewijken Tussendijken en Afrikaanderwijk laten in de periode 2006-2013 duidelijk een negatieve ontwikkeling zien, waarbij Tussendijken zelfs twee klassen lager zit in 2013 dan in 2006. Vreewijk gaat aan het eind van die periode slechter scoren. In de afgelopen jaren heeft de negatieve ontwikkeling in Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk zich doorgezet. Ook Pendrecht laat een negatieve ontwikkeling zien.

Buurtsignalering

Ondanks dat Hillesluis en Tarwewijk in de scores van de buurtsignalering een lichte verbetering laten zien, liggen de scores van alle aangewezen wijken boven de kritische waarde die de gemeente hanteert.¹ Ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde laten de aangewezen wijken een verbetering zien, al is deze voor Carnisse minimaal. Tarwewijk laat ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde een duidelijke verbetering zien, maar blijft ook de buurt met verreweg de slechtste score. De referentiewijken Delfshaven (net), Tussendijken en Afrikaanderwijk scoren slecht, in de zin dat ze boven de kritische waarde scoren. Wat opvalt is dat tussen 2010 en 2014 de scores van Tussendijken (0,93 → 1,06) en Vreewijk (-0,31 → 0,11) aanzienlijk zijn verslechterd. Ook voor al de referentiebuurten geldt dat er sprake is van een relatieve verbetering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde, al is deze soms minimaal.

Fysieke index

De fysieke index laat zien dat de aangewezen wijken in de afgelopen paar jaar beter zijn gaan scoren. Voor Bloemhof en Oud-Charlois betekent dit dat ze net in de klasse 'rond Rotterdams gemiddelde' terecht zijn gekomen in plaats van de klasse 'onder gemiddelde Rotterdam' in 2014. Gerelateerd aan de ontwikkeling in het Rotterdams gemiddelde scoren Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk relatief positief, terwijl er in Oud-Charlois en Carnisse sprake is van een verslechtering. De referentiebuurten laten ook allemaal een hogere score zien in 2016 dan in 2014, met uitzondering van Agniesebuurt die gelijk is gebleven en Hoogvliet Zuid (lichte daling). Agniesebuurt, Tussendijken en Afrikaanderwijk zitten in 2016 in de klasse 'onder Rotterdams gemiddelde'; de overige buurten in de klasse 'rond Rotterdams gemiddelde'.

Waterbedeffect

Kijkend naar een mogelijk waterbedeffect valt op te merken dat van de referentiewijken vooral Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk sterk zijn verslechterd. Op sommige indicatoren wordt slechter gescoord dan de aangewezen wijken. Waar het gaat om de uitkeringsafhankelijkheid ligt een directe relatie voor de hand met de toepassing van artikel 8 in de aangewezen wijken. In de hoofdstukken 3 en 4 gaan we dieper in op een mogelijk waterbedeffect.

2.3 Kenmerken geslaagde woningzoekenden en geweigerden

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van het aantal geslaagde woningzoekenden en geweigerden in de aangewezen gebieden in het kader van de Rotterdamwet. We maken daarbij onderscheid tussen de particuliere markt (data afkomstig van de gemeente) en sociale huurwoningen (data afkomstig van corporaties). Voor allebei de categorieën geldt dat de aangeleverde data geen inzicht bieden in de grond van toekenning, oftewel op basis van de data kan niet worden bepaald of de huisvestingsvergunning wordt verleend op grond van inkomen uit werk of op grond van regiobinding (termijn van zes jaar).

2.3.1 Particuliere woningen

Voor wat betreft de particuliere woningen is gebleken dat de data omtrent geweigerde en geslaagde woningzoekenden wel beschikbaar zijn binnen de gemeente, maar dat deze niet beschikbaar zijn voor analysedoeleinden. De informatie is opgebouwd uit losse dossiers per woningzoekende, met veelal gescande formulieren in PDF-formaat met informatie over de woningzoekenden.

¹ In het kader van de eerdere toewijzing van gebieden voor artikel 8 van de Rotterdamwet is een score van 0,83 als kritische waarde gedefinieerd. Hoe hoger een score, hoe groter de probleemcumulatie in de wijk.

Twynstra Gudde

Om toch ten behoeve van deze rapportage iets te kunnen zeggen over de kenmerken van de woningzoekenden, zijn voor een beperkt deel van deze dossiers, namelijk vanaf Q2 2015 tot en met Q2 2017, enkele kenmerken verzameld.

Zoals tabel 2 laat zien betrof het totaal aantal aanvragen voor een particuliere woning ruim 5.700 in de vijf aangewezen buurten. Circa 60% van de aanvragen is gedaan door een man en 40% door een vrouw. Maar dit zegt alleen iets over het geslacht van de aanvrager. De data met betrekking tot de omvang van het huishouden en de opbouw van het huishouden zijn niet beschikbaar voor analysedoeleinden. Dat geldt ook voor de leeftijdsopbouw. 33% procent van de aanvragen is gedaan in 2015, 58% in 2016 en 9% in 2017.

Tabel 2. Totaal aantal aanvragen particuliere woningen, 2015 (vanaf Q2) -2017 (tot Q3)

| Buurt | Aanvragen |
|---------------|--------------------|
| Bloemhof | 944 |
| Carnisse | 1386 |
| Hillesluis | 902 |
| Oud-Charlois | 1034 |
| Tarwewijk | 1495 |
| Totaal | 5761 (100%) |

Van alle aanvragen is 88,7% toegewezen wat betekent dat de aanvrager een huisvestingsvergunning heeft gekregen om te kunnen wonen in de aangewezen buurt (tabel 3). In 4,1% van de gevallen was er sprake van een weigering.

Verder is 6,8% van de aanvragen voortijdig afgesloten en nog een klein deel buiten behandeling gesteld. Het is goed mogelijk dat binnen deze groepen aanvragers zitten waarvan de kans groot is dat deze geweigerd zouden worden en dat deze zelf tussentijds zijn afgehaakt.

Op welke gronden de toekenningen en weigeringen hebben plaatsgevonden, is helaas niet te achterhalen op basis van de door de gemeente beschikbaar gestelde data. Naar aanleiding van deze evaluatie voert de gemeente Rotterdam zelf een steekproef uit onder weigeringen en toekenningen waarbij wordt gekeken naar de grond van toekenning of weigering.

De totale aantallen in tabel 3 wijken af van de aantallen in tabel 2 vanwege onevenwichtigheid in het databestand. Bijvoorbeeld omdat een aanvraagdossier meerdere malen kan voorkomen in het databestand doordat het een aanvraag betreft voor meerdere personen, bijvoorbeeld in het geval van een gezin, of omdat openstaande dossiers zijn afgesloten en voor dezelfde persoon een nieuw dossier is opgestart.

Tabel 3. Resultaat aantal aanvragen particuliere woningen

| Resultaat aanvraag | Aantal | Aandeel |
|----------------------------|-------------|---------------|
| Buiten behandeling gesteld | 23 | 0,4% |
| Voortijdig afgesloten | 365 | 6,8% |
| Toegewezen | 4758 | 88,7% |
| Weigering | 218 | 4,1% |
| Totaal | 5364 | 100,0% |

2.3.2 Corporatiewoningen

In tabel 4 wordt een overzicht gegeven van het totale aantal verhuringen in de aangewezen gebieden en het aandeel woningen dat was gelabeld als Rotterdamwet-woning. De tabel is gebaseerd op data, aangeleverd door de gemeente.

Tabel 4. Totaal aantal verhuringen corporatiewoningen in aangewezen gebieden en het aandeel Rotterdamwet-woningen

| | Totaal aantal verhuringen | Label Rotterdamwet | Aandeel |
|------------------------|---------------------------|--------------------|--------------|
| 2014 | 876 | 459 | 52,4% |
| 2015 (Q1 en Q2) | 202 | 102 | 50,5% |
| 2016 | 663 | 495 | 74,7% |
| Totaal | 1741 | 1056 | 60,7% |

Zoals uit de tabel blijkt, is het merendeel van verhuurde corporatiewoningen in de aangewezen gebieden gelabeld als Rotterdamwet-woning. Gemiddeld gaat het om 60,7% (2014-2016). Dat is natuurlijk van belang, want dat zegt iets over de effectiviteit aan de voorkant. Uit de achterliggende data weten we dat het verhuurde aanbod zonder label Rotterdamwet voor het overgrote deel als directe bemiddeling is verhuurd. Daarbij passen de corporaties de Rotterdamwet toe.

Kenmerken geslaagden

In de tabellen hierna staan de persoonskenmerken van de verhuringen in de aangewezen gebieden. Deze data zijn aangeleverd door Maaskoepel en zien op de periode juli 2015-juni 2017.

In het merendeel van de gevallen (meer dan 50%) betrof het een eenpersoonshuishouden waaraan de toekenning plaatsvond.

Tabel 5. Huishoudgrootte

| Personen in huishouden | Aantal |
|------------------------|-------------|
| Onbekend | 5 |
| 1 | 761 |
| 2 | 346 |
| 3 | 131 |
| 4 | 74 |
| 5 | 36 |
| 6 | 16 |
| 7 | 5 |
| 14 | 1 |
| Totaal | 1375 |

De tien meest voorkomende plekken van herkomst bij toekenningen in deze periode zijn weergegeven in tabel 6. Veruit de meeste kwamen daarbij uit Rotterdam zelf.

Twynstra Gudde

Tabel 6. Herkomst bewoners die woning hebben toegekend gekregen in aangewezen buurten

| Herkomst | Aantal |
|------------------------|--------------|
| Rotterdam | 1164 (84,6%) |
| Hoogvliet Rotterdam | 28 (2%) |
| Schiedam | 21 (1,5%) |
| Capelle aan den IJssel | 19 (1,4%) |
| Spijkenisse | 17 (1,2%) |
| Amsterdam | 12 (0,9%) |
| Ridderkerk | 11 (0,8%) |
| Vlaardingen | 9 (0,7%) |
| Barendrecht | 9 (0,7%) |
| 's-Gravenhage | 7 (0,5%) |
| Overig | 78 (5,7%) |
| Totaal | 1375 |

De gemiddelde leeftijd van een huurder aan wie is toegekend is 37. Tabel 7 geeft weer hoe de vaak een toekenning een huurder uit een bepaalde leeftijdsgroep betrof.

Tabel 7. Leeftijdverdeling bewoners die woning hebben toegekend gekregen in aangewezen buurten

| Leeftijdsgroep | Aantal |
|----------------|-------------|
| <20 | 6 |
| 20-29 | 567 |
| 30-39 | 347 |
| 40-49 | 187 |
| 50-59 | 149 |
| 60-69 | 62 |
| 70-79 | 41 |
| 80-90 | 16 |
| Totaal | 1375 |

Kenmerken weigeringen

In de periode 2015-2017 hebben er 41 weigeringen plaatsgevonden: 11 basis van artikel 9, de rest op basis van artikel 8 (dus op economische gronden en minder dan 6 jaar woonachtig in Rotterdam). Er is een onderscheid in werkwijze tussen corporatiehuurders en particuliere huurders. Particulieren moeten een huisvestingsvergunning aanvragen. Bij corporaties wordt in de advertentie vermeld dat een huisvestingsvergunning vereist is. Het ligt in de lijn der verwachting dat de wet eveneens een belangrijke preventieve of 'afschrikkende' werking heeft. Het is aannemelijk dat veel woningzoekenden die niet aan de criteria voldoen, al bij voorbaat besluiten niet te reageren op deze woningen. Er bestaat daarvoor een aanzienlijk verschil tussen daadwerkelijke geweigerden en 'potentieel geweigerden'.

Twynstra Gudde

Tabel 8. Weigeringsgrond

| Weigerreden | Aantal |
|---|-----------|
| Voldoet niet aan Rotterdamwetcriterium art. 8 | 30 |
| Geen voorrang op basis van Rotterdamwetcriterium art. 9 | 11 |
| Totaal | 41 |

Van de weigeringen vonden de meeste plaats in de wijk Bloemhof.

Tabel 9. Weigeringen verdeeld over aangewezen buurten

| | Aantal weigeringen |
|---|--------------------|
| Voldoet niet aan artikel 8 | 30 |
| Bloemhof | 11 |
| Carnisse | 2 |
| Hillesluis | 1 |
| Oud-Charlois | 11 |
| Tarwewijk | 5 |
| Geen voorrang op basis van artikel 9 | 11 |
| Bloemhof | 5 |
| Carnisse | 3 |
| Oud-Charlois | 2 |
| Tarwewijk | 1 |
| Totaal aantal weigeringen | 41 |

Bij de meeste weigeringen betrof het starters (in plaats van doorstromers).

Tabel 10. Weigeringen verdeeld over categorieën Doorstromer en Starter

| Doorstromer/Starter | Aantal |
|---------------------|-----------|
| Doorstromer | 13 |
| Starter | 28 |
| Totaal | 41 |

Het betrof meestal een eenpersoonshuisouden.

Tabel 11. Huishoudsgrootte geweigerden

| Huishoudtype | Aantal |
|---------------|-----------|
| 1 | 24 |
| 3 | 11 |
| 2 | 5 |
| 5 | 1 |
| Totaal | 41 |

De geweigerde kwam het grootste aantal keren uit de leeftijdsgroep 20-29:

Tabel 12. Verdeling over leeftijdsgroepen geweigerden

| Leeftijdsgroep | Aantal |
|----------------|-----------|
| 20-29 | 15 |
| 30-39 | 11 |
| 40-49 | 11 |
| 50-59 | 3 |
| 60-69 | 1 |
| Totaal | 41 |

Naast het aantal daadwerkelijk geweigerde kandidaten, heeft Maaskoepel data over het aantal kandidaten dat is 'overgeslagen'. Dit wil zeggen het aantal kandidaten dat niet officieel is geweigerd, maar dat gedurende het verhuurproces is uitgevallen. Tabel 13 geeft het aantal uitgevallen kandidaten weer in de periode 2015-2017.

Tabel 13. Uitgevallen kandidaten

| Overgeslagen kandidaten | Aantal |
|-------------------------|------------|
| Op basis van artikel 8 | 111 |
| Op basis van artikel 9 | 33 |
| Totaal | 144 |

2.3.3 Handhaving

Als een aanvraag wordt afgewezen, mag de aanvrager de woonruimte niet betrekken. Blijkt na controle door Stadsbeheer dat de woonruimte toch bewoond wordt, dan volgt een handhavingprocedure. Voor de verhuurder betekent dit dat hij te maken krijgt met twee sanctieprocedures: de bestuurlijke boete (BB) en de Last onder Dwangsom (LOD).

In beide gevallen krijgt hij een voorgenomen besluit (zienswijze brief) waarin hij twee weken de tijd krijgt om te reageren. Aan de hand van de zienswijze wordt besloten of de sancties daadwerkelijk opgelegd worden. De bewoner krijgt ook een brief waarin wordt aangekondigd dat de gemeente het voornemen heeft een dwangsom op te leggen. De bewoner in kwestie heeft vervolgens twee weken de tijd om daarop te reageren, door bijvoorbeeld te vertrekken of (indien zijn situatie is veranderd) een nieuwe aanvraag in te dienen. Na twee weken wordt een besluit genomen. Als de situatie niet is beëindigd, wordt een dwangsom opgelegd, zowel aan de aanvrager als aan de verhuurder in kwestie. De dwangsom bedraagt € 500 voor de aanvrager en € 3.000 voor de verhuurder.

In de periode 2012 tot en met augustus 2017 zijn in totaal 1.150 zienswijzebrieven (aan huurder en aan eigenaar) verstuurd, met de aankondiging tot het voornemen de dwangsom op te leggen. Veel van de niet toegestane situaties worden vervolgens beëindigd, maar in 487 gevallen (41%) is alsnog een dwangsom opgelegd. De opgelegde bestuursdwang is vervolgens vrijwel altijd voldoende sanctieering om de niet toegestane situatie te beëindigen, zo wordt door de gemeente aangegeven. De meest vergaande handhavingconsequentie, namelijk een ontruiming, is tot nu toe nog niet ingezet.

Tabel 14. Aantallen opgelegde bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom 2012-2017 (tot eind augustus)

| Jaar | Genomen besluiten BB (verhuurder) | Genomen besluiten LOD (huurder en verhuurder) |
|---------------------------|--------------------------------------|--|
| 2012 | 84 | 123 |
| 2013 | 29 | 60 |
| 2014 | 48 | 52 |
| 2015 | 23 | 24 |
| 2016 | 106 | 120 |
| 2017 tot eind augustus | 67 | 108 |
| Totaal | 357 | 487 |

Het aantal bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom (voorgenomen en besloten) wisselt door de jaren heen. In 2015 is het naar aanleiding van beroepsprocedures tegen de HVV noodzakelijk gebleken enkele formeel-juridische aanpassingen aan te brengen in de verordening. In de periode van de aanpassing en vaststelling van de verordening kon daarom niet worden gehandhaafd.

2.4 Ontwikkelingen bewonerskenmerken aangewezen gebieden

2.4.1 Inleiding

Het doel van dit deel van de analyse is inzichtelijk te maken hoe het aandeel van bewoners met een sociaaleconomisch kwetsbare positie zich ontwikkeld heeft per gebied, per jaar.

Deze analyse is van belang voor de evaluatie van de toepassing van de Rotterdamwet, omdat het eerste, primaire effect van de Rotterdamwet naar verwachting is dat door toepassing van artikel 8 de toestroom van mensen in een zeer kwetsbare sociaaleconomische positie afneemt. Met deze analyse wordt duidelijk of die geleidelijke wijziging in het type bewoner in de aangewezen wijken, zichtbaar is in de data op wijkniveau.

Er zijn vijf indicatoren gebruikt en geanalyseerd om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het aandeel van bewoners met een sociaaleconomische kwetsbare positie in de aangewezen wijken en schaduw-wijken. De vijf indicatoren die daarvoor gebruikt zijn, zijn:

- het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden (gestandaardiseerd, dus gecorrigeerd voor de grootte van het huishouden)
- de ontwikkeling van het aandeel huishoudens in een wijk dat in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling valt (gestandaardiseerd)
- het aandeel huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum (bijstands- dan wel AOW-niveau)
- het aandeel huishoudens onder de welvaartsvaste armoedegrens van het CBS
- het aandeel huishoudens dat een werkeloosheids-, bijstands-, of arbeidsongeschiktheidsuitkering als belangrijkste bron van inkomen had.

Voor elke indicator en alle wijken zijn de jaren 2003 t/m 2014 bekeken. Omdat de Rotterdamwet vanaf 2006 wordt toegepast, kunnen effecten van de Rotterdamwet pas in de periode 2006-2014 zichtbaar worden. Toepassing van de Rotterdamwet vanaf 2006 geldt voor de wijken Hillesluis, Tarwewijk, Oud-Charlois en Carnisse. In Bloemhof werd de Rotterdamwet pas sinds 2010 toegepast. De ontwikkeling in die wijk tot 2010 is daarom nog niet toe te schrijven aan de toepassing van de wet in die wijk. De meest recent beschikbare data zijn gebruikt.

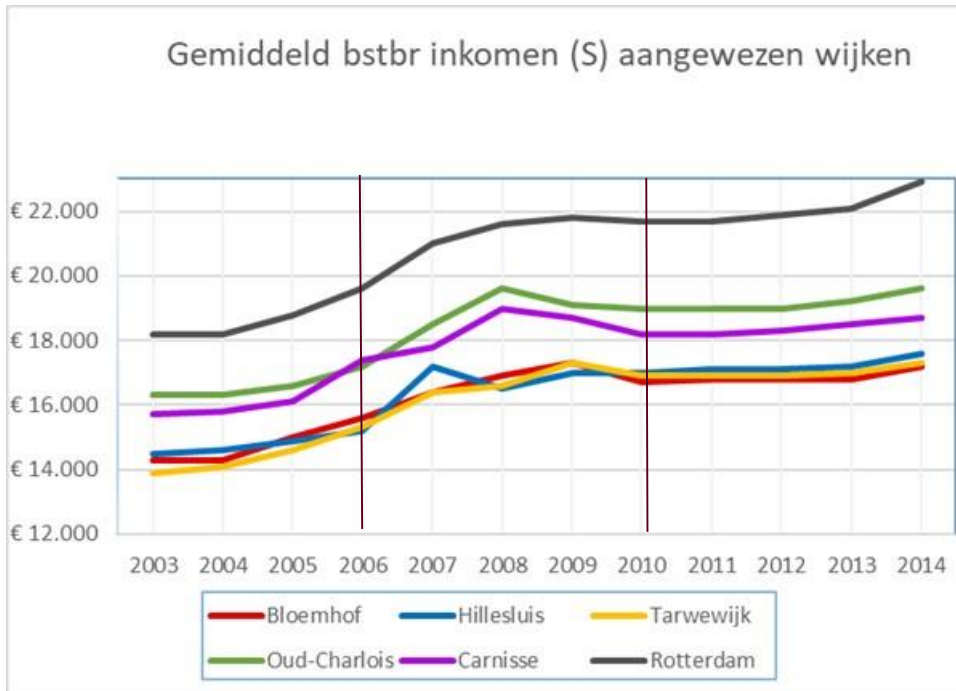
Van de effecten die in die periode zichtbaar worden, is niet zeker of ze echt aan de Rotterdamwet zijn toe te schrijven. Dit is moeilijk te onderzoeken omdat causaliteit moeilijk aan te tonen is op basis van de beschikbare data en we bovendien te maken hebben met een zeer beperkte steekproef. Dat wil zeggen een zeer beperkt aantal wijken waar de Rotterdamwet wordt toegepast (vijf). Door enkele jaren voor de periode van 2006 mee te nemen, kan wel bekeken worden of er sinds 2006 een trendbreuk heeft plaatsgevonden.

Alle data zijn afkomstig uit de feitenkaarten van de gemeente Rotterdam. Die feitenkaarten geven inzicht in de belangrijkste gegevens over Rotterdam uit het Regionaal Inkomens Onderzoek. Bij onregelmatigheden in deze feitenkaarten, is altijd de data gebruikt uit de feitenkaart van het corresponderende jaar.

Deze analyse behelst een objectieve toelichting van de ontwikkelingen die uit de data naar voren zijn gekomen voor de verschillende indicatoren. Per indicator wordt gebruikgemaakt van vier grafieken. De eerste grafiek laat de ontwikkeling van de aangewezen wijken en het Rotterdams gemiddelde zien op een bepaalde indicator. De tweede grafiek laat de ontwikkeling van de aangewezen wijken zien, waarbij gecorrigeerd is voor de Rotterdam-brede ontwikkelingen. In deze grafieken vormt de nullijn het Rotterdams gemiddelde van datzelfde jaar. De grafiek maakt dus inzichtelijk hoezeer de score van de wijk afwijkt van het Rotterdams gemiddelde in datzelfde jaar en of die afwijking tot het Rotterdams gemiddelde toeneemt of afneemt. De derde grafiek laat de ontwikkeling zien van de schaduwijken op de indicator in kwestie. De vierde en laatste grafiek laat de ontwikkeling op de indicator zien voor de schaduwijken, gecorrigeerd voor de Rotterdam-brede ontwikkeling. Ook hier vormt de nullijn dus het Rotterdams gemiddelde voor hetzelfde jaar.

2.4.2 Gemiddeld besteedbaar inkomen

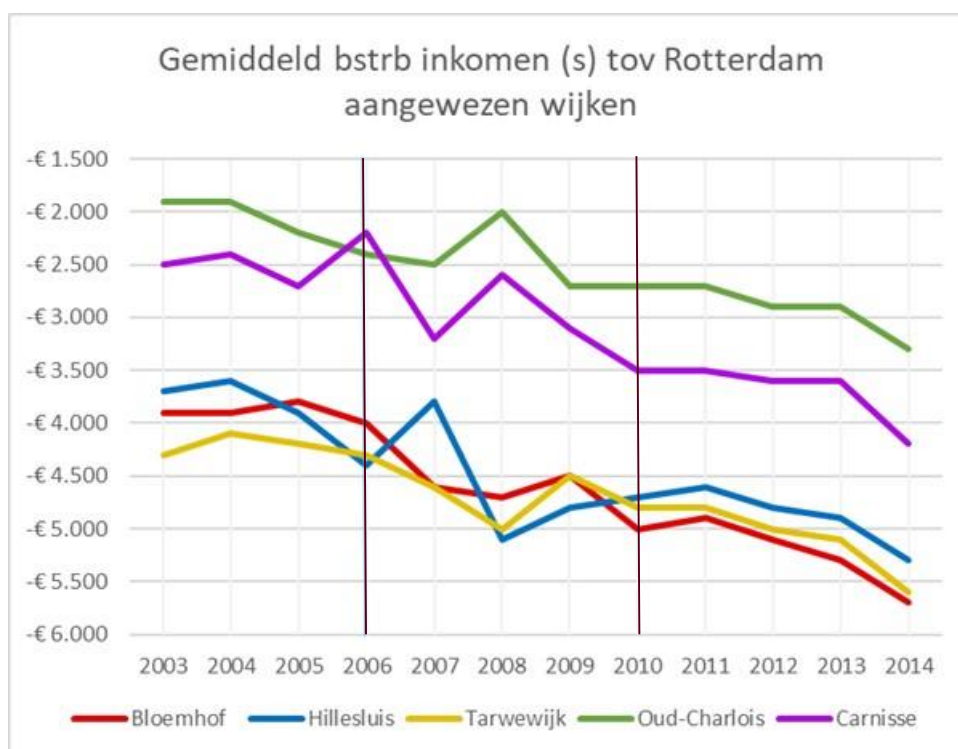
De eerste indicator die geanalyseerd is, is het gestandaardiseerde gemiddelde huishoudinkomen per jaar in een wijk.



Figuur 2. Gemiddeld besteedbaar inkomen aangewezen wijken en Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

Aangewezen wijken

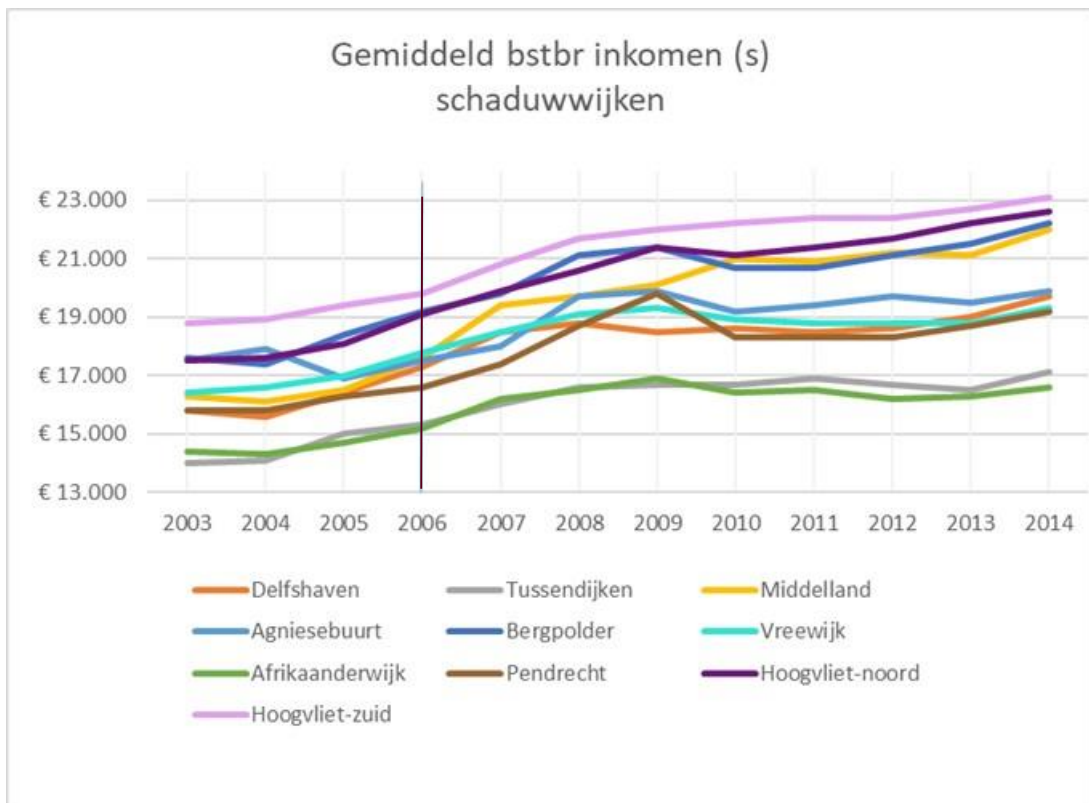
Voor alle vijf de wijken en het Rotterdams gemiddelde is een stijgende trend zichtbaar (figuur 2). Dit wil zeggen dat het gestandaardiseerde gemiddelde inkomen per huishouden is toegenomen. Voor alle wijken en het Rotterdams gemiddelde geldt echter ook dat deze trend voor 2006 al wordt ingezet (en voor Bloemhof geldt voor 2010). Daarnaast is duidelijk te zien dat alle vijf de aangewezen wijken over de gehele looptijd scoren onder het gemiddelde van Rotterdam. In figuur 3 is te zien of de aangewezen wijken verder verslechterd of verbeterd zijn ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde (hier de nullijn). Daarin wordt zichtbaar dat het verschil tussen de aangewezen gebieden en het Rotterdams gemiddelde is toegenomen in de periode 2006-2014, maar ook deze trend is al zichtbaar voor 2006. Hoewel bleek dat alle wijken te maken hadden met een stijging van het gestandaardiseerde gemiddelde inkomen, blijkt uit figuur 3 dat die inkomensstijging in Rotterdam sterker is dan in de aangewezen gebieden. De meest extreme ontwikkeling is daarbij zichtbaar in Carnisse: waar in 2005 een huishoudinkomen in de wijk gemiddeld nog € 2.700 per jaar verschilde van het gemiddelde huishoudinkomen in Rotterdam, is dat in 2014 een verschil geworden van € 4.200 per jaar. De aangewezen wijken zijn in absolute zin dus verbeterd wat betreft het gemiddeld huishoudinkomen; in relatieve zin (ten opzichte van Rotterdam) zijn ze verslechterd.



Figuur 3. Gemiddeld besteedbaar inkomen aangewezen wijken t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

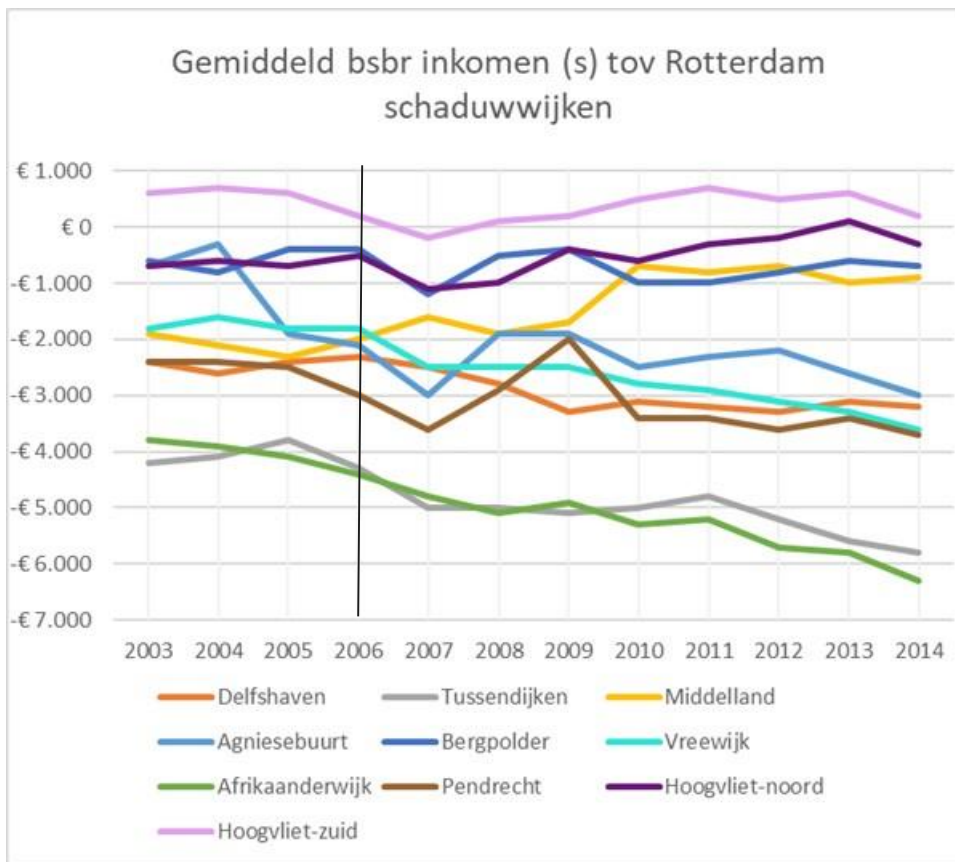
Schaduwijken

Hoe hebben de schaduwijken zich op dit vlak ontwikkeld? Ook bij de schaduwijken is een brede verbeterende trend te zien (figuur 4). Voor alle schaduwijken geldt dat het gestandaardiseerde gemiddelde huishoudinkomen in 2014 hoger is dan in 2005. Het gemiddeld huishoudinkomen in Hoogvliet-Zuid ligt daarbij de gehele periode hoger dan in alle andere schaduwijken en het gemiddeld huishoudinkomen in Afrikaanderwijk en Tussendijken juist lager.



Figuur 4. Gemiddeld besteedbaar inkomen schaduw wijken, 2003 t/m 2014

Ook voor de schaduw wijken is bekeken hoezeer de trend in deze wijken afwijkt van de algemene Rotterdamse trend (nullijn bestaat uit gemiddelde Rotterdam dat jaar). Hier is het beeld minder eenduidig (figuur 5). In Hoogvliet-Noord is het verschil ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde nauwelijks afgenomen, of zelfs iets toegenomen. Middelland is de enige wijk die een forse verbetering door maakt: het gestandaardiseerde huishoudinkomen in die wijk neemt dus niet alleen toe, maar neemt ook sneller toe dan het Rotterdams gemiddelde. De afstand tussen Middelland en het Rotterdams gemiddelde neemt met € 1.400 af tussen 2005-2014. We zien een sterke verslechtering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde in de Agniesebuurt, maar deze verslechtering is tussen 2003 en 2005 (- € 1.200) groter dan tussen 2005 en 2014 (- € 1.100). Voor Hoogvliet-Zuid, Vreewijk, Bergpolder, Agniesebuurt, Delfshaven, Pendrecht, Tussendijken en Afrikaanderwijk zien we verslechteringen ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde in de periode 2005-2014. Voor Afrikaanderwijk is dat verschil het grootste: € 2.200 verslechtering sinds 2005. De grootste verslechteringen van het gestandaardiseerde huishoudinkomen ten opzichte van Rotterdam tussen 2005 en 2014 vinden plaats in Afrikaanderwijk, Tussendijken, Bloemhof, Vreewijk en Carnisse. Van al deze wijken is het verschil ten opzichte van Rotterdam vergroot met minstens € 1.500 in de periode 2005-2014. Afrikaanderwijk en Tussendijken zijn tevens de wijken waar het verschil ten opzichte van Rotterdam absoluut gezien ook al het grootste is (verschil van rond de € 6.000).



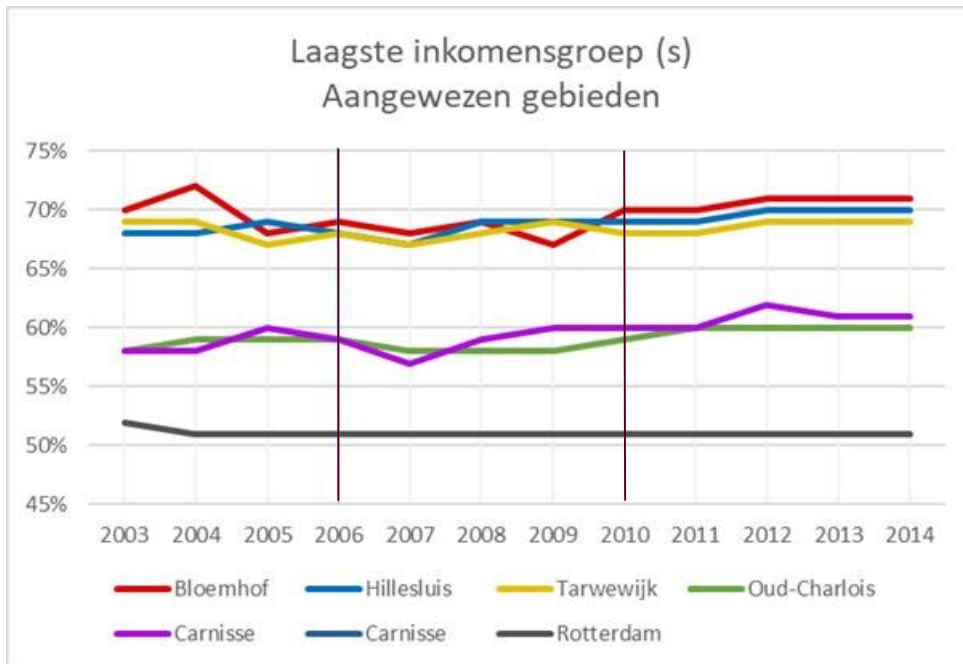
Figuur 5. Gemiddeld besteedbaar inkomen schaduwwijken t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

2.4.3 Aandeel inkomens laagste 40%

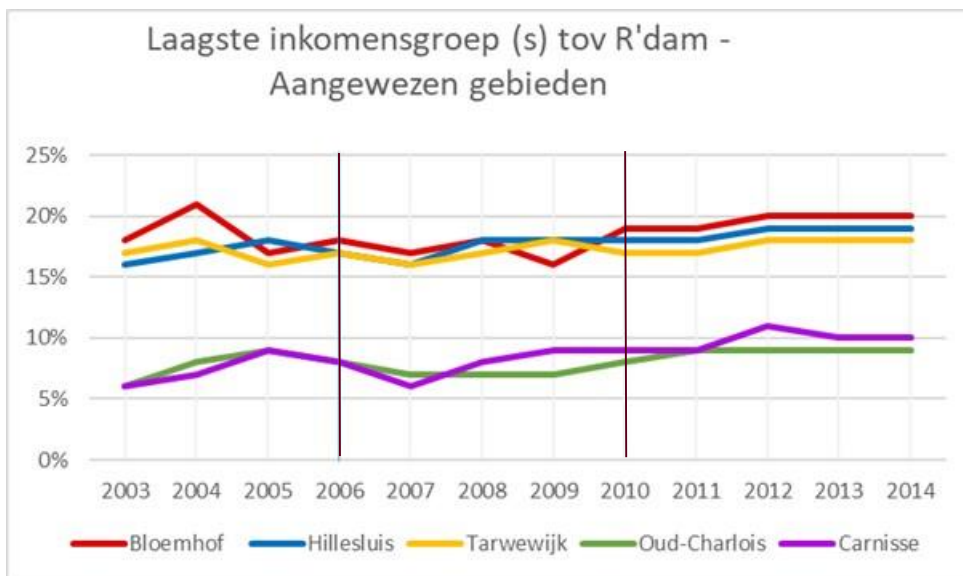
De tweede indicator die geanalyseerd is, is het aandeel bewoners in een wijk dat in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling valt.

Aangewezen wijken

Een verbetering van de sociaaleconomische positie van bewoners van de wijk, zou zich uiten in een daling in figuur 6. Dit zou immers betekenen dat een minder groot deel van de bewoners in die wijk, in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling zit. In figuur 6 is geen duidelijke verbetering zichtbaar. Er heeft echter ook geen grote verslechtering plaatsgevonden. Bloemhof, Tarwewijk, Hillessluis, Oud-Charlois en Carnisse laten wel allemaal een lichte stijging zien in het aandeel in de laagste landelijke inkomensgroep tussen 2005 en 2014. De veranderingen over de jaren zijn minimaal. Omdat de veranderingen zo klein zijn en het Rotterdamse percentage over de jaren helemaal niet verandert, laat figuur 7 een weinig afwijkend beeld zien.



Figuur 6. Laagste inkomensgroepen aangewezen buurten en Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

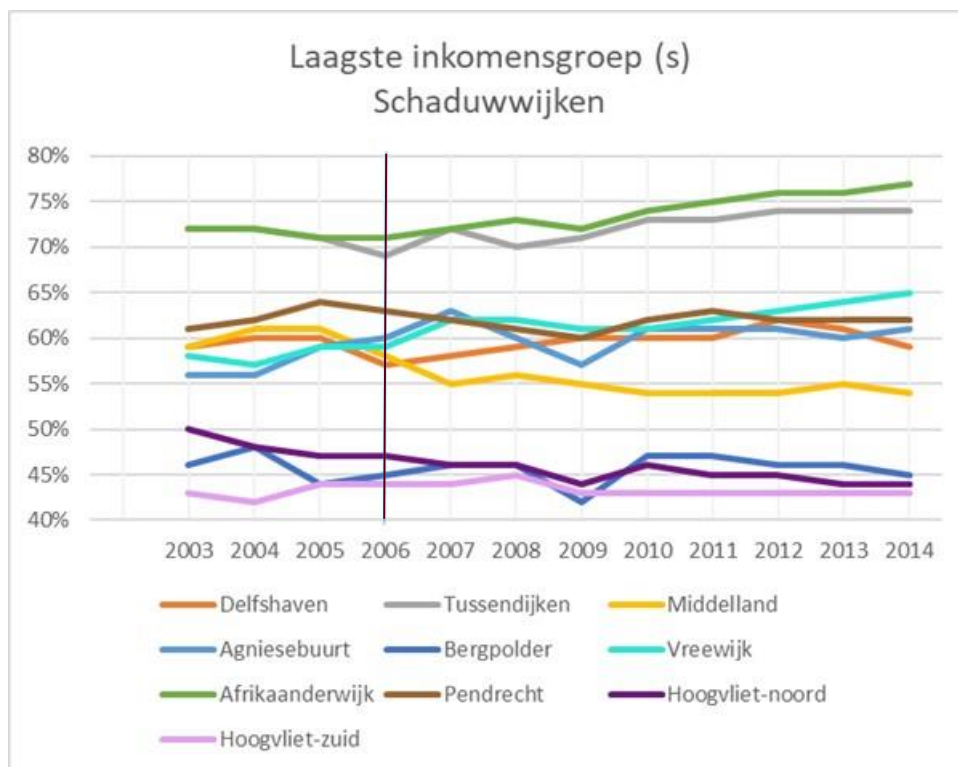


Figuur 7. Laagste inkomensgroepen aangewezen buurten t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

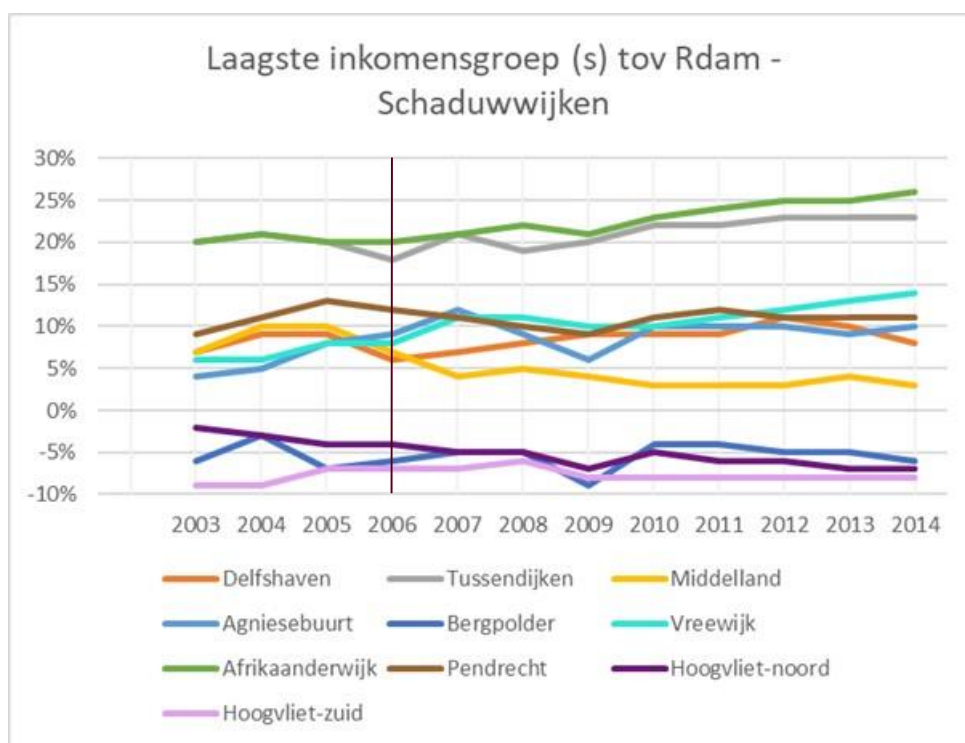
Schaduwijken

Bij de schaduwijken zijn de verschillen tussen de wijken groter. Niet alle wijken laten een licht verslechterde situatie zien. Pendrecht, Middelland, Delfshaven, Hoogvliet-Noord en Hoogvliet-Zuid hebben in 2014 bijvoorbeeld een iets kleiner aandeel in de laagste landelijke inkomensgroep dan in 2005.

In Afrikaanderwijk, Tussendijken en Vreewijk is juist een duidelijke stijging zichtbaar van het aandeel van de laagste landelijke inkomensgroep. Figuur 9 geeft de verandering weer ten opzichte van de ontwikkeling in Rotterdam, maar omdat Rotterdam de gehele tijd stabiel is geweest op 51%, wijkt figuur 8 niet af van figuur 9.



Figuur 8. Laagste inkomensgroepen schaduwbuurten, 2003 t/m 2014



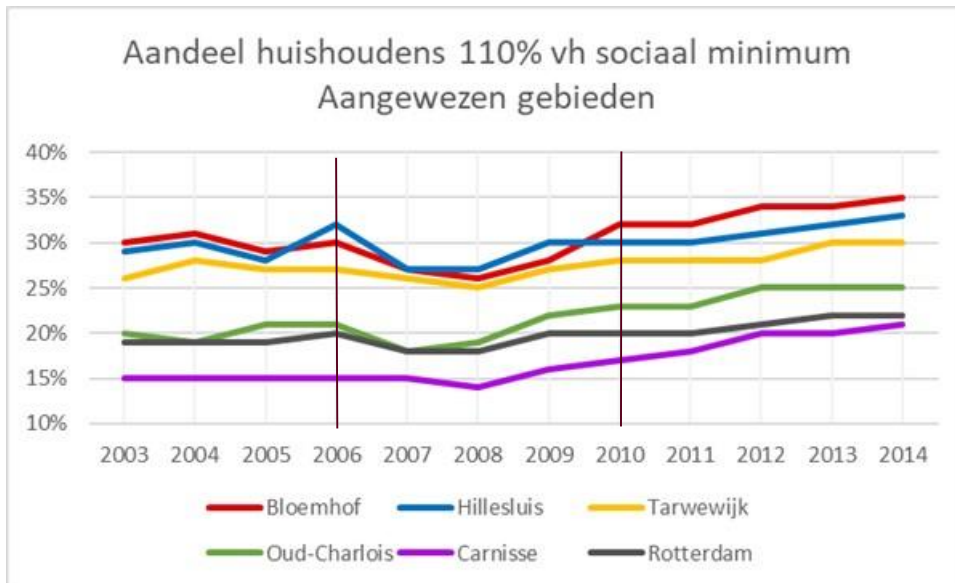
Figuur 9. Laagste inkomensgroepen schaduwbuurten t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

2.4.4 Aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum

Een andere indicator om naar de sociaaleconomische positie te kijken van bewoners in een wijk, is het aandeel inkomens dat tot 110% van het sociaal minimum verdient. Een verbeterde sociaaleconomische positie van de wijk, zou in dit geval zichtbaar zijn in een dalende trend in de grafieken. In dat geval neemt het aandeel van inkomens tot 110% van het sociaal minimum namelijk af.

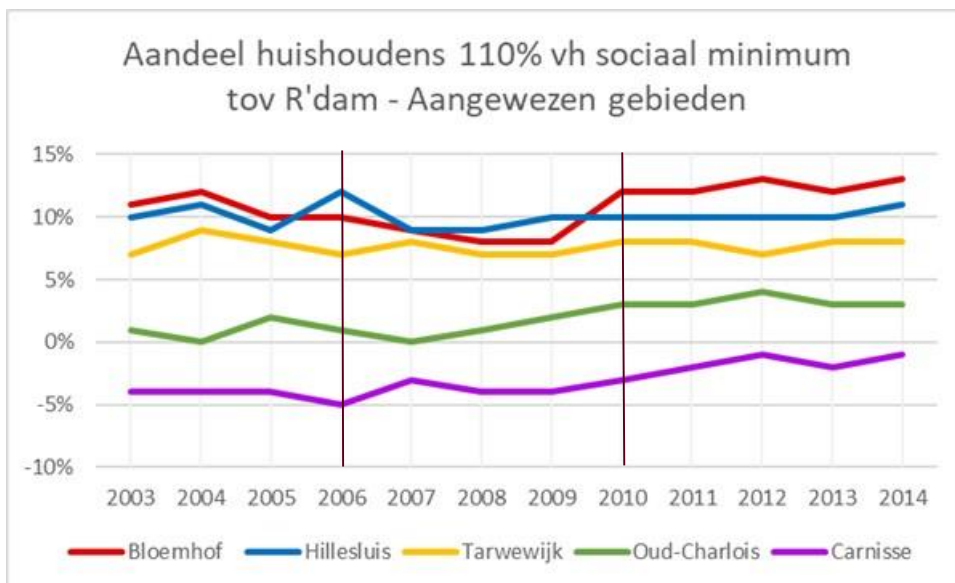
Aangewezen wijken

Deze dalende trend is niet zichtbaar in figuur 10: het aandeel van de groep die tot 110% van het sociaal minimum verdient, is in 2014 juist hoger dan in 2005. Voor alle wijken geldt dat het aandeel in 2014 hoger is dan in 2005. Ook in de lijn die het Rotterdams gemiddelde weergeeft is deze stijgende trend te zien. Daarom is het nuttig om naar de ontwikkeling te kijken ten opzichte van de ontwikkeling die Rotterdam-breed heeft plaatsgevonden (figuur 11).



Figuur 10. Aandeel huishoudens 110% sociaal minimum aangewezen buurten en Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

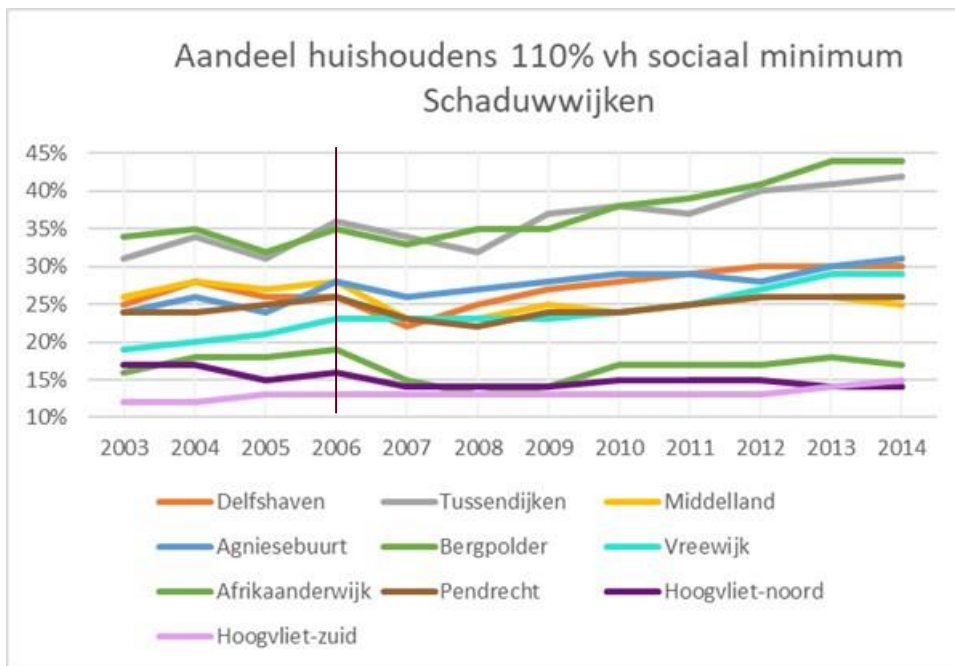
De stijging blijft zichtbaar als gecompenseerd is voor de Rotterdamse ontwikkeling. Alle aanwezen wijken verslechteren, of blijven gelijk (Tarwewijk), ten opzichte van Rotterdam in de periode 2005-2014. Daarbij is Carnisse een bijzonder geval omdat Carnisse in alle jaren t/m 2014 beter scoort dan het Rotterdams gemiddelde. Dit wil zeggen dat het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum in Rotterdam groter is dan in Carnisse. Deze voorsprong op Rotterdam is door de jaren heen echter wel verminderd.



Figuur 11. Aandeel huishoudens 110% sociaal minimum aangewezen buurten t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

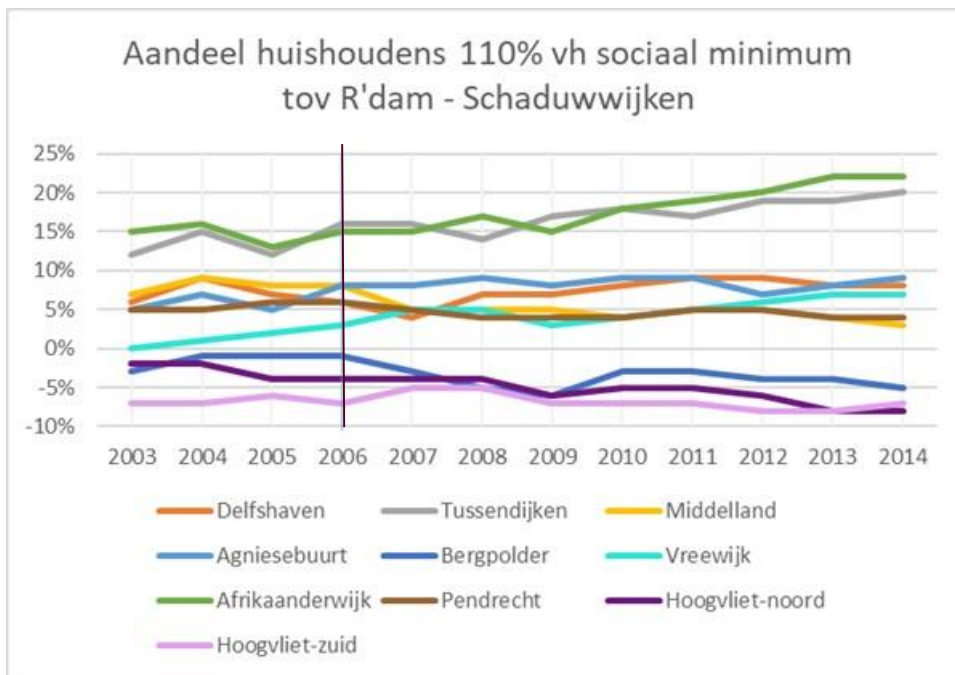
Schaduwijken

Bij de schaduwijken vallen enkele wijken op omdat er een verslechtering zichtbaar is in figuur 12, getuige op de duidelijke stijging van het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum van circa 5 procentpunten of meer. Daarbij gaat het om Afrikaanderwijk, Tussendijken, Vreewijk, Delfshaven en Agniesebuurt. Met name voor Afrikaanderwijk en Tussendijken geldt dat het aandeel van inkomens tot 110% van het sociaal minimum al groot was in 2005, maar dat deze groep daarna ook nog een grote groei door heeft gemaakt. De situatie in Middelland en Hoogvliet-Noord verbetert juist iets ten opzichte van 2005.



Figuur 12. Aandeel huishoudens 110% sociaal minimum schaduw wijken, 2003 t/m 2014

De verslechtering in Afrikaanderwijk, Tussendijken, Vreewijk, Delfshaven en Agniesebuurt tussen 2005 en 2014 blijft aanwezig wanneer er gecompenseerd wordt voor de ontwikkeling Rotterdam-breed (figuur 13). Hoewel het aandeel van de groep die tot 110% van het minimum verdient in Rotterdam groeit, groeit het aandeel in deze schaduwijken harder. In Middelland, Bergpolder, Pendrecht, Hoogvliet-Noord en Hoogvliet-Zuid is ten opzichte van Rotterdam juist een positieve ontwikkeling zichtbaar.



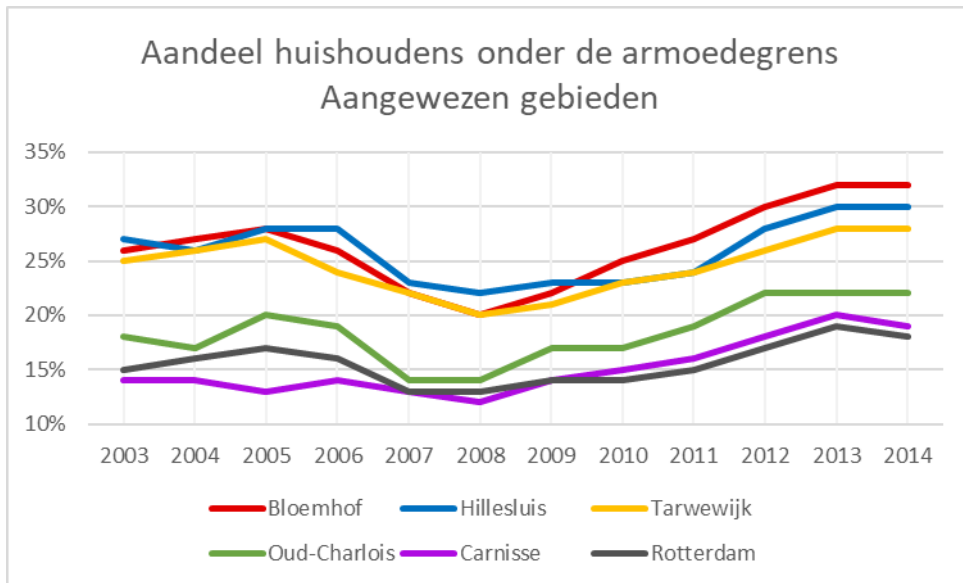
Figuur 13. Aandeel huishoudens 110% sociaal minimum schaduw wijken t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

2.4.5 Aandeel huishoudens onder de welvaartsvaste armoedegrens

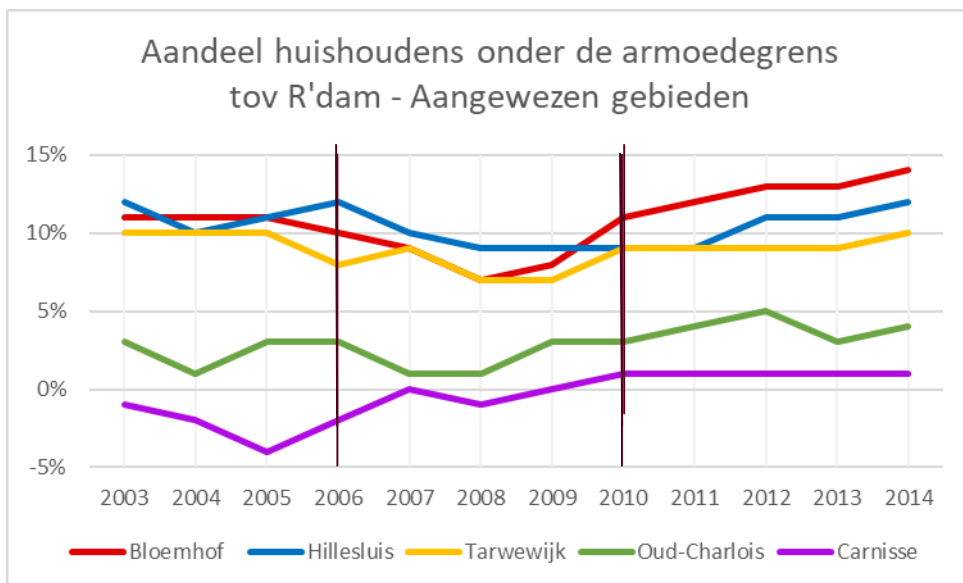
Nog een andere manier om naar sociaaleconomische positie te kijken, is het aandeel huishoudens dat onder de welvaartsvaste armoedegrens leeft. Een verbetering van de sociaaleconomische positie in de wijk zou zichtbaar moeten zijn in een dalende trend in de grafieken.

Aangewezen wijken

In de aangewezen gebieden zien we in alle wijken en in Rotterdam een dalende trend tussen 2005 en 2008 (figuur 14). Dit wil dus zeggen dat het aandeel huishoudens dat onder de welvaartsvaste armoedegrens leeft, in die periode afneemt. Na 2008 verslechtert de situatie weer en voor alle wijken geldt dat het aandeel huishoudens onder de armoedegrens in 2014 groter is dan in 2005 (en voor Bloemhof in 2009). In figuur 15 is te zien hoe de aangewezen wijken zich ontwikkeld hebben ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. Ook ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde is de situatie in alle vijf de aangewezen wijken verslechterd of – voor Tarwewijk – gelijk gebleven. Waar de situatie in 2005 in Carnisse met betrekking tot het aandeel huishoudens onder de armoedegrens nog beter was ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde, is in 2014 de armoedepositie in Carnisse slechter dan het Rotterdams gemiddelde.



Figuur 14. Aandeel huishoudens onder de armoedegrens aangewezen buurten en Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

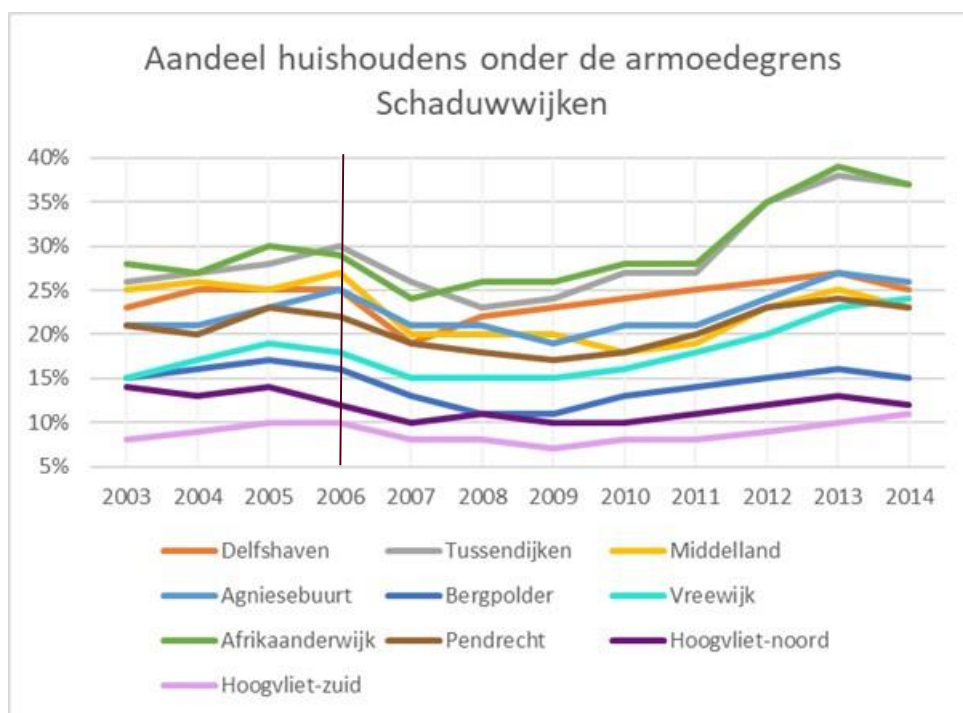


Figuur 15. Aandeel huishoudens onder de armoedegrens aangewezen buurten t.o.v. Rotterdam gemiddeld, 2003 t/m 2014

Schaduwijken

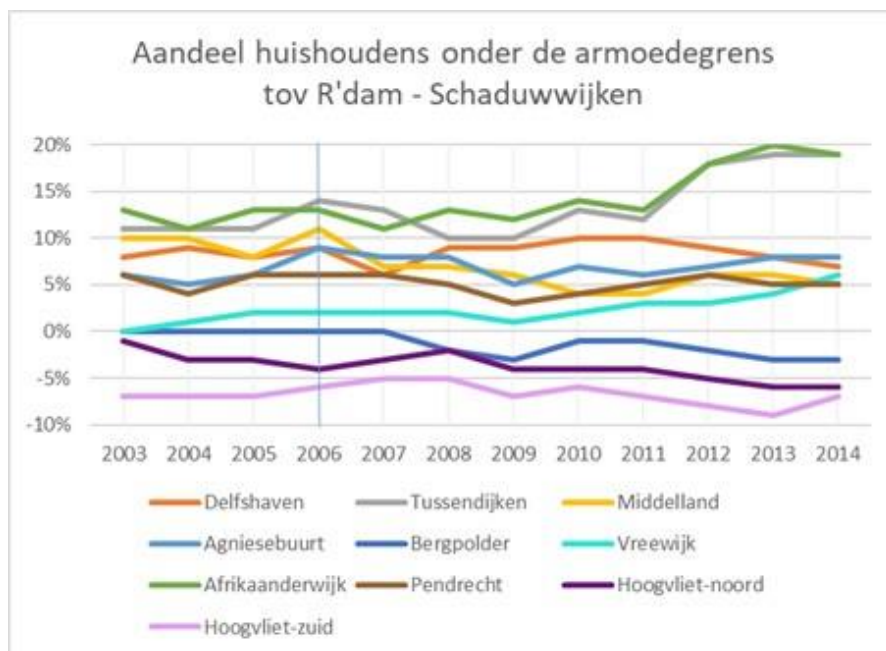
Bij de schaduwijken is tussen 2003 en 2005 al een stijgende trend zichtbaar (figuur 16), dat wil dus zeggen dat het aandeel huishoudens dat onder de armoedegrens leeft in deze periode groeiende was. Na 2005 daalt dit aandeel tijdelijk om daarna weer te stijgen. Voor de wijken Middelland, Bergpolder en Hoogvliet-Noord geldt dat het aandeel huishoudens onder de armoedegrens in 2014 lager is dan in 2005. Voor de andere wijken is dat juist hoger of gelijk aan het aandeel in 2005.

De meest opvallende ontwikkeling is daarbij zichtbaar in Afrikaanderwijk en Tussendijken. Het aandeel huishoudens onder de armoedegrens groeit hier na 2011 sterk en in 2014 is het aandeel mensen dat onder de armoedegrens leeft (beide 37%) groter dan in elk van de aangewezen wijken.



Figuur 16. Aandeel huishoudens onder de armoedegrens schaduw buurten, 2003 t/m 2014

Die verslechtering blijft zichtbaar als we compenseren voor de Rotterdamse trend (figuur 17). Het aandeel huishoudens dat onder de armoedegrens leeft, is ook ten opzichte van Rotterdam na 2005 gegroeid in Tussendijken, Afrikaanderwijk, Agniesebuurt en Vreewijk. De situatie is in diezelfde periode verbeterd ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde in Middelland, Delfshaven, Bergpolder, Pendrecht, Hoogvliet-Noord en Hoogvliet-Zuid. Waarbij Hoogvliet-Noord en Hoogvliet-Zuid de gehele periode al beter scoren op deze variabele dan het Rotterdams gemiddelde.



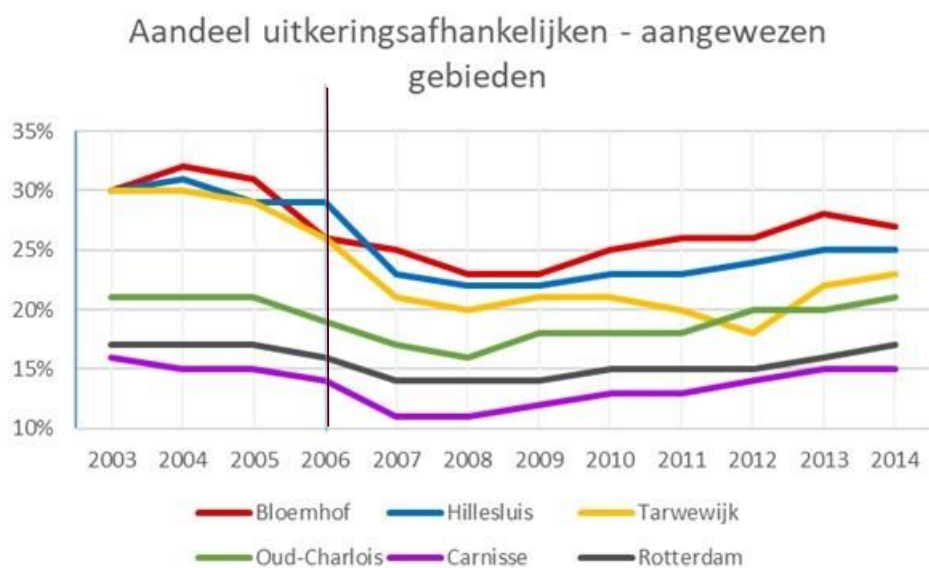
Figuur 17. Aandeel huishoudens in de schaduwwijken onder de armoedegrens t.o.v. Rotterdam

2.4.6 Bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering

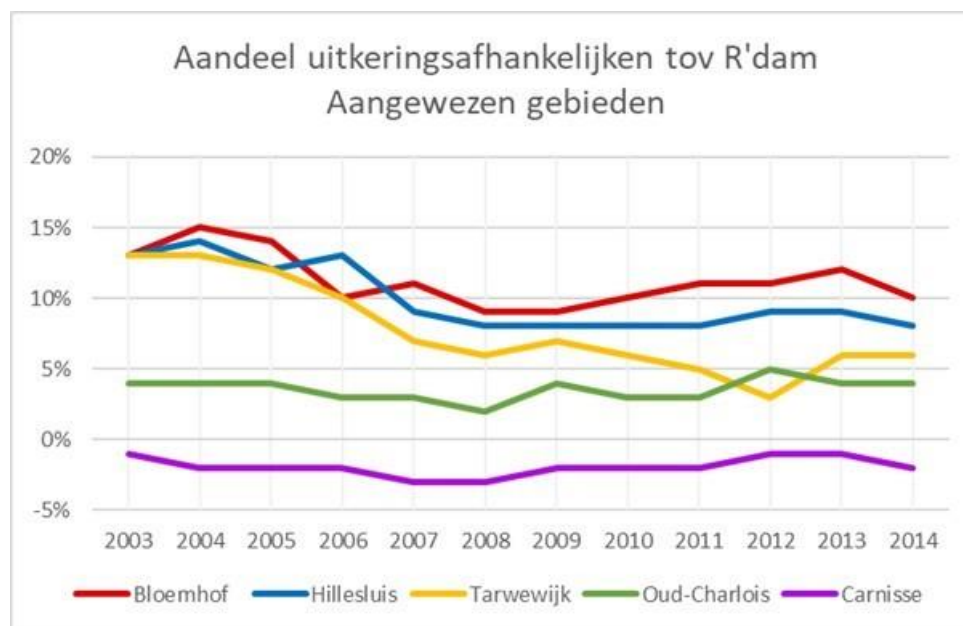
De vijfde en laatste indicator die in deze analyse gebruikt wordt om de sociaaleconomische ontwikkeling in een wijk in kaart te brengen, is het aandeel huishoudens waarvoor een bijstands-, werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering de belangrijkste bron van inkomen was.

Aangewezen wijken

In de aangewezen wijken is te zien dat het aandeel huishoudens waarvoor een uitkering de belangrijkste inkomstenbron was, vanaf 2004-2005 is gaan dalen (figuur 18). Vanaf 2008 neemt het aandeel weer toe. Toch geldt voor Bloemhoef, Hillesluis en Tarwewijk dat het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering, in 2014 nog niet zo hoog is als in 2005. Voor Oud-Charlois en Carnisse geldt dat het aandeel in 2014 gelijk is aan het niveau in 2005. Daarnaast is in figuur 19 duidelijk te zien dat van de aangewezen wijken Carnisse de enige wijk is die beter scoort dan het Rotterdams gemiddelde.



Figuur 18. Aandeel uitkeringsafhankelijken in de aangewezen gebieden

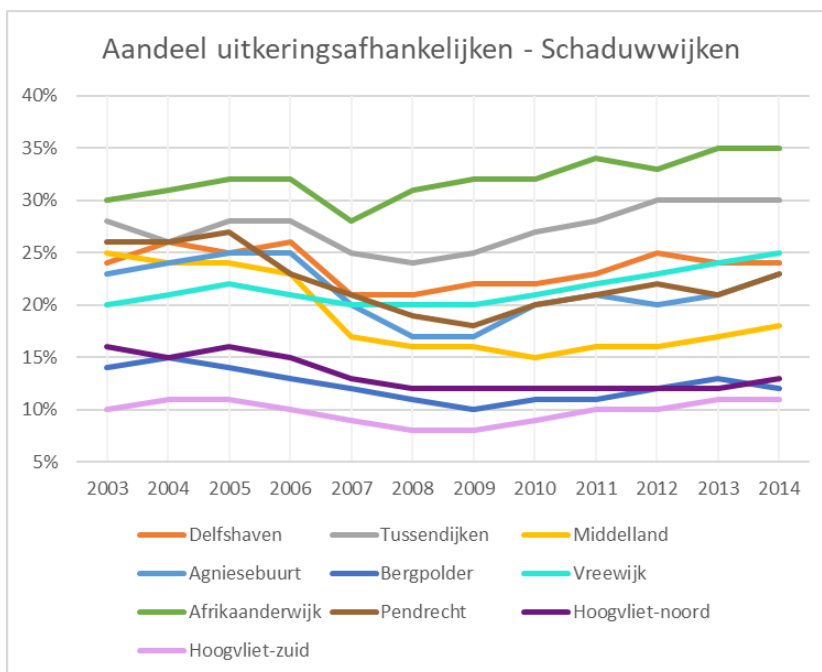


Figuur 19. Aandeel uitkeringsafhankelijken t.o.v. Rotterdam in de aangewezen gebieden

Het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering is in Bloemhof het grootst. In Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk is de situatie ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde tussen 2005 en 2014 verbeterd (figuur 2). De situatie in Carnisse en Oud-Charlois is gelijk gebleven ten opzichte van het Rotterdam gemiddelde.

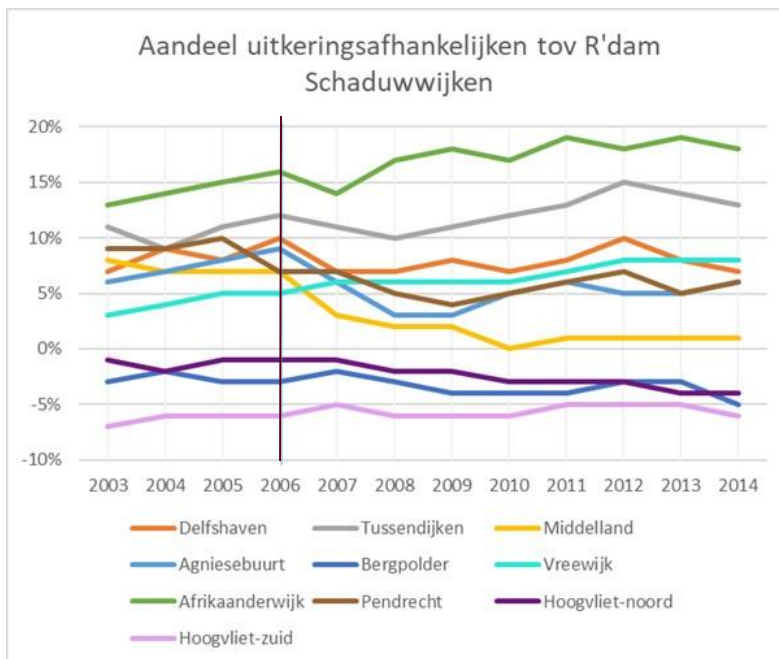
Schaduwijken

Voor de schaduwijken is geen duidelijke trend zichtbaar tussen 2003 en 2005 (figuur 20). Ten opzichte van 2003 is de situatie in 2005 in Bergpolder, Hoogvliet-Noord en Tussendijken niet veranderd. In Delfshaven, Ageniesebuurt, Vreewijk, Pendrecht en Afrikaanderwijk is het aandeel in 2005 (ten opzichte van 2003) gegroeid, terwijl het aandeel in Middelland juist gedaald is. Na 2006 is er in alle wijken (in zeer beperkte mate in Vreewijk) een dalende trend te zien van het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering. Daarna gaat het aandeel in verschillende wijken echter weer stijgen. In Tussendijken, Vreewijk en Afrikaanderwijk is het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in 2014 weer groter dan of gelijk aan het percentage in 2005. De grootste verbetering tussen 2005 en 2014 is te zien in Middelland, waar het aandeel huishoudens, afhankelijk van een uitkering in 2014 6% lager is dan in 2005. De grootste verslechtering is zichtbaar in Vreewijk en Afrikaanderwijk waar het aandeel in dezelfde periode juist met 3% steeg. In 2014 is het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in Tussendijken en Afrikaanderwijk groter dan in de aangewezen wijken.



Figuur 20. Aandeel uitkeringsafhankelijken in de schaduwijken

Ten opzichte van Rotterdam scoren Hoogvliet-Zuid, Bergpolder en Hoogvliet-Noord de gehele periode beter dan het Rotterdams gemiddelde (figuur 21). In 2005-2014 is de situatie in Afrikaanderwijk, Tussendijken en Vreewijk ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde verslechterd. In deze wijken is het aandeel huishoudens waarvoor een uitkering de belangrijkste vorm van inkomen was harder gestegen dan het Rotterdams gemiddelde in dezelfde periode.



Figuur 21. Aandeel uitkeringsafhankelijken in de schaduwwijken t.o.v. Rotterdam

2.5 Ontwikkelingen buurtkenmerken aangewezen gebieden

Voor de analyse naar de ontwikkeling van buurtkenmerken hebben we gebruikgemaakt van verschillende indexen en buurtcijfers van de gemeente Rotterdam. Dit over de periode 2006 tot 2016. Daarbij was een aandachtspunt dat deze bronnen niet eenduidig over de gehele periode beschikbaar zijn, omdat de gemeente Rotterdam een aantal wijzigingen heeft doorgevoerd in de gehanteerde systematiek. In hoofdzaak ligt daarbij een knip in manier van meten in 2014. In tabel 15 is aangegeven welke informatie beschikbaar is in beide perioden voor de buurten van Rotterdam.

Tabel 15. Beschikbare bronnen

| Periode 2006-2013 | Periode 2014-2016 |
|--|--|
| Sociale index oud 2008, 2009, 2010, 2012 | Sociale index nieuw 2014, 2016 |
| Veiligheidsindex oud 2006 t/m 2009, 2011, 2013 | Veiligheidsindex nieuw 2014, 2016 |
| Buurtsignalering ² 2010 t/m 2014 | Geen buurtsignalering meer beschikbaar |
| | Fysieke index 2014, 2016 |

Voor de oude en de nieuwe sociale index en de veiligheidsindex geldt dat deze verschillen in de wijze waarop de eindscores tot stand komen zodat ze niet vergelijkbaar zijn. Door de buurten van Rotterdam in beide typen indexen te vergelijken, kan wel worden afgeleid of onderlinge posities (ranking) zijn veranderd en/of trendlijnen zich wel of niet doorzetten.

² Van de buurtsignalering waren ook data beschikbaar voor eerdere jaren, maar omdat het model in 2012 opnieuw is gekalibreerd, zijn de data van voor 2010 niet meer vergelijkbaar met de data na 2010.

2.5.1 Sociale index

Sociale index oud 2008-2012

In tabel 16 zijn de scores van de sociale index weergegeven voor de periode 2008-2012. Het betreft hier dus de oude manier van meten op basis van een 0-10 rapportcijfer. Aan de rapportcijfers werd de volgende classificatie weergegeven:

- rapportcijfer 0,0-3,8 zeer zwak
- rapportcijfer 3,9-4,9 probleem
- rapportcijfer 5,0-5,9 kwetsbaar
- rapportcijfer 6,0-7,0 voldoende
- rapportcijfer 7,1-10 sterk.

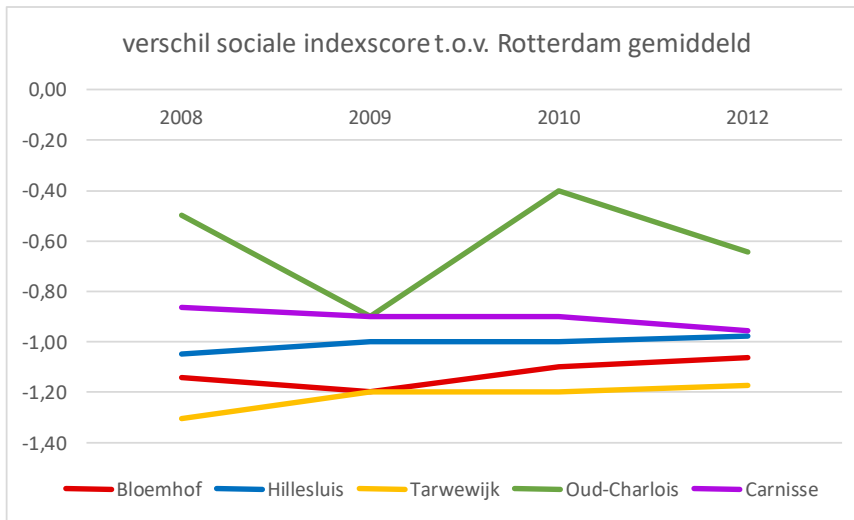
In het kader van de eerdere toewijzing van gebieden voor artikel 8 van de Rotterdamwet, is rapportcijfer 4,9 als kritische waarde gedefinieerd. Als we dan naar de aangewezen wijken kijken, valt op dat - met uitzondering van Oud-Charlois - alle buurten in 2009 iets beter scoorden dan 2008, maar dat in 2012 elke buurt slechter scoort dan in 2008. Alle buurten vielen in 2008 – wederom met uitzondering van Oud-Charlois – in de categorie probleebuurt en zitten daar in 2012 nog steeds in. Oud-Charlois is in 2012 teruggevallen van classificatie kwetsbaar naar probleem. De licht negatieve trend voor de aangewezen buurten heeft ook in Rotterdam gemiddeld opgetreden alsook in de schaduw wijken. Alleen Bergpolder heeft in 2012 dezelfde score als in 2008. Tussendijken is de enige wijk die in een andere classificatie terecht is gekomen (van kwetsbaar naar probleem).

Twynstra Gudde

Tabel 16. Sociale index scores (2008-2012) aangewezen gebieden afgezet tegen Rotterdam gemiddeld en referentiebuurten

| Buurt | Sociale index | | | |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 |
| Bloemhof | 4,7 | 4,8 | 4,7 | 4,4 |
| | probleem | probleem | probleem | probleem |
| Hillesluis | 4,8 | 5,0 | 4,8 | 4,5 |
| | probleem | kwetsbaar | probleem | probleem |
| Tarwewijk | 4,5 | 4,8 | 4,6 | 4,3 |
| | probleem | probleem | probleem | probleem |
| Oud-Charlois | 5,3 | 5,1 | 5,4 | 4,9 |
| | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar | probleem |
| Carnisse | 4,9 | 5,1 | 4,9 | 4,5 |
| | probleem | kwetsbaar | probleem | probleem |
| Rotterdam | 5,8 | 6,0 | 5,8 | 5,5 |
| | kwetsbaar | voldoende | kwetsbaar | kwetsbaar |
| Agniesebuurt | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,2 |
| | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar |
| Delfshaven | 5,3 | 5,4 | 5,7 | 5,1 |
| | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar |
| Tussendijken | 5,0 | 5,1 | 5,1 | 4,6 |
| | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar | probleem |
| Middelland | 5,7 | 5,7 | 5,7 | 5,2 |
| | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar | kwetsbaar |
| Bergpolder | 5,8 | 6,2 | 6,2 | 5,8 |
| | kwetsbaar | voldoende | voldoende | kwetsbaar |
| Afrikaanderwijk | 4,7 | 4,9 | 4,7 | 4,6 |
| | probleem | probleem | probleem | probleem |
| Hoogvliet Noord | 6,4 | 6,3 | 6,1 | 5,9 |
| | voldoende | voldoende | voldoende | kwetsbaar |
| Hoogvliet Zuid | 6,8 | 7,2 | 6,9 | 6,2 |
| | voldoende | sterk | voldoende | voldoende |
| Pendrecht | 4,6 | 4,9 | 5,1 | 4,7 |
| | probleem | probleem | kwetsbaar | probleem |
| Vreewijk | 6,2 | 6,1 | 5,8 | 5,1 |
| | voldoende | voldoende | kwetsbaar | kwetsbaar |

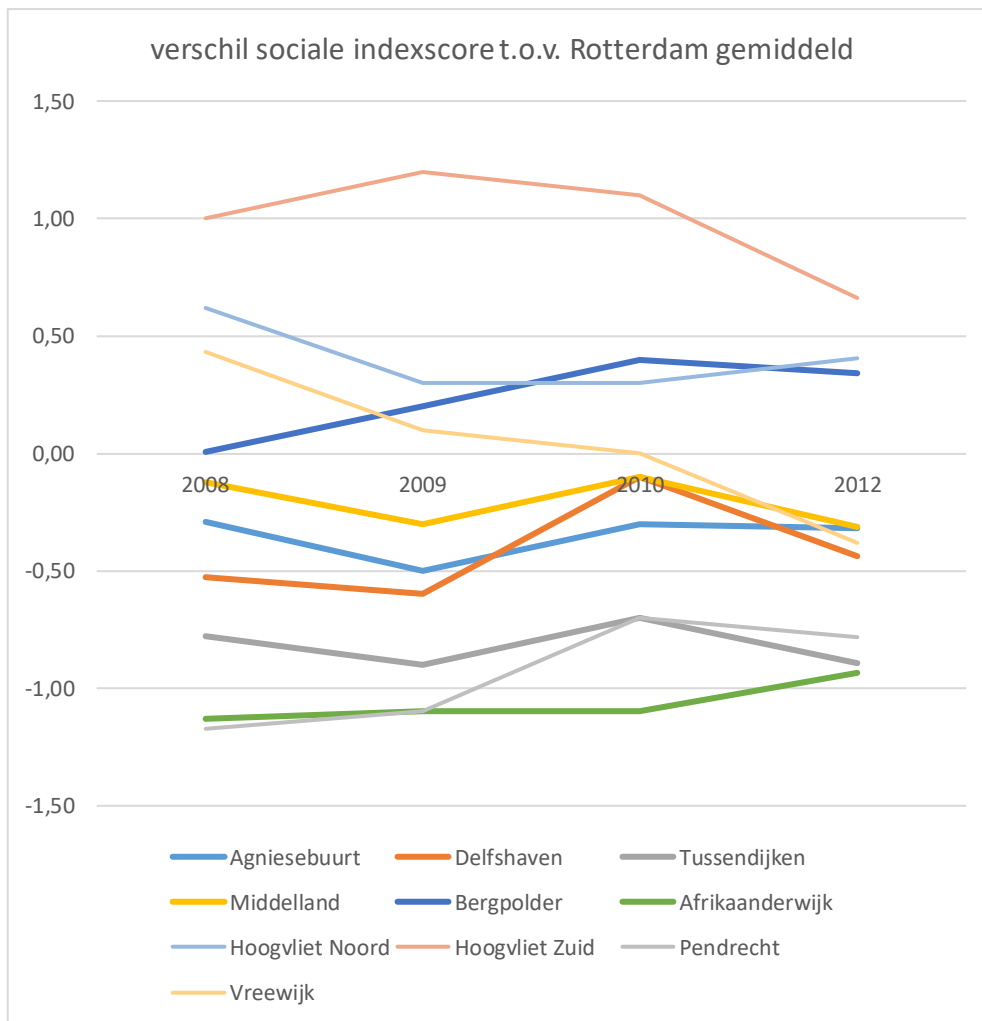
Omdat er dus voor praktisch alle wijken sprake is van een neergaande trend, is het interessant om na te gaan of de neergaande trend in de aangewezen wijken afwijkt van het Rotterdams gemiddelde. In figuur 22 is dat grafisch weergegeven.



Figuur 22. Verschil sociale index scores aangewezen gebieden met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

In figuur 22 is het Rotterdams gemiddelde op de nullijn gezet en is het verschil in score voor de aangewezen wijken weergegeven. Hoe dichtere een lijn van een aangewezen wijk bij de nullijn komt (en dus naar boven loopt), hoe beter is de relatieve score ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. Uit de figuur blijkt daarmee dat er in de periode 2008-2012 weinig is veranderd. Oud-Charlois en Carnisse laten een kleine relatieve verslechtering zien. Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk laten een kleine relatieve verbetering zien. Alleen Oud-Charlois laat nog enige schommelingen zien, met een half rapportcijfer als maximale afwijking van de trend in Rotterdam.

Voor de schaduwwijken is dezelfde figuur opgesteld. Daaruit blijkt dat Hoogvliet Zuid en Noord en Bergpolder in 2012 een hogere score hebben dan het Rotterdams gemiddelde. De best scorende wijk Hoogvliet Zuid, laat wel een relatieve verslechtering zien terwijl in Bergpolder het positieve verschil met Rotterdam is toegenomen. De overige wijken scoren in 2012 onder het Rotterdams gemiddelde. Opvallend is de negatieve ontwikkeling van Vreewijk dat in 2008 nog boven het Rotterdams gemiddelde zat. Pendrecht en Afrikaanderwijk laten een licht positieve ontwikkeling zien ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde.



Figuur 23. Verschil sociale index scores schaduwwijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

Sociale index nieuw 2014-2016

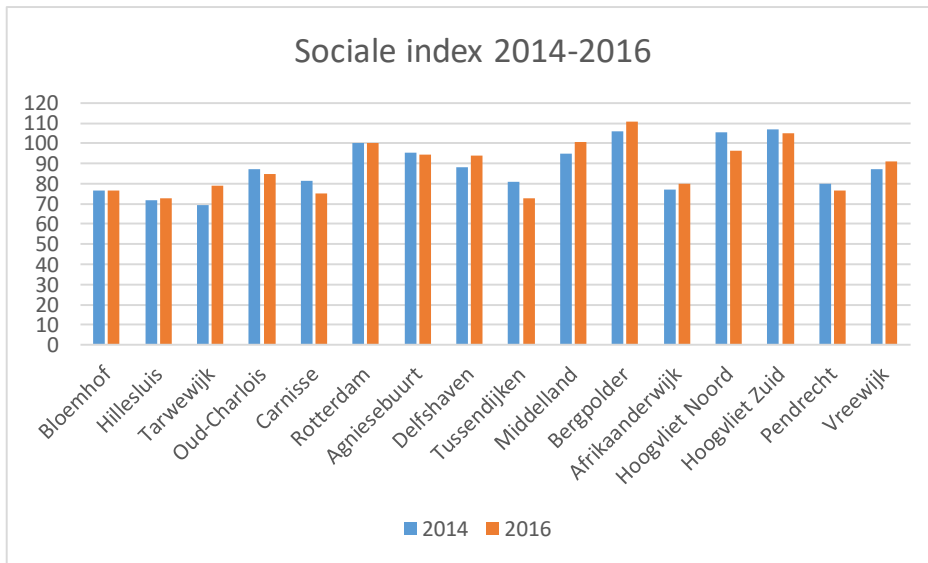
Voor de periode 2014 tot op heden maakt de gemeente gebruik van een nieuwe sociale index met de volgende puntenclassificatie:

- > 130 punten = ver boven Rotterdams gemiddelde
- 110 - 129 punten = boven Rotterdams gemiddelde
- 90 - 109 punten = rond Rotterdams gemiddelde
- 70 - 89 punten = onder Rotterdams gemiddelde
- < 70 punten = ver onder Rotterdams gemiddelde.

In deze sociale index zijn er twee metingen, namelijk voor 2014 en 2016, waarbij de waarde van het Rotterdams gemiddelde in 2014 op precies 100 is gezet. Voor het jaar 2016 wordt de waarde van het Rotterdams gemiddelde afgezet tegen deze 100 waarde in 2014. In figuur 24 is dan te zien dat voor Rotterdam gemiddeld de score in beide jaren 100 is³.

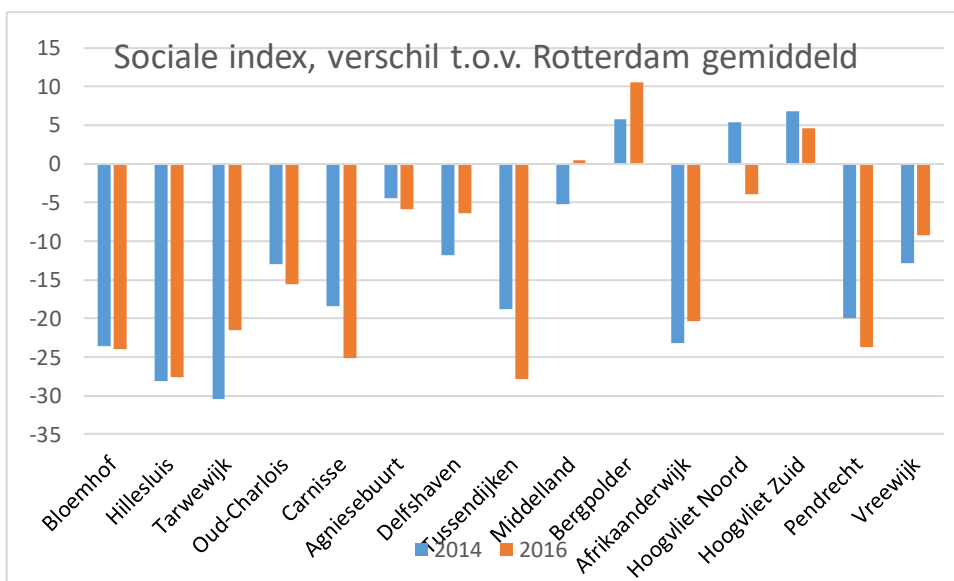
³ Uit achterliggende data blijkt een minimale verandering te zijn opgetreden, de indexscore in 2016 is 100,4.

Van de aangewezen wijken (links van Rotterdam gemiddeld in de figuur) laten Hillesluis en Tarwewijk een lichte verbetering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde zien. Er is echter sprake van een relatieve verslechtering in Oud-Charlois en Carnisse. Alle wijken zitten in beide jaren in de klasse 70-89 punten (onder Rotterdam gemiddeld). Van de schaduw wijken (rechts van Rotterdam gemiddeld) laten Agniesebuurt, Tussendijken, Hoogvliet Noord en Zuid en Pendrecht een daling in hun scores zien. De overige wijken laten een hogere score zien in 2016 ten opzichte van 2014.



Figuur 24. Sociale index scores (nieuw) aangewezen gebieden, Rotterdam gemiddeld en schaduw wijken 2014-2016

In figuur 25, waar Rotterdam weer op de nullijn is gezet, wordt nog een keer de relatieve verandering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde grafisch weergegeven.



Figuur 25. Verschil sociale index scores aangewezen gebieden en schaduw wijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

2.5.2 Veiligheidsindex

Veiligheidsindex oud 2006-2013

In tabel 17 zijn de scores van de veiligheidsindex weergegeven voor de periode 2006-2013. Het betreft hier weer de oude manier van meten op basis van een 0-10 rapportcijfer. Aan de rapportcijfers werd de volgende classificatie gegeven:

- rapportcijfer 3,9-5,0 probleem
- rapportcijfer 5,0-6,0 bedreigd
- rapportcijfer 6,0-7,1 aandacht
- rapportcijfer 7,1-10 veilig.

In het kader van de eerdere toewijzing van gebieden voor artikel 8 van de Rotterdamwet is rapportcijfer 5,9 als kritische waarde gedefinieerd. Rotterdam gemiddeld scoorde in 2006 het rapportcijfer 7,2 en hetzelfde rapportcijfer in 2013. In de tussenliggende jaren was soms sprake van een 0,1 of 0,2 punt hogere score. De aangewezen wijken scoorden in 2013 allemaal een lager rapportcijfer dan in 2006. Een aantal wijken is daarbij ook van classificatie veranderd. Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk zijn in de categorie probleemwijk beland, terwijl ze in 2006 nog een categorieklassie beter scoorden (bedreigd). Deze wijken scores in eindcijfer ook beduidend slechter dan Oud-Charlois en Carnisse.

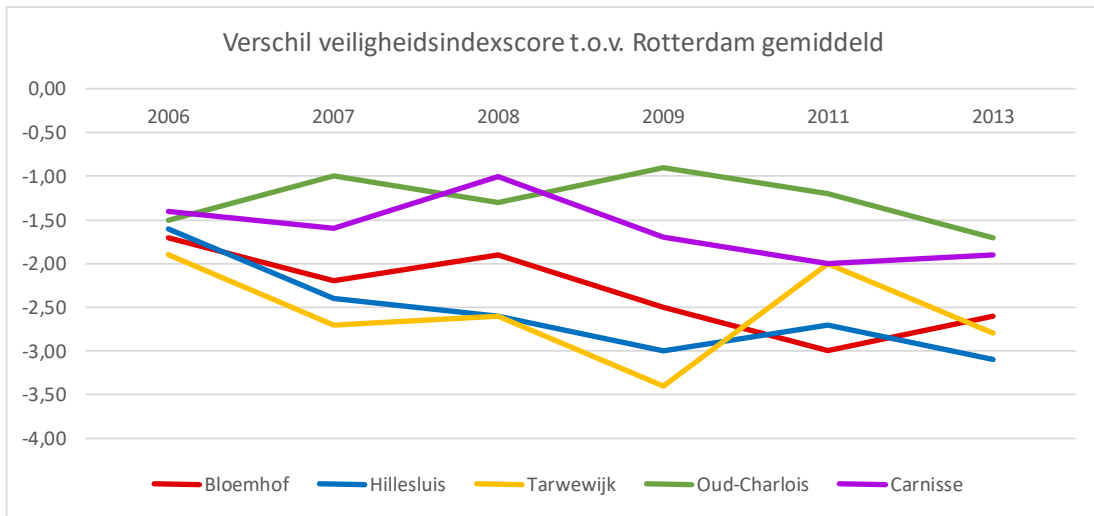
Bij de schaduwijken zijn er duidelijk verschillen te zien. Tussendijken en Afrikaanderwijk laten duidelijk een negatieve ontwikkeling zien, waarbij Tussendijken zelfs twee klassen lager zit in 2013 dan in 2006. Vreewijk maakt de laatste jaren een negatieve ontwikkeling door. Ook Hoogvliet Noord en Zuid dalen iets in score maar dat zijn buurten in de klasse veilig. De overige buurten laten een positieve ontwikkeling zien.

Twynstra Gudde

Tabel 17. Veiligheidsindex scores (2006-2013) aangewezen gebieden, schaduwwijken en Rotterdam gemiddeld

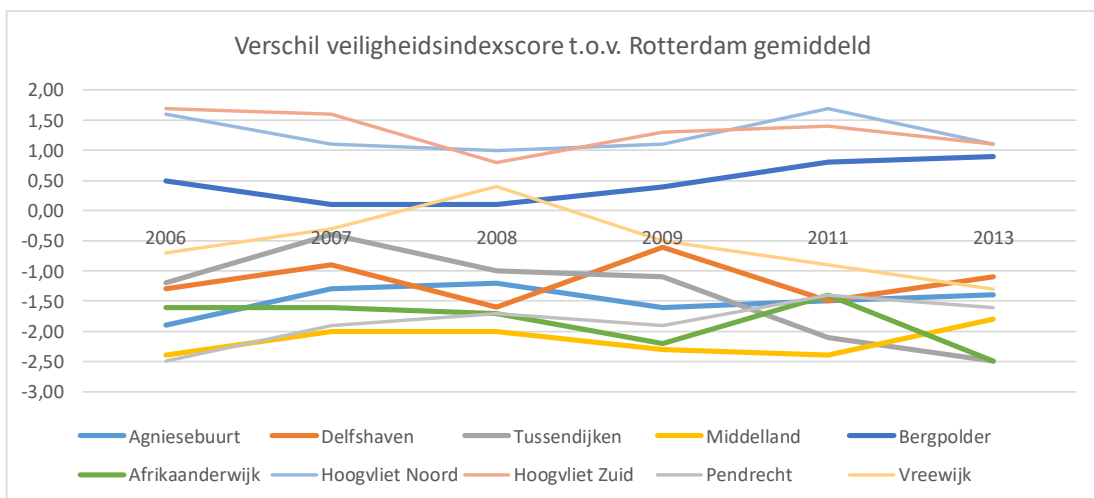
| Buurt | Veiligheidsindex | | | | | |
|------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 |
| Bloemhof | 5,5 bedreigd | 5,1 bedreigd | 5,3 bedreigd | 4,8 probleem | 4,5 probleem | 4,6 probleem |
| Hillesluis | 5,6 bedreigd | 4,9 probleem | 4,6 probleem | 4,3 probleem | 4,8 probleem | 4,1 probleem |
| Tarwewijk | 5,3 bedreigd | 4,6 probleem | 4,6 probleem | 3,9 probleem | 5,5 bedreigd | 4,4 probleem |
| Oud-Charlois | 5,7 bedreigd | 6,3 aandacht | 5,9 bedreigd | 6,4 aandacht | 6,3 aandacht | 5,5 bedreigd |
| Carnisse | 5,8 bedreigd | 5,7 bedreigd | 6,2 aandacht | 5,6 bedreigd | 5,5 bedreigd | 5,3 bedreigd |
| Rotterdam | 7,2 veilig | 7,3 veilig | 7,2 veilig | 7,3 veilig | 7,5 veilig | 7,2 veilig |
| Agniesebuurt | 5,3 bedreigd | 6,0 aandacht | 6,0 aandacht | 5,7 bedreigd | 6,0 aandacht | 5,8 bedreigd |
| Delfshaven | 5,9 bedreigd | 6,4 aandacht | 5,6 bedreigd | 6,7 aandacht | 6,0 aandacht | 6,1 aandacht |
| Tussendijken | 6,0 aandacht | 6,9 aandacht | 6,2 aandacht | 6,2 aandacht | 5,4 bedreigd | 4,7 probleem |
| Middelland | 4,8 probleem | 5,3 bedreigd | 5,2 bedreigd | 5,0 bedreigd | 5,1 bedreigd | 5,4 bedreigd |
| Bergpolder | 7,7 veilig | 7,4 veilig | 7,3 veilig | 7,7 veilig | 8,3 veilig | 8,1 veilig |
| Afrikaanderwijk | 5,6 bedreigd | 5,7 bedreigd | 5,5 bedreigd | 5,1 bedreigd | 6,1 aandacht | 4,7 probleem |
| Hoogvliet Noord | 8,8 veilig | 8,4 veilig | 8,2 veilig | 8,4 veilig | 9,2 veilig | 8,3 veilig |
| Hoogvliet Zuid | 8,9 veilig | 8,9 veilig | 8,0 veilig | 8,6 veilig | 8,9 veilig | 8,3 veilig |
| Pendrecht | 4,7 probleem | 5,4 bedreigd | 5,5 bedreigd | 5,4 bedreigd | 6,1 aandacht | 5,6 bedreigd |
| Vreewijk | 6,5 aandacht | 7,0 aandacht | 7,6 veilig | 6,8 aandacht | 6,6 aandacht | 5,9 bedreigd |

In figuur 26 is het Rotterdams gemiddelde op de nullijn gezet en is het verschil in score voor de aangewezen wijken weergegeven. Hoe dichter een lijn van een aangewezen wijk bij de nullijn komt (en dus naar boven loopt), hoe beter de relatieve score ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde. In de figuur is goed te zien dat over de periode 2006-2013 voor alle buurten geldt dat er sprake is van een relatieve verslechtering van de veiligheid. In de tussenliggende jaren is soms een kleine verbetering waar te nemen, maar over de gehele periode is duidelijk een negatieve trend lijn waar te nemen. Dit gaat weer het sterkst op voor Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk.



Figuur 26. Verschil veiligheidsindex scores aangewezen gebieden met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

In figuur 27 zijn de schaduwijken afgezet tegen de nullijn van het Rotterdams gemiddelde. De neergaande trend van Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk (sinds 2008) is duidelijk zichtbaar.

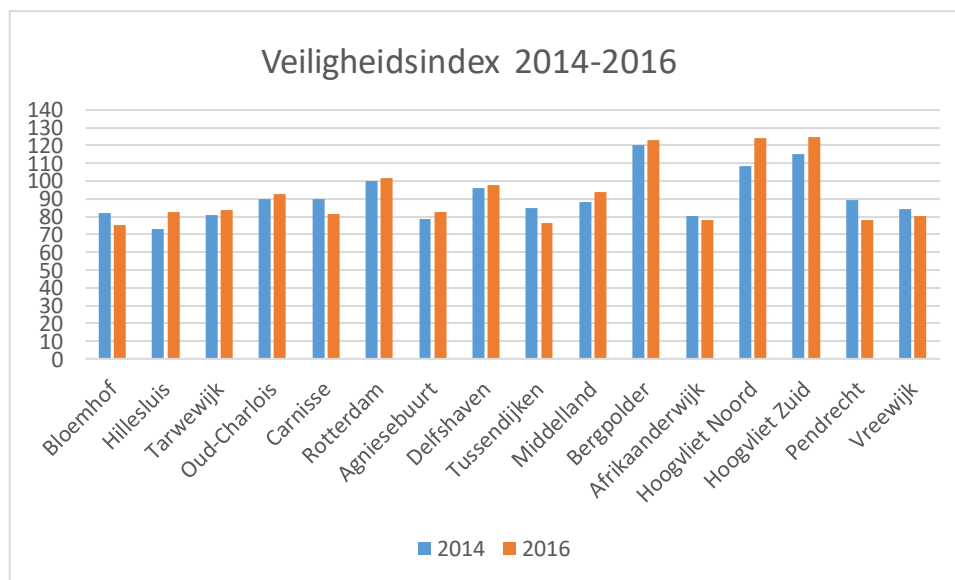


Figuur 27. Verschil veiligheidsindex scores schaduwijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

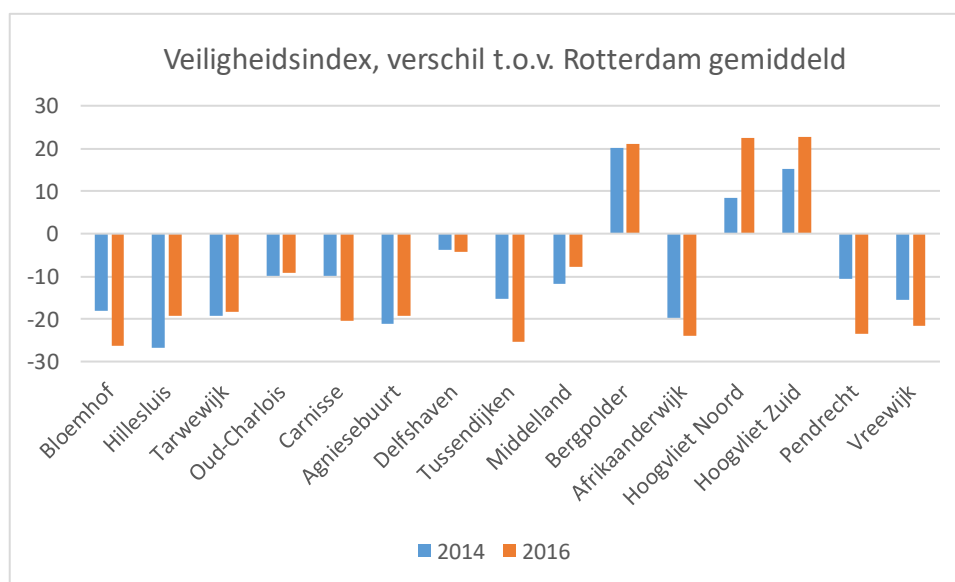
Veiligheidsindex nieuw 2014-2016

De vraag is of de negatieve trendlijn in de aangewezen gebieden zich heeft voortgezet sinds 2014. In de figuren 28 en 29 is te zien dat dit verschilt per wijk. In de nieuwe veiligheidsindex is de score van Rotterdam in 2014 weer op 100 gezet. In 2016 scoort Rotterdam gemiddeld iets beter (102). Hillesluis laat duidelijk een relatieve verbetering van de score op de nieuwe veiligheidsindex zien (van 73 naar 82). Tarwewijk en Oud-Charlois tonen een lichte relatieve verbetering. Voor Bloemhof en Carnisse daarentegen is een duidelijke relatieve verslechtering waargenomen. Oud Charlois is de enige buurt die in de categorie 'rond Rotterdams gemiddelde' valt; alle overige wijken zitten in de klasse daaronder (onder gemiddelde Rotterdam).

Voor de referentiebuurten is zichtbaar dat de negatieve ontwikkeling in Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk zich doorzet vanaf 2014. Ook Pendrecht laat een negatieve ontwikkeling zien.



Figuur 28. Veiligheidsindex scores (nieuw) aangewezen gebieden, Rotterdam gemiddeld en schaduwijken 2014-2016



Figuur 29. Verschil veiligheidsindex scores aangewezen gebieden en schaduwijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

2.5.3 Buurtsignalering

In 2004 heeft het COS het 'buurtsignaleringsstelsel' ontwikkeld. Met behulp van een model (factoranalyse) geven sociaaleconomische variabelen, fysieke variabelen en variabelen op het gebied van veiligheid gezamenlijk uitdrukking aan zogenoemde 'potentiële probleemcumulatie' (PPC-score) in een buurt. Het schaalniveau waarop de score wordt berekend is het blokniveau, wat gemiddeld genomen overeenkomt met een gebied van 300 woningen en 600 mensen. Rotterdam bestaat uit circa 1.000 'blokken'. Bij elke meting krijgen elk blok en elke buurt in de stad een PPC-score tussen de -3 en +3. Een waarde richting +3 duidt op hogere potentiële probleemcumulatie, richting -3 is er sprake van minder potentiële probleemcumulatie.

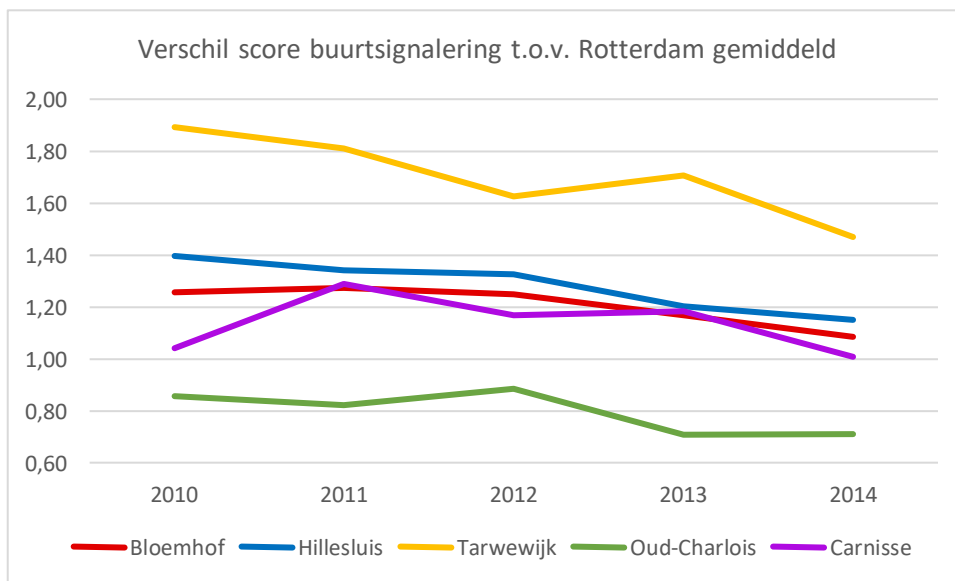
Een score rond 0 betekent een score dicht bij het gemiddelde Rotterdamse niveau. De score geeft buurten een relatieve positie ten opzichte van andere buurten in Rotterdam. In het kader van de eerdere toewijzing van gebieden voor artikel 8 van de Rotterdamwet, is een score van 0,83 als kritische waarde gedefinieerd. In tabel 18 zijn alle PPC-scores weergegeven. Daarbij valt het volgende te constateren:

- de PPC-score van Rotterdam is iets gestegen tussen 2010 en 2014 en is dus iets verslechterd
- dat de PPC-scores van de aangewezen gebieden – met uitzondering van Oud-Charlois – boven de kritische grenswaarde liggen
- dat voor Bloemhof en Oud-Charlois de scores redelijk stabiel zijn over de periode 2010-2014
- dat in Carnisse de PPC-scores enigszins fluctueren en over de hele periode er sprake is van een verslechtering van de score
- dat voor Hillesluis en Tarwewijk de PPC-scores zijn afgenomen hetgeen een verbetering is
- dat de scores van de schaduwijken Agniese buurt, Bergpolder, Hoogvliet Noord en Zuid, Pendrecht en Vreewijk onder de kritische waarde liggen. Dat geldt ook voor Middelland in het laatste meetjaar. Tussen 2010 en 2014 is de situatie met minimaal 0,1 verslechterd in Tussendijken en Vreewijk.

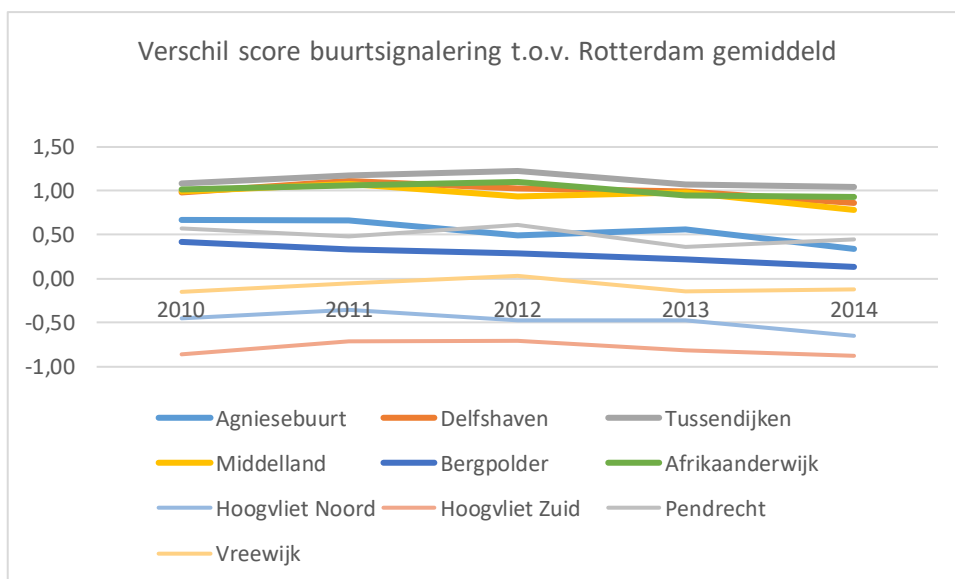
Tabel 18. Buurtsignalering: PPC-scores aangewezen gebieden, schaduwijken en Rotterdam gemiddeld (2010-2014)

| buurt | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Bloemhof | 1,11 | 1,12 | 1,10 | 1,12 | 1,10 |
| Hillesluis | 1,25 | 1,18 | 1,18 | 1,15 | 1,17 |
| Tarwewijk | 1,74 | 1,65 | 1,48 | 1,65 | 1,48 |
| Oud-Charlois | 0,71 | 0,66 | 0,74 | 0,66 | 0,72 |
| Carnisse | 0,89 | 1,13 | 1,02 | 1,13 | 1,02 |
| Rotterdam | -0,15 | -0,16 | -0,15 | -0,05 | 0,01 |
| Agniese buurt | 0,52 | 0,51 | 0,35 | 0,51 | 0,35 |
| Delfshaven | 0,83 | 0,95 | 0,88 | 0,95 | 0,88 |
| Tussendijken | 0,93 | 1,02 | 1,07 | 1,02 | 1,06 |
| Middelland | 0,84 | 0,92 | 0,78 | 0,93 | 0,79 |
| Bergpolder | 0,26 | 0,17 | 0,14 | 0,17 | 0,14 |
| Afrikaanderwijk | 0,86 | 0,90 | 0,96 | 0,90 | 0,94 |
| Hoogvliet Noord | -0,60 | -0,51 | -0,62 | -0,52 | -0,64 |
| Hoogvliet Zuid | -1,02 | -0,87 | -0,86 | -0,87 | -0,87 |
| Pendrecht | 0,42 | 0,32 | 0,46 | 0,31 | 0,46 |
| Vreewijk | -0,31 | -0,22 | -0,11 | -0,20 | -0,11 |

In de figuren 30 en 31 zijn de verschillen in ontwikkeling met het Rotterdams gemiddelde weergegeven voor respectievelijk de aangewezen wijken en de schaduwijken. Voor de aangewezen gebieden geldt dat er ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde sprake is van een relatieve verbetering, al is deze voor Carnisse minimaal. Tarwewijk laat ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde een duidelijke verbetering zien, maar blijft ook de buurt met verreweg de slechtste PPC-score. Ook voor al de schaduwijken geldt dat er sprake is van een relatieve verbetering ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde, al is deze soms minimaal. Bergpolder en Agniesebuurt laten een flinke verbetering zien.



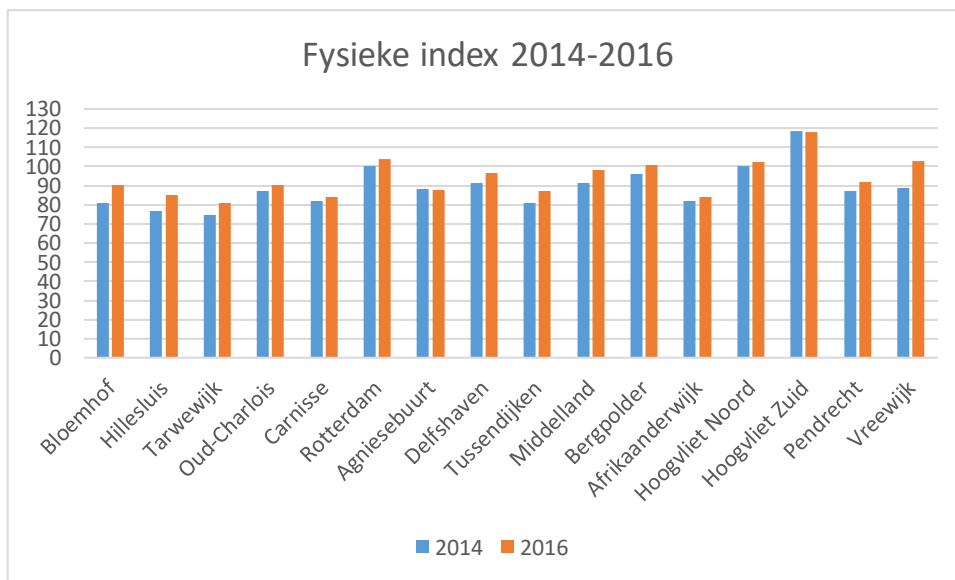
Figuur 30. Buurtsignalering. Vershil PPC-scores aangewezen gebieden met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)



Figuur 31. Buurtsignalering. Vershil PPC-scores schaduwijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

2.5.4 Fysieke index

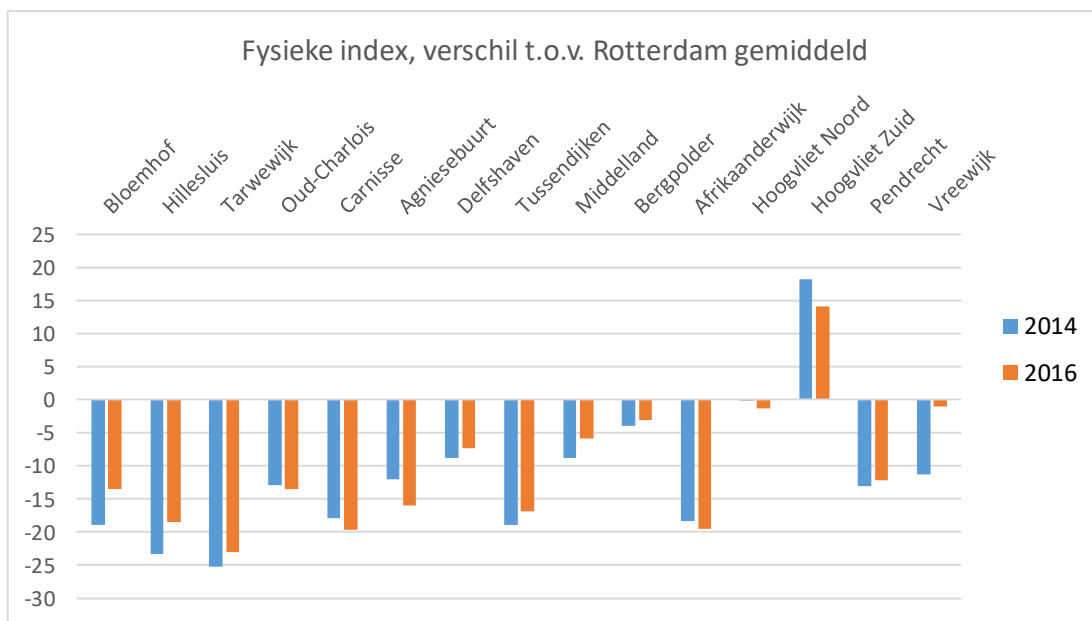
In aanvulling op de sociale en de veiligheidsindex is sinds 2014 de fysieke index toegevoegd in Rotterdam. De fysieke index bevat informatie over woonbeleving, vastgoed, openbare ruimte, voorzieningen en milieu. In figuur 32 staan de scores weergegeven.



Figuur 32. Fysieke index aangewezen gebieden, Rotterdam gemiddeld en schaduwijken 2014-2016

Net als voor de sociale en de veiligheidsindex is de situatie in Rotterdam gemiddeld voor het jaar 2014 op index 100 gezet. In 2016 is de score van Rotterdam gemiddeld 104, dus een lichte verbetering. De aangewezen wijken hebben in 2014 allemaal een score in de klasse 'onder Rotterdam gemiddeld'. Net als het Rotterdams gemiddelde laten de aangewezen wijken allemaal een hogere score zien in 2016. Voor Bloemhof en Oud-Charlois betekent dit dat ze net in de klasse 'rond gemiddelde Rotterdam' terecht komen met een score van 90 punten. De schaduwijken laten ook allemaal een hogere score zien in 2016 dan in 2014, met uitzondering van Agniesebuurt die gelijk is gebleven en Hoogvliet Zuid (lichte daling). Agniesebuurt, Tussendijken en Afrikaanderwijk zitten in 2016 in de klasse 'onder gemiddelde Rotterdam', de overige buurten in de klasse 'rond gemiddelde Rotterdam'. Alleen Hoogvliet Zuid zit in de klasse 'boven gemiddelde Rotterdam'.

In figuur 33 is goed te zien dat ten opzichte van de ontwikkeling in Rotterdam gemiddeld, Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk zich beter hebben ontwikkeld. Dit terwijl er in Oud-Charlois en Carnisse sprake is van een relatieve verslechtering. Van de referentiebuurten laten Agniesebuurt, Afrikaanderwijk en Hoogvliet Noord en Zuid een relatieve verslechtering zien, terwijl de overige buurten een relatieve verbetering doormaken ten opzichte van het gemiddelde van Rotterdam.



Figuur 33. Verschil fysieke index scores aangewezen gebieden en schaduw wijken met Rotterdam gemiddeld (= nullijn)

3. Kwalitatieve analyse

3.1 Inleiding

Aanvullend op de kwantitatieve analyse zijn interactieve sessies gehouden waaraan beleidsambtenaren, woningcorporaties, NPRZ, huurdersorganisaties, particuliere verhuurders en (gemeentelijke en andere) professionals, werkzaam in de wijken, hebben deelgenomen. Aan de sessies namen in totaal 26 personen deel. Tijdens deze sessies is ingegaan op de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken, de mate waarin de toepassing van artikel 8 daaraan heeft bijgedragen, de samenhang tussen de verschillende interventies die in de wijken worden ingezet en de vraag of er sprake is van een waterbedeffect. Daarbij zijn de sessies gebruikt om meer referentiewijken te selecteren ten behoeve van de kwantitatieve analyse. Met de opzet van de sessies was geborgd dat iedere deelnemer zijn of haar inbreng kon hebben en dat deelnemers op elkaars inbreng konden reflecteren en reageren. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de sessies weergegeven. Ook wordt waar mogelijk een koppeling gemaakt met de bevindingen van de kwantitatieve analyse. In dit hoofdstuk zijn beelden en ervaringen verwerkt voor zover ze door meerdere deelnemers zijn ingebracht.

3.2 Impact van de toepassing van artikel 8 Rotterdamwet

Uit de sessies die zijn gehouden met de verschillende stakeholders is geen eenduidig beeld te destilleren van de directe resultaten van de toepassing van artikel 8. Deelnemers geven niet aan dat de bevolkingsamenstelling in de aangewezen wijken wezenlijk is veranderd. Dit is voornamelijk te verklaren, omdat hiervoor inzicht nodig is in de kwantitatieve ontwikkelingen in de verschillende verhuisstromen. Dit inzicht mag niet worden verwacht van deze stakeholders. Uit de sessies blijkt echter ook dat de impact van de toepassing van artikel 8 op verschillende wijzen wordt ingeperkt.

In de eerste plaats wordt aangegeven dat er particuliere verhuurders zijn die het verhuren van woningen belangrijker vinden dan het voldoen aan de Rotterdamwet. Goede verhuurders niet ongenoemd latend, wordt hierbij de Rotterdamwet niet altijd nageleefd door verhuurders. De handhaving op de naleving van de Rotterdamwet is volgens de deelnemers niet zodanig sluitend dat dit geheel wordt tegengegaan, zo wordt in de sessies aangegeven. Dit komt vooral ook door de beschikbare capaciteit die niet zo omvangrijk kan zijn dat 100% handhaving kan worden gegarandeerd.

In de tweede plaats wordt aangegeven dat sommige woningzoekenden er alles aan doen om huisvesting te vinden. Inwoning, tijdelijke bewoning, (illegale) onderhuur of zogenaamd bankslapen vindt plaats zonder dat een huisvestingsvergunning wordt aangevraagd. Dit zou overigens aansluiten op het gegeven dat er bij potentieel geweigerden voor bijna 50% van de woningen waar ze naartoe verhuizen sprake is van inwoning, zoals wordt aangegeven in de evaluatie uitgevoerd door de UvA. Voor de totale bevolking is dit ongeveer 20%. De kans op ontduiking is bij inwoning groter dan bij het zelfstandig vinden van een woning. Vanaf eind 2014 is een huisvestingsvergunning verplicht bij inwoning. Ook worden aangegeven dat gebruik wordt gemaakt van fictieve arbeidscontracten om voor een huisvestingsvergunning in aanmerking te komen. Hier wordt in de uitvoeringspraktijk op geanticipeerd door bijvoorbeeld te bellen met de genoemde werkgever om te controleren of er daadwerkelijk sprake is van een arbeidscontract.

In de derde plaats zorgt, zo geven deelnemers van de sessie aan, de samenloop van de Rotterdamwet met de Wet basisregistratie personen (Wbrp) ervoor dat de impact van de toepassing van artikel 8 wordt beperkt. Dit komt onder andere doordat iemand die vanuit het buitenland naar Nederland komt en niet langer dan vier maanden in Nederland blijft, zich bij een van de 19 inschrijfkolten, verspreid over het land, kan inschrijven. Naleving van de Rotterdamwet kan minder worden wanneer de inschrijving niet plaatsvindt in Rotterdam zelf. Ook valt te betwijfelen of aan het inschrijven bij de gemeente de voorwaarde mag worden gekoppeld dat een huisvestingsvergunning moet zijn verkregen. Inschrijving kan in de praktijk ook later plaatsvinden dan dat de feitelijke bewoning start. Hetzelfde geldt bij het aanvragen van de vergunning en het daarop volgend besluit. Voor al deze situaties geldt dat - formeel bezien - de plicht tot het hebben van een huisvestingsvergunning in de aangewezen wijken blijft bestaan. De beschikbare handhavingscapaciteit is echter niet zodanig dat 100% handhaving mogelijk is.

In de vierde plaats wordt gewezen op de mogelijkheid die de Rotterdamwet biedt om door de binding met de regio toch een huisvestingsvergunning te krijgen, ook al is er geen sprake van inkomen uit werk. De veronderstelling die tijdens de sessies vaak wordt geuit, is dat dit ertoe leidt dat er sprake blijft van instroom van mensen met een uitkering.

In de vijfde plaats wordt aangegeven dat iemand met een uitkering wellicht niet meer in een aangewezen wijk mag komen wonen, maar dat dit er niet toe leidt dat de gemiddelde huishoudinkomens veranderen. De verwachting die wordt geuit, is dat daarvoor mensen komen te wonen met een laag inkomen. De zogenaamde 'working poor'.

In de zesde plaats wordt aangegeven dat de huisvestingsvergunning een momentopname is. Iemand kan snel na het verkrijgen van de huisvestingsvergunning werkeloos worden. De bevolkingssamenstelling, ook wat betreft het soort inkomen dat mensen hebben, is veranderlijk en wijzigt continu.

Dit geheel aan factoren zorgt er volgens de deelnemers aan de sessie voor dat de impact van de toepassing van artikel 8 Rotterdamwet wordt beperkt. Handhaving is daarbij volgens hen op dit moment niet toereikend om eventuele ontduiking van de Rotterdamwet geheel tegen te gaan.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in alle aangewezen wijken is gedaald ten opzichte van 2005. Ook uit de evaluatie, uitgevoerd door de UvA, blijkt dat het aantal werkenden groeit in de aangewezen wijken. Dit wordt als zodanig niet onderschreven door de bevindingen uit de sessies. Vreemd is dat overigens niet. Na 2008 is het aandeel huishoudens met een uitkering weer gaan toenemen, waarschijnlijk door de algehele economische situatie (economische crisis). Vreemd is het ook niet omdat tevens uit de kwantitatieve analyse blijkt dat het gemiddeld huishoudinkomen in de aangewezen wijken in absolute zin weliswaar is verbeterd, maar dat het in vergelijking met het Rotterdams gemiddelde juist is verslechterd. Relatief gezien zijn de aangewezen wijken dus wat gemiddeld huishoudinkomen betreft verslechterd. Dit valt te verklaren door het feit dat werkenden met een relatief laag inkomen gaan wonen in de aangewezen wijken, zo valt op te maken uit de UvA-evaluatie. Ook laat de kwantitatieve analyse zien dat het aandeel bewoners in de onderste 40% van de landelijke inkomensverdeling in de aangewezen buurten niet wezenlijk is afgenomen of toegenomen. Verder is het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum in alle aangewezen wijken toegenomen. Op Tarwewijk na, die gelijk blijft, verslechteren de aangewezen wijken ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde wat betreft het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum. Tevens is het aandeel huishoudens onder de armoedegrens in de aangewezen wijken in 2014 groter dan voorheen.

De kwantitatieve analyse laat zien dat het aannemelijk is dat de toepassing van de Rotterdamwet ertoe leidt dat het aandeel huishoudens dat in de aangewezen wijken afhankelijk is van een uitkering, daalt.

De algemene sociaaleconomische kenmerken van de aangewezen wijken zijn echter niet verbeterd of zelfs verslechterd. Dit sluit aan op en verklaart de bevindingen uit de sessies op dit punt.

3.3 Leefbaarheid in aangewezen wijken

Tijdens de sessies wordt aangegeven dat de leefbaarheid in de aangewezen wijken langzaam verbetert of niet verslechtert. Andere deelnemers zien deze positieve ontwikkeling niet of nauwelijks. Regelmatig wordt aangegeven dat Rotterdam geen Franse *banlieues* kent. De Nederlandse steden kennen geen wijken waar het zo slecht is gesteld. Voorkomen van slechter wordt als winst beschouwd. En langzaamaan zien sommige deelnemers verbeteringen in die wijken, veelal aangewezen wijken, waar de verschillende overheden en organisaties gezamenlijk inzetten op het verbeteren van de leefbaarheid. Gewezen wordt onder andere op het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

Om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren, is een breed scala aan interventies nodig, zo wordt aangegeven. Het gaat van de inzet van beheerders die proactief optreden, samenwerking tussen de sociale wijkteams, gemeente en alle organisaties in de buurt, de inzet van integrale handhaving op straatniveau, het op school houden van kinderen, het aan het werk krijgen van werkzoekenden tot het aanpakken van de ondermijnende criminaliteit. Aangegeven wordt dat het herstructureren van de woningvoorraad in de wijken de grootste bijdrage zou leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid. Voor de deelnemers is het duidelijk dat deze interventie kostbaar is, lastig is uit te voeren wanneer veel woningen in privaat bezit zijn en slechts op de lange termijn kan worden uitgevoerd.

Van elke interventie afzonderlijk is het lastig om aan te geven welk effect deze heeft op de leefbaarheid. Het gehele complex aan interventies wordt nodig geacht om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren.

Dit weifelende en wisselende beeld uit de sessies van de ontwikkeling van de leefbaarheid in de aangewezen wijken, sluit aan op de uitkomsten van de kwantitatieve analyse. In de veiligheidsindex lieten alle aangewezen wijken tot 2013 een negatieve ontwikkeling zien. In de afgelopen paar jaar gaat het met sommige wijken wat beter, terwijl het met andere slechter gaat, vooral Bloemhof en Carnisse. Ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde laten de aangewezen wijken een relatieve verbetering zien in de buurtsignalering, al is deze voor Carnisse minimaal. Tarwewijk laat ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde een duidelijke verbetering zien, maar blijft ook de buurt met verreweg de slechtste score. In de fysieke index scoren alle aangewezen gebieden in de afgelopen jaren beter.

3.4 Bijdrage toepassing artikel 8 Rotterdamwet aan leefbaarheid

Of de toepassing van artikel 8 ertoe bijdraagt dat de leefbaarheid verbetert, wordt wisselend ervaren. Hier geven de sessies geen eenduidig beeld over. De ene deelnemer geeft aan dat er niets zou veranderen als de Rotterdamwet niet meer op deze wijze wordt toegepast. De factoren die de impact van de toepassing van artikel 8 beperken zijn zodanig dat dit geen merkbaar effect heeft op de leefbaarheid in de wijken. Ook wordt aangegeven dat met artikel 8 wordt geselecteerd op sociaaleconomische kenmerken, terwijl de leefbaarheid volgens hen door veel meer factoren wordt beïnvloed dan het hebben van inkomen uit werk.

De ander geeft aan dat als artikel 8 niet meer wordt toegepast, de kraan helemaal open komt te staan en er geen enkele stok achter de deur meer is om kwaadwillende particuliere verhuurders aan te pakken. In hun ogen leidt de toepassing van artikel 8 ertoe dat erger wordt voorkomen.

De toepassing van artikel 8 biedt de mogelijkheid om - naast het inperken van de instroom van huishoudens zonder inkomen uit werk - meer zicht en grip te krijgen op de instroom door te komen tot meer contact en afspraken tussen verhuurder en huurder.

Concreet wordt als positief voorbeeld genoemd de Strevelsweg. Eerst behoorde de ene zijde van de straat tot de aangewezen wijk Bloemhof en de andere zijde tot de niet aangewezen wijk Vreewijk. De zijde gelegen in het aangewezen gebied zag er beter en verzorgder uit dan de zijde van de straat die niet in een aangewezen gebied lag. Dit verschil was mede aanleiding om in 2016 het andere deel van de straat ook aan te wijzen. Dit positieve voorbeeld op straatniveau (microniveau) kan verwateren binnen het totaal van de aangewezen gebieden (macroniveau). Op dat macroniveau zijn zoveel factoren op elkaar van invloed dat ze elkaar wegcijferen, waardoor effecten op microniveau, positief of negatief, mogelijk niet meer opvallen.

Huurders(organisaties) geven aan dat artikel 8 ertoe leidt dat woningzoekenden minder keuzemogelijkheid hebben. Het beperken van deze keuzemogelijkheid wordt als negatief ervaren. Iemand die eerst werk had maar intussen werkeloos is geworden, kan niet meer in de eigen aangewezen wijk in aanmerking komen voor een woning, als hij/zij niet zes jaar onafgebroken in de regio heeft gewoond.

Tijdens de sessies werden expliciet zowel positieve als negatieve waarderingen van de bijdrage van de toepassing van artikel 8 ingebracht. De kwantitatieve analyse maakt duidelijk hoe de aangewezen gebieden zich hebben ontwikkeld. (Zie ook de voorgaande paragraaf.) Dit kwantitatieve beeld laat geen overduidelijke verbeteringen zien. Dat kan aansluiten op een negatieve waardering van de bijdrage van de toepassing van artikel 8. Tegelijkertijd laten andere, niet aangewezen wijken een duidelijk grotere negatieve ontwikkeling zien waar het gaat om de leefbaarheid, blijkens de veiligheidsindex en de buurt-signalering. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de aangewezen wijken zich nog slechter hadden kunnen ontwikkelen. Het feit dat de aangewezen wijken zich minder negatief ontwikkelen, valt echter wel op. Eventuele causale verbanden met de toepassing van artikel 8 zijn niet of nauwelijks aan te tonen. Al is het alleen maar dat, naast de toepassing van artikel 8, de inzet van de gemeente en andere organisaties zich wat betreft de inzet van middelen en tijd ook meer focust op de aangewezen wijken.

3.5 Waterbedeffect

Hoewel de bijdrage van de toepassing van artikel 8 aan de verbetering van de leefbaarheid in de aangewezen wijken niet eenduidig als positief wordt ervaren, wordt een aantal wijken meerdere malen genoemd als wijken die door de toepassing van artikel 8 te lijden hebben gehad onder de negatieve waterbedeffecten. Vooral de Afrikaanderwijk, Tussendijken en Vreewijk worden vaak genoemd. Ze zien in deze wijken de samenstelling veranderen en de leefbaarheid afnemen.

In deze wijken zijn goedkope woningen beschikbaar waar woningzoekenden terechtkunnen die niet in de aangewezen wijken mogen gaan wonen. Dit geldt daarmee ook voor bijzondere doelgroepen die niet in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning.

In dit kader speelde de vraag of woonvoorzieningen waarbij wonen en zorg worden gecombineerd, ook onder de Rotterdamwet vallen. In de sessies werd regelmatig aan dit vraagstuk gerefereerd. Hierover zijn, na juridisch advies, sinds kort afspraken gemaakt die de gemeente als richtlijn hanteert bij de toepassing van de Rotterdamwet. Deze richtlijn houdt in dat wanneer er sprake is van een woonvoorziening waarbij de zorg overheerst, de Rotterdamwet niet van toepassing is. Is er echter bijvoorbeeld geen sprake van continue zorg en/of toezicht, dan overheerst de woonfunctie en is de Rotterdamwet van toepassing. In de gemeentelijke administratie worden de woonvoorzieningen aangeduid waarvoor de Rotterdamwet niet geldt.

Deze afspraak onverlet latend, wordt in de sessies aangegeven dat mensen die bijvoorbeeld vormen van begeleid wonen nodig hebben en die daarmee een huisvestingsvergunning moeten aanvragen, veelal aangewezen blijven op andere wijken omdat ze vaak niet beschikken over inkomen uit werk of aan de vereiste voldoen van regiobinding.

In de kwantitatieve analyse zijn ter referentie alle wijken meegenomen die tijdens sessies en in documentatie zijn vermeld als wijken waar zich mogelijk waterbedeffecten kunnen voordoen. Uit deze analyse blijkt dat vooral Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk zich slecht ontwikkelen. Dat uit zich bijvoorbeeld in het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering. De grootste verslechtering op dit aspect is zichtbaar in Vreewijk en Afrikaanderwijk. In 2014 is het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering in Tussendijken en Afrikaanderwijk groter dan in de aangewezen wijken. Het is plausibel dat dit een direct waterbedeffect is van de toepassing van artikel 8 in de aangewezen gebieden.

Ook waar het gaat om de andere sociaaleconomische kenmerken, steken Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk er in negatieve zin bovenuit. Kijk bijvoorbeeld naar het gemiddelde huishoudinkomen. De grootste verslechteringen van het gemiddelde huishoudinkomen ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde huishoudinkomen tussen 2005 en 2014, vinden plaats in Afrikaanderwijk, Tussendijken, Vreewijk, Bloemhof en Carnisse (de laatste twee wijken zijn aangewezen gebieden). Bij al deze wijken is het verschil ten opzichte van Rotterdam vergroot met minstens € 1.500 in de periode 2005-2014. Afrikaanderwijk en Tussendijken zijn tevens de wijken waar het verschil ten opzichte van Rotterdam absoluut gezien het grootste is (verschil van rond de € 6.000).

In de veiligheidsindex laten Tussendijken en Afrikaanderwijk in de periode 2006-2013 duidelijk een negatieve ontwikkeling zien, waarbij Tussendijken in 2013 zelfs twee klassen lager zit dan in 2006. Vreewijk gaat aan het eind van die periode slechter scoren. In de afgelopen jaren heeft de negatieve ontwikkeling in Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk doorgezet. Ook Pendrecht laat op dit aspect overigens een negatieve ontwikkeling zien. Wat betreft de buurtsignalering scores Delfshaven (net), Tussendijken en Afrikaanderwijk slecht, in de zin dat ze boven de kritische waarde scoren. Wat opvalt is dat tussen 2010 en 2014 de scores van Tussendijken (0,93 → 1,06) en Vreewijk (-0,31 → 0,11) aanzienlijk zijn verslechterd.

Kortom, op meerdere panelen staan de seinen voor Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk op rood. De beelden opgedaan tijdens de sessies zijn op dit punt in lijn met de uitkomsten van de kwantitatieve analyse. Waar het gaat om het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een uitkering, is het plausibel dat dit komt door de toepassing van artikel 8 in de aangewezen wijken. Sterker: het is de bedoeling van de Rotterdamwet dat op dit aspect een verschuiving plaatsvindt. In Tussendijken en Afrikaanderwijk ligt dit aandeel op dit moment echter wel hoger dan in alle aangewezen wijken. Voor Vreewijk geldt dat alleen nog Bloemhof als aangewezen wijk slechter scoort.

Of de toepassing van artikel 8 in de aangewezen wijken ertoe leidt dat Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk zich ook op andere aspecten negatief ontwikkelen, is niet vast te stellen. Hiervoor zijn twee verschillende veronderstellingen te formuleren die geen van beide te verifiëren of te falsificeren zijn in het kader van dit onderzoek. De eerste is dat het toepassen van artikel 8 in de aangewezen wijken, wellicht in combinatie met de gefocuste inzet van tijd en middelen in deze wijken, er inderdaad toe leidt dat deze niet aangewezen wijken zich slechter ontwikkelen, omdat daarmee problemen zich in deze wijken concentreren daar waar ze eerst meer werden verspreid.

De tweede veronderstelling is dat het toepassen van artikel 8 in de aangewezen wijken er weliswaar voor zorgt dat in die andere wijken het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering toeneemt, maar dat deze toename er niet voor hoeft te zorgen dat de gehele leefbaarheid verslechtert. Deze drie wijken zaten al in een negatieve ontwikkeling, ongeacht de toepassing van artikel 8 in andere wijken.

Overigens willen wij als gedachteoefening per veronderstelling wel de keerzijde van die veronderstelling meegeven. Als iemand vasthoudt aan de eerste veronderstelling – artikel 8 in aangewezen wijken leidt tot negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid in Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk – brengt dat de plausibele consequentie met zich dat de toepassing van artikel 8 er op z'n minst voor zorgt dat de aangewezen wijken zich niet slechter ontwikkelen. Als de verhuizing van een bepaalde groep naar een andere, niet aangewezen wijk ervoor zorgt dat de leefbaarheidsproblemen daar groter worden, is het plausibel te veronderstellen dat als dezelfde groep zich in de aangewezen wijken hadden mogen vestigen, de leefbaarheidsproblemen daar ook groter zouden zijn geworden.

Als iemand vasthoudt aan de tweede veronderstelling – artikel 8 in aangewezen wijken leidt niet tot negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid in andere wijken – brengt dat de plausibele consequentie met zich dat het sturen van verhuisstromen op inkomen uit werk geen of weinig effect heeft op de leefbaarheid in de wijken. Wellicht liggen aan de ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling en de ontwikkeling van de leefbaarheid wel eenzelfde soort verklarende factoren ten grondslag. Maar als in de ene wijk de leefbaarheid niet wordt beïnvloed door te sturen op de instroom wat betreft inkomen uit werk, zal dezelfde sturing in de andere wijk ook geen effect sorteren.

3.6 Maatwerk

Door meerdere stakeholders, vooral ook vanuit corporaties, wordt geopperd dat ze behoefte hebben aan meer maatwerk. De gebieden die op dit moment zijn aangewezen, zijn in hun ogen te groot om effect te kunnen hebben. Daarom hebben ze behoefte aan meer maatwerk in de vorm van kleinere gebieden waarop artikel 8 van toepassing wordt verklaard. Dit maakt volgens hen en andere deelnemers aan de sessie een gerichtere en meer effectieve inzet van de Rotterdamwet mogelijk.

Ook en in combinatie met meer maatwerk wordt aangegeven dat de mogelijkheden die artikel 9 en artikel 10 samen met artikel 8 bieden, effectiever zouden kunnen zijn. In een kleiner gebied kunnen nieuwe bewoners die juist gewenst zijn, bijvoorbeeld starters, voorrang krijgen. Artikel 10 is specifiek gericht op het voorkomen van overlast en criminaliteit. Dit raakt de leefbaarheid veel directer. Indien de leefbaarheid ernstig negatief wordt beïnvloed door overlast en criminaliteit, veroorzaakt door bewoners uit de eigen wijk, zou de toepassing van artikel 10 eerder een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de leefbaarheid, zo is de veronderstelling.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Deelconclusies

4.1.1 Organisatie van de uitvoering

De afhandeling van aanvragen van de huisvestingsvergunning wordt weliswaar geregistreerd, maar deze data zijn niet eenvoudig te ontsluiten voor het uitvoeren van analyses over de toepassing van de Rotterdamwet. Dit is wel nodig omdat daarmee eventuele toekomstige aanwijzingen in het kader van de Rotterdamwet moeten worden onderbouwd (wettelijke legitimatie). Net als dat deze data nodig zijn om met toekomstige evaluaties de werking van de wet inzichtelijk te maken en daarmee de inzet maatschappelijk te legitimeren (publieke legitimatie). Tijdens de sessies gaven stakeholders bijvoorbeeld aan dat zij het beeld hadden dat veel van de huisvestingsvergunningen worden toegekend op basis van regiobinding. Indien hiervan sprake is, zou het realiseren van de inhoudelijke doelstelling worden beperkt omdat er alsnog een instroom in de aangewezen wijken plaatsvindt van huishoudens afhankelijk van een uitkering. Met de beschikbare data kon dit beeld van stakeholders niet kwantitatief worden getoetst. Daarom bevelen we aan de registratie in het kader van de toepassing van de Rotterdamwet verder te digitaliseren. Naar aanleiding van deze evaluatie voert de gemeente Rotterdam zelf een steekproef uit onder weigeringen en toekenningen waarbij wordt gekeken naar de grond van toekenning of weigering.

Een ander aspect dat de organisatie van de uitvoering raakt, betreft de handhaving. In de periode dat de Rotterdamwet wordt toegepast, zijn er periodes geweest dat de handhaving niet optimaal kon functioneren doordat er vragen waren over of gebreken werden geconstateerd in de verordening. We bevelen aan handhaving vroegtijdig te betrekken bij eventuele ontwikkelingen in wetgeving of jurisprudentie en bij aanpassingen van de verordening zodat dergelijke knelpunten zoveel als mogelijk worden voorkomen. Tevens kan de inzet van handhaving bestendig en bij voorkeur uitgebreid worden waarbij de resultaten van de handhaving worden gecommuniceerd en gedeeld met stakeholders. Dit maakt het voor de stakeholders duidelijk dat er wordt gehandhaafd en wat daarvan de resultaten zijn. Op dit moment hebben zij het beeld dat er weinig wordt gehandhaafd of althans, dat de mate waarin nu wordt gehandhaafd niet voldoende bijdraagt aan het tegengaan van het ontduiken van de Rotterdamwet.

4.1.2 Afhankelijkheid van een uitkering

Kijkend naar de sociaaleconomische positie van de bewoners van de aangewezen wijken, is te zien dat het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering tot 2008 in de aangewezen wijken is gedaald. Dit is in die periode sneller gedaald dan het Rotterdams gemiddelde. Aannemelijk is dat dit een resultaat is van de toepassing van de Rotterdamwet. Na 2008 is dat aandeel weer gaan toenemen. Hierin is het effect van de economische crisis zichtbaar. Desondanks geldt voor Bloemhof, Hillesluis en Tarwewijk dat het aandeel huishoudens afhankelijk van een uitkering in 2014 nog niet zo hoog is als het in 2005 was. Voor Oud-Charlois en Carnisse geldt dat het aandeel in 2014 gelijk is aan het niveau in 2005. Daarbij geldt voor Carnisse dat dat de enige aangewezen wijk is die beter scoort dan het Rotterdams gemiddelde. Daarin ligt voor Carnisse dus geen reden voor de toepassing van artikel 8.

4.1.3 Andere sociaaleconomische kenmerken bewoners

Tegelijkertijd laten de andere sociaaleconomische kenmerken van de bewoners in de aangewezen wijken zien dat de sociaaleconomische positie van de bewoners in de aangewezen wijken niet is verbeterd of soms zelfs is verslechterd. Zo is het aandeel inkomens tot 110% van het sociaal minimum in alle aangewezen wijken toegenomen. Het gemiddelde huishoudinkomen is in absolute zin verbeterd in de aangewezen wijken, maar in vergelijking met het Rotterdams gemiddelde verslechterd. Ook is het aandeel huishoudens onder de armoedegrens in de aangewezen wijken in 2014 groter dan voorheen. Dat de gemiddelde sociaaleconomische positie van de bewoners niet sterk verbetert, hangt natuurlijk samen met het grote aandeel goedkope woningen in deze wijken. Hierdoor komen woningzoekenden met een laag inkomen uit werk in de wijken te wonen. Weliswaar dus meer mensen met werk uit inkomen, maar sociaaleconomisch gezien nog steeds kwetsbaar.

Dit wisselende beeld – meer bewoners met inkomen uit werk, maar geen verbetering of zelfs verslechtering als het gaat om andere sociaaleconomische kenmerken – is terug te zien in de reacties van de verschillende stakeholders over de meerwaarde van de toepassing van de Rotterdamwet. De een ziet geen meerwaarde in de toepassing van de Rotterdamwet, omdat er geen effect merkbaar is in de aangewezen wijken. De ander ziet wel de meerwaarde in de toepassing van de Rotterdamwet, omdat ze eerste (voorzichtige) positieve effecten zien en, vooral, omdat met de Rotterdamwet erger wordt voorkomen. Of, zoals een deelnemer het verwoordde: “geen adempauze, maar wel een kleine verlichting in een continue staat van hyperventilatie”. Voor sommige huurdersorganisaties speelt dat zij de keuzemogelijkheden voor woningzoekenden beperkt zien worden, zonder dat zij wezenlijke effecten ervaren in de aangewezen wijken.

4.1.4 De ontwikkeling van de leefbaarheid in de aangewezen wijken

Dat zij geen wezenlijke effecten ervaren in de wijken waar het gaat om het verbeteren van de grootste delijke problematieken, wordt deels gestaafd door de analyse van de gemeentelijke indexen. Drie aangewezen wijken laten een lichte verbetering zien in de sociale index ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde, maar twee wijken laten een relatieve verslechtering zien. Alle aangewezen wijken zitten in de afgelopen paar jaar in de sociale index in de categorie ‘onder Rotterdams gemiddelde’.

Met betrekking tot de veiligheidsindex valt voor de periode 2006-2013 op dat de aangewezen wijken zowel in absolute als in relatieve zin slechter zijn gaan scoren. In de afgelopen paar jaar zijn Tarwewijk en Oud-Charlois licht relatief verbeterd, terwijl Bloemhof en Carnisse een duidelijke relatieve verslechtering laten zien. Behalve Oud-Charlois (‘rond Rotterdams gemiddelde’), zitten de aangewezen wijken in de klasse ‘onder Rotterdams gemiddelde’.

Van alle aangewezen wijken liggen de scores in de buurtsignalering boven de kritische waarde die de gemeente hanteert waarmee ze relatief slecht scoren. Ten opzichte van het Rotterdams gemiddelde laten de aangewezen wijken wel een relatieve verbetering zien. De fysieke index laat zien dat de aangewezen wijken in de afgelopen paar jaar beter zijn gaan scoren. Bloemhof en Oud-Charlois zijn net in de klasse ‘rond gemiddelde Rotterdam’ terechtgekomen. De andere aangewezen wijken vallen nog ‘onder het gemiddelde Rotterdam’.

Al met al scoren de aangewezen wijken nog steeds slecht in de indexen. Op een beperkt aantal onderdelen laten sommige aangewezen wijken een lichte verbetering zien. Deze is echter niet zodanig dat dat ertoe leidt dat door stakeholders wordt aangegeven dat de leefbaarheid in de aangewezen wijken significant is verbeterd.

4.1.5 Waterbedeffect

Wel geven sommige stakeholders aan dat door de integrale inzet in de wijken, voorkomen wordt dat de grootstedelijke problematiek verder verslechtert. Dat de grootstedelijke problematiek in Rotterdamse wijken daadwerkelijk meer kan verslechteren dan in de aangewezen wijken is gebeurd, laten de referentiewijken zien. Vooral Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk zijn sterk verslechterd. Op sommige indicatoren wordt slechter gescoord dan aangewezen wijken. Deze referentiewijken zijn ook expliciet genoemd door stakeholders als wijken die zich negatief ontwikkelen en waar sprake zou zijn van een waterbedeffect ten gevolge van de toepassing van de Rotterdamwet in andere wijken. Waar het gaat om de uitkeringsafhankelijkheid ligt een directe relatie voor de hand met de toepassing van artikel 8 in de aangewezen wijken. Een direct relatie tussen de toepassing van artikel 8 en de (negatieve) ontwikkeling van Tussendijken, Afrikaanderwijken Vreewijk op andere onderzochte indicatoren is niet vast te stellen.

4.2 Hoofdconclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de toepassing van de Rotterdamwet ertoe leidt dat het aandeel bewoners dat afhankelijk is van een uitkering daalt of gelijk is gebleven in de aangewezen wijken. Wat dat betreft is de toepassing van de Rotterdamwet gedeeltelijk succesvol. De veronderstelling dat dat ertoe leidt dat de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken verbetert, is niet eenduidig en voor alle aangewezen wijken vast te stellen op basis van dit onderzoek. Op een beperkt aantal onderdelen is voor sommige wijken een lichte verbetering te zien. Op meer onderdelen is een verslechtering te zien. Wellicht is voorkomen dat de grootstedelijke problematiek (nog) verder is verslechterd in de aangewezen wijken.

De relatie tussen de toepassing van de Rotterdamwet en de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek in de aangewezen wijken, is lastig tot niet te onderzoeken. Daarvoor zijn er te veel variabelen en zijn er te veel verschillende interventies in de wijken. Net als dat er te veel autonome ontwikkelingen, positief en negatief, van invloed zijn waar je als gemeente geen grip op hebt. Eerder zal er een relatie te leggen zijn tussen het gehele pakket aan maatregelen (sociaal, fysiek, veiligheid, participatie, woningtoewijzing) dat wordt ingezet en de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek. Zo kijkend naar de ontwikkeling van de aangewezen wijken, kan worden geconstateerd dat deze wijken minder verslechteren dan andere wijken die niet zijn aangewezen. Dat geldt met name voor Tussendijken, Afrikaanderwijk en Vreewijk.

Hoe kleiner de schaal, hoe groter de kans dat effecten van interventies zichtbaar worden. Dat pleit voor het hanteren van meer maatwerk. Maatwerk in de vorm van kleinere gebieden waarop de Rotterdamwet van toepassing wordt verklaard. Dit maakt volgens stakeholders een gerichtere en meer effectieve inzet van de Rotterdamwet mogelijk. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat in totaal minder gebieden worden aangewezen. Van belang is om op een kleiner schaalniveau te analyseren welke maatregelen nodig zijn en of de toepassing van de Rotterdamwet daarbij van meerwaarde kan zijn. Hierop wordt voortgebouwd in het volgende hoofdstuk waar in de opzet van het afwegingskader wordt beschreven.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen:

- zet de digitalisering van de registratie in het kader van de toepassing van de Rotterdamwet door zodat de data, voortvloeiend uit de behandeling van aanvragen, beter ontsloten kunnen worden ten behoeve van monitoring en evaluatie
- betrek handhaving vroegtijdig bij eventuele ontwikkelingen in wetgeving of jurisprudentie en bij aanpassingen van de verordening. Maak de resultaten van de handhaving inzichtelijk bij en voor de diverse stakeholders zodat zij een reëel beeld hebben van de inspanningen die op dat vlak worden verricht
- pas stadsbreed het ontwikkelde afwegingskader (zie hoofdstuk 5) toe waardoor tot een oordeel gekomen kan worden of - en zo ja, welke - onderdelen van de Rotterdamwet toegepast moeten worden. Gelet op de termijnen voor de reeds aangewezen gebieden, is het begrijpelijk dat het afwegingskader eerst op deze gebieden wordt toegepast
- kom daarbij tot maatwerk zodat voor kleinere gebieden tot een afweging wordt gekomen. Dit uitgangspunt is verwerkt in het afwegingskader (zie hoofdstuk 5)
- betrek bij het toepassen van het afwegingskader nadrukkelijk de vraag of in ieder geval (delen van) Carnisse aangewezen moet(en) blijven worden in het kader van artikel 8 van de Rotterdamwet
- kom, met het oog op het proportionaliteitscriterium, tot een bestuurlijke uitspraak voor het bepalen van het maximale percentage woningen dat onder de reikwijdte van de Rotterdamwet mag vallen. Dit maximum wordt bij voorkeur op regionaal niveau samen met de regiogemeenten en de provincie bepaald voor de woonmarktregio.

5. Afwegingskader

5.1 Uitgangspunten

Voor de vraag of delen van Rotterdam (weer) aangewezen moeten worden in het kader van de Rotterdamwet, hebben we een afwegingskader ontwikkeld. Met het afwegingskader worden de verschillende mogelijkheden van de Rotterdamwet in samenhang gezien. Specifiek gaat het over de artikelen 8 (selecteren op basis van inkomen uit werk), 9 (voorrang op basis van sociaaleconomische kenmerken) en 10 (selecteren op basis van overlast gevend en crimineel gedrag). Bij het vormgeven van het afwegingskader is gebruikgemaakt van de bevindingen van de uitgevoerde evaluatie en zijn de onderbouwingen meegenomen van eerdere aanvragen, gedaan door de gemeente Rotterdam.

Vanzelfsprekend zijn de wettelijke criteria verwerkt en wordt met het afwegingskader voortgebouwd op de door het Rijk geformuleerde kaders en richtlijnen, zoals de opgestelde handreiking. Drie criteria zijn hierbij van belang:

- *noodzakelijkheid*: met de voorgenomen maatregel kan de grootstedelijke problematiek in het gebied worden verbeterd
- *subsidiariteit*: er worden al maatregelen getroffen om de grootstedelijke problematiek te verbeteren, maar de voorgenomen maatregel is nodig om de beoogde verbetering gerealiseerd te krijgen
- *proportionaliteit*: de maatregel mag de slaagkansen en keuzemogelijkheden van woningzoekenden niet substantieel doen afnemen.

Aan het afwegingskader liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

1. het afwegingskader is stadsbreed toepasbaar
2. in het afwegingskader worden de verschillende mogelijkheden van de Rotterdamwet in onderlinge samenhang gezien
3. als startpunt van de te maken afweging wordt de Leefbaarometer gehanteerd
4. de keuze of - en zo ja, welke - maatregel wordt toegepast, wordt gemaakt op het laagste niveau dat in de Leefbaarometer wordt onderscheiden.

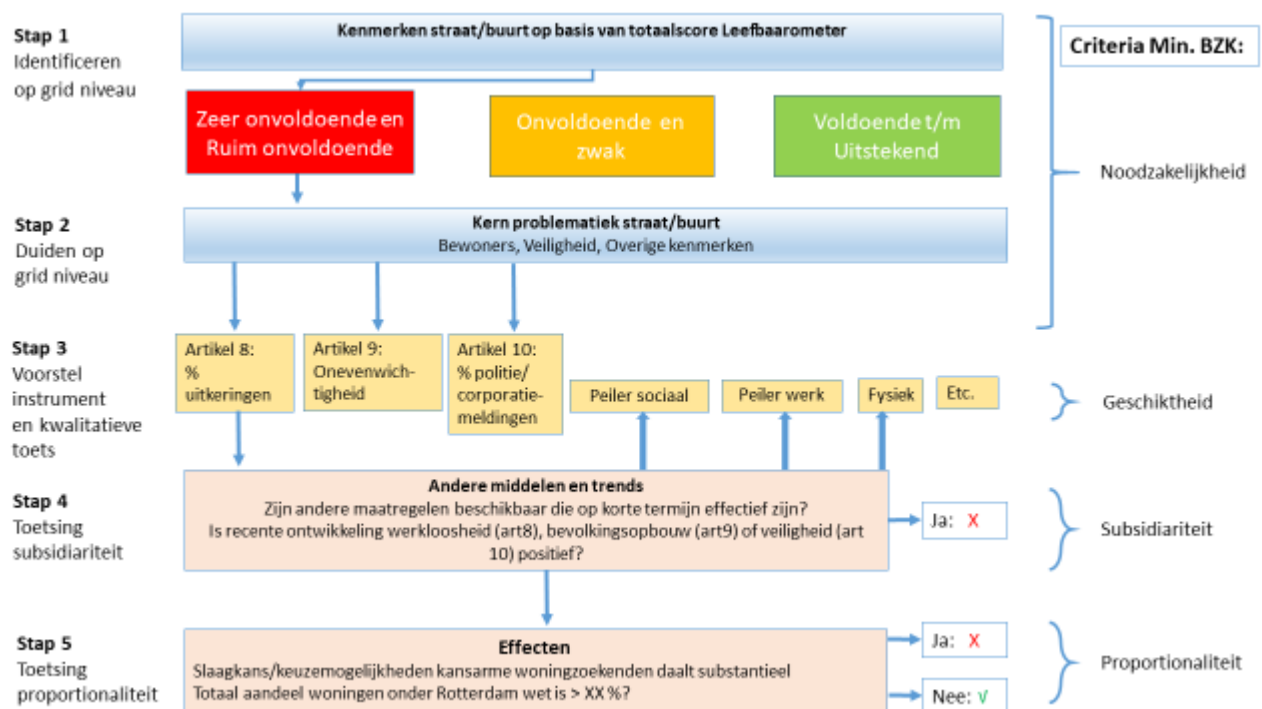
De laatste twee uitgangspunten behoeven meer toelichting. Te beginnen met de Leefbaarometer: deze is opgezet door/in opdracht van het ministerie van BZK en geeft informatie over de leefbaarheid in alle buurten en wijken. Leefbaarheid is daarbij gedefinieerd als de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en de behoeften die er door de mens aan worden gesteld. Om leefbaarheid in beeld te brengen wordt gebruikgemaakt van 100 indicatoren, onderverdeeld in 5 dimensies (woningen, bewoners, voorzieningen, veiligheid en fysieke omgeving). De Leefbaarometer wordt tweejaarlijks geactualiseerd. Doordat deze meter door het gehele land wordt gebruikt om de leefbaarheid in wijken en buurten inzichtelijk te maken en deze ook door BZK zelf wordt gebruikt, is ervoor gekozen deze als startpunt van het afwegingskader te hanteren. Hierbij moeten we wel opmerken dat de gemeente zich daarmee afhankelijk maakt van het voortbestaan en eventuele wijzigingen in de opzet van de Leefbaarometer. Wanneer daar aanleiding toe is, kan worden teruggevallen op de eigen, gemeentelijke indexen ter vervanging van de Leefbaarometer.

Op dit moment wordt de afweging om de Rotterdamwet toe te passen, gemaakt voor een relatief groot gebied, namelijk gehele wijken. Dit maakt het moeilijker om met maatwerk bij de toepassing van de Rotterdamwet tegemoet te komen aan eventuele verschillen binnen deze wijken. Met grotere gebieden als analyse- en afwegingsniveau kunnen kleinere delen van de gemeente die niet in deze aangewezen wijken liggen, buiten het bereik van de Rotterdamwet vallen terwijl daar, gelet op de problematiek in deze kleinere gebieden, wel aanleiding toe is. Of andersom: in kleinere delen van het grotere aangewezen gebied kan de Rotterdamwet van toepassing worden verklaard, terwijl de problematiek in deze kleinere gebieden daar misschien niet zwaar genoeg voor is. Verder is bij het hanteren van een groter gebied de kans groter dat verwatering van effecten van de toepassing van de Rotterdamwet plaatsvindt.

Daarom stellen we voor om het laagste niveau in de Leefbaarometer te hanteren bij het analyseren van de leefbaarheid in Rotterdam. De analyse-eenheid zijn daarmee de zogenaamde 'grids'. Dit zijn gebieden van 100 bij 100 meter. Een straat kan in meerdere grids vallen. Daarom moet bij de toepassing van het afwegingskader goed gekeken worden of er geen 'onnatuurlijke' grenzen worden getrokken in straten. Door op dit lage niveau de grootstedelijke problematiek te analyseren, wordt het mogelijk om meer gericht te komen tot passende maatregelen waarvan de resultaten eerder zichtbaar en merkbaar zijn. Dit versterkt de samenhang in de integrale aanpak en maakt maatwerk beter mogelijk. Zeker als het gaat om zware maatregelen als woonselectie, komt dit de subsidiariteit ten goede; zware maatregelen gericht inzetten daar waar het nodig is.

5.2 Afwegingskader

Het afwegingskader bestaat uit vijf stappen die in figuur 34 grafisch zijn weergegeven.



Figuur 34. Afwegingskader

Twynstra Gudde

Stap 1. Identificeren

De eerste stap in het maken van de afweging bestaat uit het identificeren van die gebieden in Rotterdam (op grid-niveau) die in de Leefbaarometer ruim onvoldoende of zeer onvoldoende scores. Hiermee wordt invulling gegeven aan de vereiste noodzakelijkheid. Als een gebied beter scoort (uitstekend tot voldoende, zwak of onvoldoende) komt het in principe niet in aanmerking voor de toepassing van de Rotterdamwet. De focus ligt op gebieden met zware leefbaarheidsproblemen.

In deze stap ligt de nadruk op het wegen van de noodzaak van de te treffen maatregelen.

Stap 2. Duiden

Vervolgens wordt bekeken op welke aspecten de geïdentificeerde gebieden slecht scoren: het duiden van de problematiek in de geïdentificeerde gebieden. Daarvoor kan de Leefbaarometer worden gebruikt, maar we bevelen aan vooral ook gebruik te maken van de eigen, gemeentelijke indexen.

Ligt het aantal bewoners in het gebied dat afhankelijk is van een uitkering boven het gemeentelijk gemiddelde, dan komt dat gebied in aanmerking voor de toepassing van artikel 8.

Ligt in het gebied het aantal meldingen bij de politie of de corporaties boven de 10% van het aantal (huur)woningen, komt dat gebied in aanmerking voor de toepassing van artikel 10. Hiermee wordt aansloten op het afwegingskader dat specifiek is ontwikkeld voor de toepassing van artikel 10.

De problematiek in het gebied kan (ook) voortvloeien uit een andersoortige onevenwichtigheid in de bevolkingssamenstelling. Als deze onevenwichtigheid zit op sociaaleconomische kenmerken, zoals de samenstelling van het huishouden, de leeftijd en het opleidingsniveau van de bewoners, kan het gebied in aanmerking komen voor de toepassing van artikel 9.

Op dit moment biedt de verordening de mogelijkheid om artikel 9 toe te passen op basis van de mate van participatie (werk of vrijwilligerswerk), opleidingsniveau (ten minste mbo) en het beoefenen van het beroep van beeldend kunstenaar. Het breder afwegen van de optie om artikel 9 toe te passen, kan er toe leiden dat in de verordening het toepassingsbereik wordt uitgebreid, bijvoorbeeld om starters in een specifiek gebied voorrang te kunnen verlenen.

In een gebied kunnen meerdere artikelen van de Rotterdamwet tegelijkertijd worden toegepast.

In deze stap ligt de nadruk op het wegen van de geschiktheid van de te treffen maatregelen. Daarbij wordt ook bekeken of er sprake is van een logische afbakening van gebieden. Voorkomen moet worden dat er in de praktijk problemen ontstaan door het toepassen van de grids. Denk bijvoorbeeld aan een onlogische grens in een straat of een gebied dat een 'klein niet aangewezen eiland' zou gaan worden binnen een groter aangewezen gebied.

Stap 3. Kwalitatief verdiepen en keuze maatregel

De invulling van artikel 9 is minder geobjectiveerd ontwikkeld dan bij artikel 8 en artikel 10 het geval is. Qua aard is artikel 9 ook fundamenteel anders. Het gaat om het verlenen van voorrang aan en niet om het tegenhouden van bepaalde woningzoekenden. Of artikel 9 toegepast moet worden en zo ja, aan welke woningzoekenden voorrang moet worden verleend, kan per gebied verschillen. Sleutel ingevolge de wet is het realiseren van een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling. Om dit per gebied te kunnen bepalen, is een kwalitatieve verdieping nodig.

Overigens geldt ook voor de mogelijke toepassing van artikel 8 en/of artikel 10 dat de realiteit in de gebieden niet alleen uit statistieken valt af te leiden. Het doorgronden van de problematiek in de geïdentificeerde gebieden vergt een kwalitatieve verdieping voordat tot een voorstel tot toepassing van de Rotterdamwet wordt gekomen. Hierbij kunnen ook gebieden worden betrokken die op de grens zitten voor het wel of niet toepassen van artikel 8 en/of artikel 10.

Daarom stellen we voor om op basis van de kwantitatieve identificatie en kwantitatieve duiding te komen tot een kwalitatieve verdieping van de problematiek op de gebieden. Bij deze kwalitatieve verdieping worden de professionals die in het gebied werken en de samenwerkingspartners die actief zijn in het gebied, betrokken. Tijdens de verdieping wordt bijvoorbeeld op de volgende vragen ingegaan:

- wordt de kwantitatieve duiding van de problematiek in het gebied gedeeld?
- welke aspecten van de problematiek in het gebied moeten de komende vier jaar worden aangepakt?
- is er sprake van een onevenwichtige bevolkingssamenstelling in het gebied?
- welke sociaaleconomische kenmerken moeten nieuwe bewoners hebben om een meer evenwichtige samenstelling te krijgen en zijn de woningen in het gebied beschikbaar om deze gewenste bewoners huisvesten?
- bij grensgevallen: is de ontwikkeling van de problematiek in het gebied zodanig dat de inzet van artikel 8, 9 en/of 10 noodzakelijk is?

Op basis van de kwalitatieve verdieping wordt tot een integrale aanpak per gebied gekomen. Het gaat hierbij om maatregelen, opgenomen in de Rotterdamwet, alsook andere maatregelen, gericht op veiligheid, participatie, leefbaarheid en fysieke kwaliteiten. Op deze wijze wordt de toepassing van de Rotterdamwet ingebed in de gebiedsgerichte aanpak.

In deze stap ligt de nadruk op het wegen van de geschiktheid en subsidiariteit van de te treffen maatregelen.

Stap 4. Nadere toetsing subsidiariteit

Voor het volledig toetsen aan het subsidiariteitscriterium is meer nodig dan geborgd in de voorgaande stappen. Hierbij valt onderscheid te maken tussen gebieden die eerder al aangewezen zijn geweest in het kader van de Rotterdamwet en gebieden die nog niet eerder zijn aangewezen.

Bij gebieden die nog niet eerder zijn aangewezen, moet gekeken worden of reeds beschikbare mogelijkheden ter verbetering van de grootstedelijke problematiek worden toegepast en of met de aanpak die tot dan toe is gehanteerd, de grootstedelijke problematiek daadwerkelijk is verbeterd. En wel zodanig is verbeterd dat het gebied zich richting het Rotterdams gemiddelde ontwikkelt. Indien dat het geval is, kan de toepassing van de Rotterdamwet wel geschikt zijn maar is er van subsidiariteit geen sprake. De toepassing van de Rotterdamwet is namelijk blijkbaar niet nodig om de beoogde verbetering van de grootstedelijke problematiek te realiseren. Indien de beschikbare overige maatregelen (gericht op veiligheid, participatie, leefbaarheid en fysieke kwaliteiten) reeds worden toegepast zonder dat dit leidt tot de beoogde verbetering, wordt voldaan aan het subsidiariteitscriterium.

Uit de uitgevoerde evaluatie blijkt dat er moeilijk een eenduidige relatie is aan te tonen tussen de toepassing van de Rotterdamwet enerzijds en de ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek anderzijds. Voor het mogelijk opnieuw toepassen van artikel 8 kan in eerste instantie worden bekeken of het aandeel bewoners afhankelijk van een uitkering in het aangewezen gebied minder wordt en zich ontwikkelt richting het Rotterdams gemiddelde. Indien daarvan sprake is, is subsidiariteit aannemelijk. Dat is namelijk de indicator die laat zien of er meer evenwicht komt in het gebied waar het gaat om bewoners met inkomen uit werk en bewoners met inkomen uit uitkering.

Voor artikel 9 kan worden bekeken of er sprake is van meer evenwicht op het geselecteerde sociaal-economisch kenmerk: ontwikkelt het gebied zich op dat kenmerk richting het Rotterdams gemiddelde? Voor artikel 10 kan worden bekeken of het aantal politie-/corporatiemeldingen deze positieve ontwikkeling laat zien.

Aanvullend hierop wordt bekeken hoe de algemene ontwikkeling van de grootstedelijke problematiek in het eerder aangewezen gebied zich verhoudt tot de ontwikkeling in referentiebuurten. Verbetert of stabiliseert de grootstedelijke problematiek zich in het aangewezen gebied of verslechtert deze minder dan in referentiebuurten waar de Rotterdamwet niet wordt toegepast, dan is subsidiariteit aannemelijk.

Stap 5. Toetsing proportionaliteit

De toepassing van de maatregelen mag de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden niet substantieel doen afnemen. Dat betekent dat er voldoende huurwoningen in deze prijsklasse, dus met een huurprijs onder de huurprijsgrens, beschikbaar moeten blijven in de woningmarktregio. Bij het voornemen om een of meerdere artikelen van de Rotterdamwet van toepassing te verklaren op een gebied, moet dan ook inzichtelijk worden gemaakt wat het totale percentage huurwoningen is dat onder de reikwijdte van de Rotterdamwet valt om op basis daarvan te bepalen of er voldoende woningen 'vrij' beschikbaar blijven. Een bestuurlijke uitspraak is nodig voor het bepalen van het maximale percentage woningen dat onder de reikwijdte van de Rotterdamwet mag vallen. Dit maximum wordt bij voorkeur op regionaal niveau, samen met de regiogemeenten en de provincie, bepaald voor de woonmarktregio.



Amersfoort
Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
033 - 467 77 77

www.twynstragudde.nl

Twynstra Gudde
Holding B.V.
KvK 31032713

ROA | Ingeschreven in het
kwaliteitsregister
organisatieadvies

Cordence | Member of the
Cordence Worldwide
Partnership

Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*