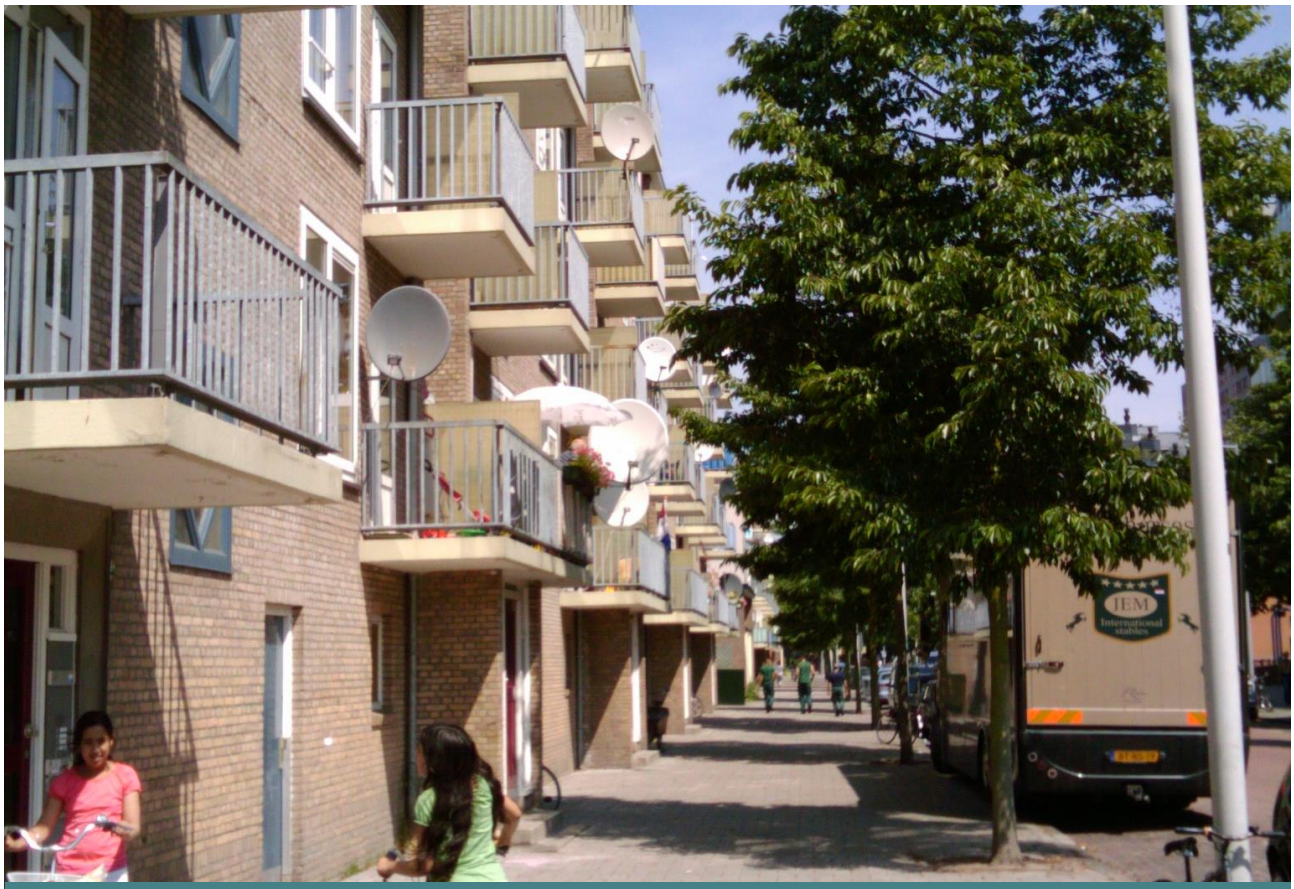
PLATFORM31

kennis van stad en regio



Sturen op gemengde wijken?

Verkennend onderzoek in zes steden

Jeroen van der Velden, Matthijs Uyterlinde en Irene Bronsvoort (Platform31)

Uitgave

Platform31
Den Haag, mei 2018

Auteurs: Jeroen van der Velden, Matthijs Uyterlinde en Irene Bronsvoort (Platform31)
Redactie: Platform31

Platform31
Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

Inleiding **6**
1.1 Het beleidsideaal van de gemengde wijk 6
1.2 Onderzoeksvragen 7
1.3 Aanpak 7
1.4 Leeswijzer 8

2 De gemengde wijk in historisch perspectief **9**
2.1 De oorsprong van de gemengde wijk 9
2.2 Van rücksichtsloze sloop naar ‘bouwen voor de buurt’ 9
2.3 Grotestedenbeleid 10
2.4 Herstructurering stokt 11

3 Ongelijkheid en tweedeling in Nederland **13**
3.1 Economische ongelijkheid 13
3.2 Sociaal-culturele ongelijkheid 13
3.3 Ruimtelijke ongelijkheid 14

4 Wat zegt de wetenschap over de gemengde wijk? **16**
4.1 Het belang van de buurt 16
4.2 Selectie-effecten en buurteffecten 16
4.3 Beperkte bewijslast voor buurteffecten 18
4.4 Wel effecten op wijkniveau 19

5 De praktijk van de gemengde wijk in zes steden **21**
5.1 Zorgen over toenemende concentraties 21
5.2 Visies op concentratie en menging 24
5.3 Visies op sturingsmogelijkheden 25

6 Instrumentarium voor een gemengde wijk **29**
6.1 Instrumentarium woningvoorraad 29
6.2 Instrumentarium woningtoewijzing 33
6.3 Overige instrumenten 35

7 Ervaren belemmeringen **37**
7.1 Belemmeringen om concentraties te bestrijden 37
7.2 Belemmeringen om concentraties beheersbaar te houden 38

8 Conclusies en aanbevelingen **42**
8.1 Is de gemengde wijk nog een relevant beleidsconcept? 42
8.2 Het denken over de gemengde wijk is in beweging 42
8.3 De huidige betekenis van de gemengde wijk 44
8.4 Hoe wordt anno 2018 gestuurd op de compositie van wijken? 46

8.5 Aanbevelingen 47

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden 49

Samenvatting

Al sinds de Tweede Wereldoorlog wordt het beleidsconcept van de gemengde wijk ingezet om de negatieve gevolgen van concentraties van bepaalde bewonersgroepen in buurten en wijken tegen te gaan. Tijdens het grotestedenbeleid (1995-2015) was herstructurering hét middel om gemengde wijken te creëren. Door grootschalige sloop van goedkope huurwoningen en de bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen, lukte het om middengroepen naar deze wijken te trekken en 'sociale stijgers' uit de buurt vast te houden. De laatste jaren lijkt het beleidsideaal van de gemengde wijk in Nederland voorzichtig te worden losgelaten. Tijdens de economische crisis (2008-2015) kwam de herstructureringsmachine vrijwel volledig tot stilstand. Is dit een tijdelijk respijt of is er meer aan de hand? Is de gemengde wijk vandaag de dag nog een relevant beleidsconcept?

In dit rapport verbindt Platform31 de beleidspraktijk van zes steden met de beleidshistorie van de gemengde wijk in Nederland en met inzichten uit de wetenschap. Platform31 interviewde bijna veertig strategen en bestuurders over de gemengde wijk in zes steden: Breda, Ede, Groningen, Leeuwarden, Nijmegen en Tilburg. Daarmee zijn vanuit drie perspectieven de doelen, ambities en praktijken van menging in kaart gebracht: de lokale overheid, de corporatiesector en het sociaal domein. Signaleren lokale beleidsmakers, vertegenwoordigers van corporaties en zorgorganisaties in toenemende mate segregatie? Wat is hun visie op deze ontwikkeling en welke stedelijke afspraken komen hieruit voort? In hoeverre speelt het beleidsconcept van de gemengde wijk nog een rol in de aanpak van segregatie? En welke interventies worden hiervoor ingezet?

Dit onderzoek maakt duidelijk dat het denken over de gemengde wijk stevig geworteld is in het DNA van het stedelijk beleid in Nederland. Met het verscheiden van het grotestedenbeleid is het denken over gemengde wijken echter aan vernieuwing toe. Beleids- en stelselwijzigingen in woondomein en het sociale domein geven daartoe volop aanleiding, want in veel kwetsbare wijken tekent zich een groeiende instroom af van kwetsbare mensen. Deze ontwikkeling heeft impact op het handelingsperspectief van gemeenten, woningcorporaties, zorgstellingen en andere partners in de wijk. Ook omdat ze een negatieve invloed kan uitoefenen op het leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van wijken, want de gevolgen van deze landelijke beleidswijzigingen slaan vooral neer in buurten met goedkope, snel beschikbare huurwoningen.

Het instrumentarium om deze opgave in goede banen te leiden, staat nog in de kinderschoenen. Om concentratie en segregatie te voorkomen, blijven 'bekende' volkshuisvestelijke instrumenten nodig, die enerzijds te maken hebben met woningtoewijzing en anderzijds met interventies in de woningvoorraad. Woningcorporaties zoeken daarbij soms de grenzen op van wettelijk is toegestaan. Maar het vraagt ook om nieuwe instrumenten en vormen van samenwerking. In de huidige praktijk werken partijen vooral samen om 'brandjes te blussen', maar als het gaat om preventie weten ze elkaar onvoldoende te vinden. Meer kennis en begrip van elkaars taakstelling en handelingsperspectief en wederzijds vertrouwen is nodig. Daarnaast zijn er juridische en administratieve belemmeringen die effectieve samenwerking op het terrein van wonen en zorg in de weg staan.

Inleiding

De afgelopen twintig jaar zijn veel Nederlandse stadswijken ingrijpend verbeterd. Sinds eind jaren negentig investeerden de steden, in samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen en met steun van het Rijk, miljoenen in de verbetering van kwetsbare wijken. Het bevorderen van sociale menging vormde een van de pijlers van het grotestedenbeleid (1995-2015). In veel stadswijken zijn sociale huurwoningen gesloopt en vervangen door middeldure huur- en koopwoningen. Tijdens de economische crisis raakte de stedelijke vernieuwing echter in een impasse. In dit rapport onderzoekt Platform31 de betekenis van de gemengde wijk in de stedelijke beleidspraktijk van vandaag.

Platform31 onderzocht recentelijk hoe het met de kwetsbare wijken gaat. Het rapport *Kwetsbare wijken in beeld* (2017) laat zien dat sinds 2012 de positieve ontwikkeling van de leefbaarheid stagneert in wijken die de afgelopen decennia als probleemwijk, aandachtswijk of prioriteitswijk zijn gelabeld. Verdiepende analyse in twaalf wijken naar de oorzaken van de afnemende leefbaarheid, wijst uit dat de crisis, maar ook beleids- en stelselwijzigingen in het wonen en het sociale domein hun sporen nalaten in deze wijken. In veel wijken ontstaan toenemende concentraties van kwetsbare groepen, zoals mensen die in armoede of met schulden leven, vroegtijdige schoolverlaters, statushouders, ggz-cliënten, dementerende ouderen en mensen uit de maatschappelijke opvang. Dat veel bewoners in deze wijken terechtkomen omdat ze weinig te kiezen hebben, lijkt het ruimtelijke effect van een enkele ingrijpende beleids- en stelselwijzigingen: de beëindiging van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (eind 2014), de herziening van de Woningwet (2015), de extramuralisering en de scheiding van wonen en zorg, in 2015 opgevolgd door drie grote decentralisaties in het sociale domein, waardoor de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en begeleiding en ondersteuning (Wmo) bij gemeenten kwam te liggen.

1.1 Het beleidsideaal van de gemengde wijk

In het grotestedenbeleid vervulde het ideaal van de gemengde wijk een centrale rol bij de vernieuwing en revitalisering van naoorlogse wijken. Het beleidsideaal van de gemengde wijk lijkt geworteld in een – deels impliciete – angst bij bestuurders en beleidsmakers voor de gevolgen van toenemende verschillen en ongelijkheid in Nederland. Dit beleidsideaal lijkt de laatste jaren echter aan kracht in te boeten. Want de voornaamste en meest effectieve interventie om concentratie van kwetsbare groepen tegen te gaan, namelijk grootschalige herstructurering (sloop/nieuwbouw), is grotendeels stilgevallen. Corporaties geven aan dat ze minder dan voorheen in staat zijn deze kapitaalintensieve interventie toe te passen. Door veranderde administratieve regels in de Woningwet (2015) is het moeilijker geworden om bij sloop en nieuwbouw een onrendabele top ‘dicht te rekenen’. Daarnaast zijn hun mogelijkheden ingeperkt als het gaat om het bedienen van middenklassegroepen. Ook gemeenten hebben de financiële slagkracht niet meer om corporaties te ondersteunen bij grootschalige fysieke investeringsprogramma’s.

De afgelopen jaren laait de discussie op over de mogelijke gevolgen van groeiende ongelijkheid of tweedeling in onder andere het onderwijs, op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt. Diverse studies wijzen erop dat in Nederland sprake is van groeiende verschillen tussen groepen in de samenleving. Toenemende ongelijkheid en tweedeling worden over het algemeen als onwenselijk beschouwd, vanwege de veronderstelde negatieve effecten op het sociale leven en welzijn van individuen, de

economie en maatschappij in het algemeen. Te grote verschillen tussen wijken zouden de sociale stabiliteit van steden kunnen ondermijnen. Anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, is in Nederland echter geen sprake is van een sterk afgebakende tweedeling tussen groepen op politieke en maatschappelijke dimensies. Wel wonen hoog opgeleiden steeds vaker in dezelfde buurten, laten ze hun kinderen naar dezelfde school gaan en hebben ze weinig contact met lager opgeleiden. En er zijn aanwijzingen dat groepen in de samenleving verder uiteengroeien.

Met de nieuwe Woningwet (2015) en de decentralisaties in het sociaal domein is het krachtenveld rond de aanpak van wijken ingrijpend veranderd. Gemeenten, corporaties en zorgorganisaties zijn op zoek naar de invulling van hun nieuwe rol. Juist nu het instrumentarium van weleer grotendeels buiten gebruik geraakt lijkt, groeit de urgentie om na te denken over de sociale compositie van wijken. Hoe wordt nog gestuurd op gemengde wijken? In hoeverre is het ideaal van de gemengde wijk nog onderdeel van visie, beleid en praktijk in kwetsbare wijken? Welke interventies en strategieën worden toegepast om ruimtelijke segregatie en met name concentratie van kwetsbare huishoudens en lage inkomensgroepen tegen te gaan? En welke nieuwe wegen worden verkend?

1.2 Onderzoeksvragen

Hoewel de zorg om het zowel ruimtelijk als sociaal uiteengroeien van bevolkingsgroepen dus nog onverminderd actueel is, lijkt de aandacht op het voorkomen van tweedeling in het hedendaagse beleid, zowel landelijk als lokaal, enigszins te verslappen. Platform31 onderzocht hoe het denken over de gemengde wijk zich heeft ontwikkeld en in hoeverre in het huidige tijdsgewricht nog wordt gestuurd op de sociale samenstelling van stadswijken. De vraag die in dit praktijkonderzoek centraal staat, luidt:

In hoeverre wordt de gemengde wijk in dit tijdsgewricht als een relevant beleidsconcept beschouwd in Nederland en op welke manieren wordt sturing uitgeoefend op de sociale compositie van wijken?

Deelvragen zijn:

- Welke motieven hebben partijen in het huidige tijdsgewricht om te sturen op de samenstelling van wijken?
- Hoe geven lokale partijen invulling aan de veranderende rolverdeling en aan de tactische en operationele samenwerking die daarvoor nodig is?
- Welke vormen van samenwerking en afstemming en welke instrumenten of interventies levert dit op? In hoeverre maakt men gebruik van bestaande kennis of instrumenten?
- Waar liggen knelpunten of tegenstrijdigheden en wat zijn gedeelde belangen?
- Welke nieuwe instrumenten en interventies worden toegepast om concentraties van kwetsbare groepen te beperken?

1.3 Aanpak

In zes steden heeft Platform31 diepte-interviews gehouden. De doelen, ambities en praktijken van het werken aan gemengde wijken zijn in kaart gebracht vanuit drie perspectieven: de lokale overheid, de corporatiesector en het sociaal domein. Signaleren beleidsmakers, vertegenwoordigers van corporaties en zorgorganisaties in toenemende mate segregatie? Wie worden er tot de kwetsbare huishoudens gerekend? Welke ontwikkelingen hangen volgens hen samen met eventuele veranderingen in bevolkingssamenstelling en met het ontstaan van concentraties? Wat is hun visie op deze ontwikkelingen en welke stedelijke afspraken komen hieruit voort? In hoeverre speelt het

beleidsconcept van de gemengde wijk nog een rol in de aanpak van concentraties en leefbaarheidsvraagstukken?

Platform31 interviewde bijna veertig strategen en bestuurders over de gemengde wijk in de volgende zes steden: Breda, Ede, Groningen, Leeuwarden, Nijmegen en Tilburg. Deze gemeenten gaven gehoor aan een oproep van het G40-Stedennetwerk. In de selectie van steden is rekening gehouden met verschillen in omvang en geografische spreiding over Nederland. Er is gesproken met strategen van de lokale overheid – zowel op het terrein van wonen, maatschappelijke ontwikkeling als wijkontwikkeling – met bestuurders, managers en strategen van woningcorporaties en zorgaanbieders. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van de politie en bewonersorganisaties geïnterviewd. De partijen en personen zijn aangedragen door de betreffende gemeenten. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport koppelt Platform31 de beleidspraktijk van zes steden in Nederland aan bevindingen uit de wetenschap over de gemengde wijk en de beleidshistorie van de gemengde wijk van ons land. Om de huidige visies, stedelijke afspraken en interventies rond de gemengde wijk in de steden in context te kunnen plaatsen, starten we met een terugblik op de beleidsgeschiedenis van de gemengde wijk (hoofdstuk 2). Sinds de Wederopbouw is er een golfbeweging zichtbaar in de wil en het beleid om concentraties van kwetsbare groepen, segregatie en tweedeling tegen te gaan. In hoofdstuk 3 belichten we het bredere vraagstuk van ongelijkheid en tweedeling in de samenleving. Welke trends worden gesignaleerd en hoe staat Nederland ervoor? In hoofdstuk 4 staan de aannames centraal die ten grondslag liggen aan dit beleid en de wetenschappelijke inzichten over de invloed van de buurt op een mensenleven en het mengen in wijken. In hoofdstuk 5 tot en met 7 delen we onze bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek in de zes casussteden. Hoofdstuk 5 gaat in op de mate waarin en de manier waarop gestuurd wordt op de gemengde wijk. In hoofdstuk 6 beschrijven we de interventies en strategieën waarmee partijen in het huidige tijdsgewicht concentraties van kwetsbare groepen pogen tegen te gaan of beheersbaar te houden. In hoofdstuk 6 gaan we in op de beperkingen en belemmeringen die de gesproken partijen in de steden ondervinden in het sturen op gemengde wijken en/ of het beheersbaar houden van concentraties van kwetsbare groepen. In het laatste hoofdstuk brengen we de bevindingen bij elkaar in de conclusies (hoofdstuk 8).

2 De gemengde wijk in historisch perspectief

Het beleidsmatig tegengaan van segregatie en concentraties van bepaalde bevolkingsgroepen gaat ver terug in de beleidsgeschiedenis. Sinds de wederopbouw wordt in Nederland direct en indirect gestuurd op de samenstelling van wijken. Tot de beëindiging van het ISV was het een belangrijk bestanddeel van het rijksbeleid en van de aanpak in veel grote en middelgrote steden. In dit hoofdstuk blikken we terug op het beleid van sturen op gemengde wijken in Nederland en plaatsen we de huidige situatie in perspectief.

2.1 De oorsprong van de gemengde wijk

De gemengde wijk is een belangrijk uitgangspunt voor het volkshuisvestings- en stedelijke vernieuwingsbeleid van de afgelopen twee decennia in Nederland. Het concept 'gemengde wijk' is echter al veel ouder. Het idee dateert al van midden negentiende eeuw en werd voor het eerst gerealiseerd door de Cadbury familie (chocoladefabrikanten) in Bournville bij Birmingham. Vanaf 1879 werden hier arbeiders uit verschillende klassen gemengd gehuisvest, *the mixed community*.[1] Deze suburbane gemeenschap moest een antwoord bieden op de overvolle gesegregeerde binnensteden. Het concept werd eind negentiende eeuw overgenomen door de Garden City Movement, aangeduid als de *balanced neighbourhood*. *Social mix* wordt in de twintigste eeuw gepromoot door de invloedrijke planner Lewis Mumford en is later een centraal uitgangspunt in de Britse en Amerikaanse naoorlogse planning.[2]

In Nederland werd de gemengde wijk na de Tweede Wereldoorlog een impliciete doelstelling in de woningtoewijzing in veel nieuwe woonwijken. Het toewijzingsbeleid in de meeste vroeg naoorlogse woonwijken was gericht op het creëren van een gemengde bevolkingssamenstelling. Volgens de naoorlogse 'wijkgedachte' kwam een kleinschalige opzet van buurten en menging van woningtypes het leefklimaat ten goede. In verschillende gemeenten werden bewoners geselecteerd op woongedrag: wie het huishouden niet op orde had, kwam niet in aanmerking voor een nieuwe woning. Voor veel vroeg-naoorlogse wijken geldt dat de bevolkingssamenstelling naar inkomen aanvankelijk gemengd was, hetgeen mede te danken was aan het weren van de allerarmsten. In de loop der jaren was de woonruimteverdeling steeds minder gericht op het uitsluiten van de laagste inkomens.[3] Ook op de culturele samenstelling van woonwijken is vanaf de jaren zeventig in verschillende steden gestuurd: zo zijn bijvoorbeeld in Rotterdam terugkerend pogingen ondernomen om allochtone groepen beter te spreiden over de stad.[4]

2.2 Van rücksichtsloze sloop naar 'bouwen voor de buurt'

In de periode voorafgaand aan de stedelijke vernieuwing, de stadssanering en -vernieuwing van 1950 tot 1970 was het tegengaan van segregatie geen doel op zich. Grootschalige bouw en sloop binnen en rond de stadsgrenzen, in combinatie met de toenemende motorisering en welvaart, hadden tot gevolg

[1] Sarkissian (1976), *The idea of social mix in town planning.*
[2] André Ouwehand (2017), *Gemengde wijken: verlopen ideaal?,* TU Delft/OTB.
[3] Horst, H., Kullberg, J. & L. Deben (2001), *Wat wijken maakt*, DGW/Nethur
[4] Engbersen, R & M. Uyterlinde (2017), *Bijsturen op de compositie van wijken*, Platform31.

dat een deel van de stedelijke bevolking suburbaniseerde. Het ging voornamelijk om de middenklasse die buiten de stadsgrenzen kans zag om een betere woonsituatie te vinden. Ze kwamen terecht in wijken waar de lagere en hogere middenklasse gemengd gehuisvest werden. De selectieve migratie zorgde aan de andere kant juist voor toenemende concentraties van lagere inkomens in de stadscentra, al werden deze concentraties in eerste instantie niet als problematisch gezien.

Begin jaren zeventig kwam er steeds meer protest tegen de rücksichtsloze binnenstedelijke sloop, inclusief cityvorming en het 'moderne bouwen'. Er was volgens de criticasters te weinig oog voor de kwaliteiten van de bestaande stad en de behoeften van de bestaande bewoners. De stadsvernieuwing vormde hierop een antwoord (1970-2005): kleinschaligheid, goed wonen en een zo gering mogelijke verstoring van de bestaande sociale en stedenbouwkundige structuur in de vooroorlogse stad kregen prioriteit. 'Bouwen voor de buurt' werd het devies. De achterblijvers in de stad hadden overwegend een laag inkomen en daar werd rekening mee gehouden. Bestaande huren bleven laag en de nieuwbouw bestond alleen uit sociale huurwoningen. Voornaamste doel voor de overheid was het aanpakken van de grote kwaliteitsachterstand in de verkrotte oude wijken.

Eind de jaren tachtig groeide de kritiek op de stadsvernieuwing en de 'bouwen voor de buurt'-gedachte. De kritiek spitste zich op twee zaken toe. De eerste tegenwerping was dat ondanks de oplevering van betere woningen, de kwaliteit van de buurt als geheel niet wezenlijk verbeterde. De stadsvernieuwing was te eenzijdig georiënteerd op de aanwezige lage inkomensgroepen, zo luidde de kritiek. Het besef ontstond dat er meer gedifferentieerd moest worden gebouwd om de selectieve migratie van mensen met hoge inkomens uit de oude wijken te beteugelen. Het tweede kritiekpunt was het eenzijdige fysieke karakter van de stadsvernieuwing. Sociaaleconomische problemen, zoals werkloosheid, schoolverzuim, vandalisme, criminaliteit en spanningen tussen groepen, werden niet opgelost. De discussie over de dreigende tweedeling in de samenleving was hiermee geboren. De sociale vernieuwing deed haar intrede, waarbij de nadruk lag op het 'wegscholen' van mensen uit de werkloosheid, het versterken van de sociale cohesie en tegengaan van verloedering en vervuiling van de woonomgeving door bewoners meer bij de buurt te betrekken.

2.3 Grotestedenbeleid

Het concept 'gemengde wijk' deed pas begin jaren negentig officieel haar intrede in het beleidsdiscours. Aanleiding was de zorg over tweedeling, segregatie en concentraties van lagere inkomensgroepen en (in mindere mate) van etnische groepen. Dit spookbeeld was ooit de aanleiding voor de G4 om in 1994 te pleiten voor een 'deltaplan voor de grote steden', wat uiteindelijk resulteerde in het grotestedenbeleid (1995-2015). De uittocht van midden- en hogere inkomens moest worden tegengegaan door gemengde wijken te creëren. In de periode 1995-1997 ondertekenden 25 steden en het kabinet een convenant, met als doel de positie van de steden te versterken en tweedeling binnen steden langs sociaaleconomische en etnische lijnen te voorkomen. De focus van het grotestedenbeleid leek te verschuiven naar het niveau van de stad, maar in de praktijk bleef de aanpak van de sociale achterstanden en de leefbaarheid en veiligheid in aandachtswijken belangrijk.

De term stedelijke vernieuwing werd in 1997 in het rijksbeleid geïntroduceerd bij de fysieke pijler van het grotestedenbeleid. Het kabinet beschreef in de nota Stedelijke Vernieuwing welke fysieke maatregelen zij nodig achtte om de stedelijke problemen aan te pakken. Herstructurering was de belangrijkste interventie:

'Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van het woon- en werkmilieu.' (Nota Stedelijke Vernieuwing, p. 47). Vanaf 2000 werd het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ingesteld. Het ISV was bedoeld als 'trigger money': de rijksbijdrage moest een multipliereffect teweegbrengen, door investeringen van gemeenten, woningcorporaties, vastgoedbeleggers, bedrijven en eigenaar-bewoners uit te lokken.

Met name woningcorporaties en gemeenten investeerden fors in de steden die ISV-gelden ontvingen. Landelijke cijfers ontbreken over woningmutaties die hebben plaatsgevonden in het kader van de Grotestedenbeleid, maar het CBS geeft aan dat in Nederland in deze periode tussen de 15.000 en 20.000 woningen per jaar zijn gesloopt.[5] Het is aannemelijk dat het merendeel in het kader van ISV-beleid aan de woningvoorraad is onttrokken. De toename van het aantal woningen in nieuwbouw in deze wijken is onduidelijk. Wel is duidelijk dat er vooral koopwoningen zijn gerealiseerd. Aanvankelijk om nieuwe groepen aan te trekken in aandachtswijken, maar later verschoof de doelstelling om ook mensen in deze wijken zelf de mogelijkheid te geven om een wooncarrière te maken. Beide doelstellingen waren gericht op het voorkomen van concentraties van lage inkomensgroepen en niet-westerse allochtonen. In 2015 is het ISV-programma afgesloten. Daarmee komt een (voorlopig) einde aan een lange beleidstraditie van voortijdig en publiek ingrijpen in de ontwikkeling van kwetsbare wijken. Het initiatief voor het vitaal maken en houden van wijken verschoof naar gemeenten. Het Rijk beperkt zich tot een kennis- en partnerfunctie.

2.4 Herstructurering stokt

De economische crisis (2008-2015) en de herziening van de Woningwet (2015) zorgden voor herijking in de corporatiesector. Gedurende de economische crisis staakten corporaties hun projecten in het commerciële domein. En door veranderde boekhoudkundige eisen is het moeilijker geworden om een onrendabele top voor lief te nemen. Het gevolg is dat de herstructurering van kwetsbare wijken tot stilstand kwam. Diverse grootschalige sloop-nieuwbouwprojecten zijn uitgesteld en uiteindelijk afgesteld.

Europese wetgeving (2012) en de passendheidstoets uit de herziene Woningwet dwingen de corporatiesector om zich te richten op de primaire doelgroep: bewoners die in aanmerking komen voor huurtoeslag. Nu de crisis voorbij is, gaan corporaties (weer) aan de slag met renovatie en verduurzaming van de sociale voorraad, maar er wordt niet meer gebouwd voor middengroepen, zoals in de voorgaande decennia. De markt zou deze vraag moeten oppakken, want naast het voorkomen van excessen bij woningcorporaties, beoogt de herziene Woningwet de concurrentiepositie van marktpartijen te verbeteren (*level playing field*). Een instrument hiertoe is de invoering van de markttoets: corporaties mogen alleen bouwen voor middengroepen (niet-Daeb) wanneer een markttoets uitwijst dat commerciële partijen dit niet oppakken. Deze markttoets wordt door veel corporaties ervaren als een ontmoedigende barrière. Vooral buiten de Randstad hebben commerciële partijen in de praktijk weinig interesse om te investeren in 'lastige' wijken waar corporaties veel bezit hebben. Daar pakt de markt deze opgave dus nauwelijks op.

[5] CBS Statline, *Voorraad woningen; mutaties en bouw, 1921-2011.*

Na decennia direct en indirect te hebben gestuurd op de sociale compositie van wijken, signaleren we de laatste jaren een terugtrekkende beweging. De afgelopen decennia slingerde de discussie heen en weer tussen grootschalige ingrepen om de wijk te verbeteren of een meer behoedzame aanpak die vooral ten goede moet komen voor de zittende bewoners. Al die tijd bestond echter een breed gedragen consensus om te werken aan gemengde wijken. Met de beëindiging van het ISV en de herziening van de Woningwet, lijkt een nieuw tijdsgewricht aangebroken. Corporaties zijn er eerst en vooral voor de primaire doelgroep, terwijl de markt mag bouwen voor de middenklasse. Het beleidsmatig sturen op gemengde wijken is daardoor enigszins naar de achtergrond verschoven. Een verkenning die Platform31 in 2016-2017 uitvoerde in opdracht van de gemeente Rotterdam, laat zien dat het direct sturen op de compositie van wijken in de loop der tijd complexer is geworden.[6]

[6] Engbersen, R. & M. Uyterlinde (2017). *Bijsturen op de compositie van wijken,* Platform31.

3 Ongelijkheid en tweedeling in Nederland

De afgelopen jaren laait regelmatig de discussie op over de mogelijke gevolgen van ongelijkheid of tweedeling in onder andere het onderwijs, op de arbeidsmarkt of tussen delen van de stad. Toenemende sociale ongelijkheid wordt in Nederland over het algemeen als onwenselijk beschouwd, vanwege veronderstelde negatieve effecten op het welzijn van individuen, op de leefbaarheid van wijken, op de economie en de maatschappelijke stabiliteit. Maar hoe is het gesteld met ongelijkheid in Nederland anno 2018?

3.1 Economische ongelijkheid

In elke samenleving tekenen zich verschillen af tussen groepen mensen langs economische, culturele en sociale lijnen. Als verschillen tussen groepen groter worden, spreekt men van een toenemende ongelijkheid. Vaak wordt hierbij het onderscheid gemaakt tussen economische ongelijkheid (inkomen, loon, vermogen en werk) en sociaal-culturele ongelijkheid (opleidingsniveau, politieke opvattingen, levensstijl). Verschillende studies wijzen uit dat landen met een relatief hoge mate van inkomensongelijkheid een lagere sociale cohesie en sociale mobiliteit hebben. De WRR (2014) benadrukt dat ongelijkheid naast sociale ook economische problemen tot gevolg kan hebben. Veranderingen op de arbeidsmarkt spelen daarbij een belangrijke rol. De werkgelegenheid lijkt vooral te groeien aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, waardoor het opleidingsniveau een steeds belangrijkere voorspeller wordt van iemands kansen op een baan en zijn of haar inkomenspositie. Verschillende onderzoeken tonen aan dat door ‘outsourcing’ en automatisering beroepen voor lager opgeleiden verdwijnen (Autor et al. 2006, Dekker 2014).

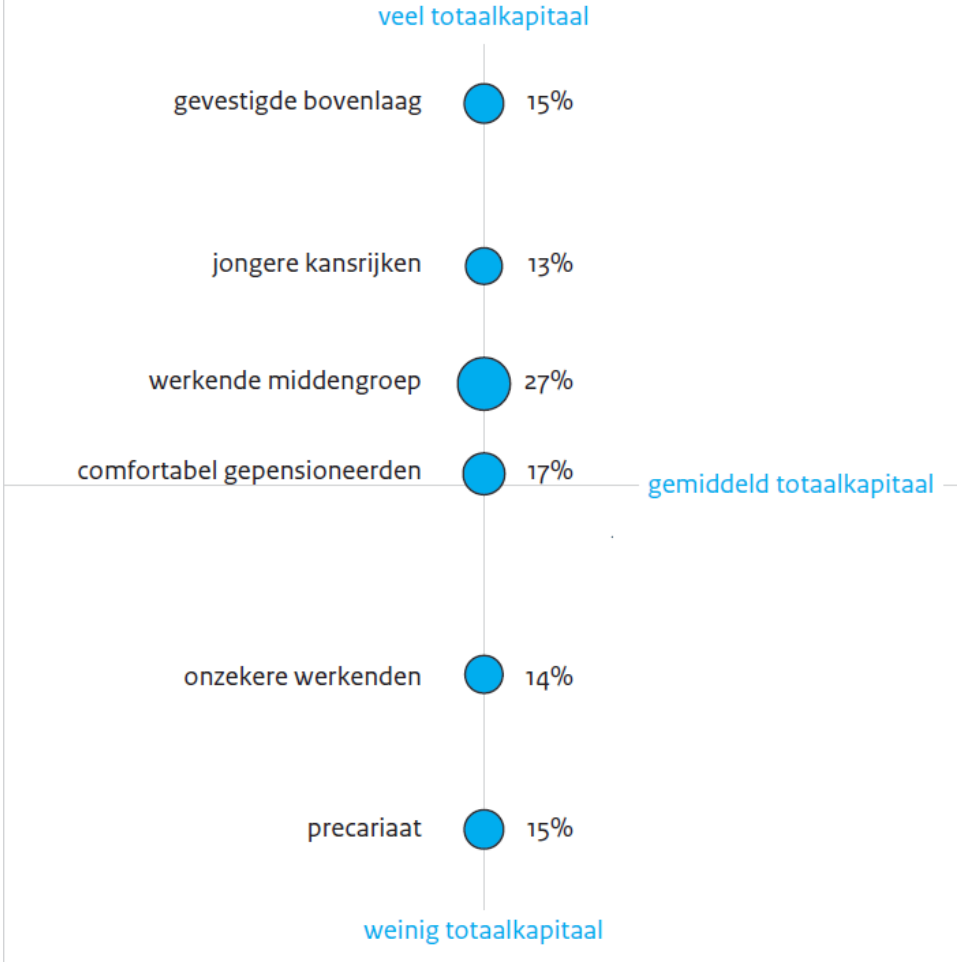
Nederland heeft in het buitenland het imago van een egalitair land. Dit imago is niet volledig uit de lucht gegrepen, maar behoeft wel enige relativering. Dit beeld komt vooral voort uit de internationale ranglijsten over ongelijkheid die gebaseerd zijn op verschillen in netto-inkomens. Wanneer vermogen als indicator wordt genomen, zijn de meeste onderzoekers het erover eens dat de economische verschillen in Nederland groter uitvallen. Naar aanleiding van het boek Kapitaal in de 21ste eeuw van de Franse econoom Piketty (2014), is er meer discussie over verdeling van vermogen in Nederland. In de periode 2006 tot 2014 bezat 10 procent van de meest vermogende huishoudens 66 procent van het vermogen in Nederland, blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau (2016). Volgens Piketty en organisaties als Oxfam Novib is in veel landen sprake van groeiende vermogensongelijkheid en zal deze trend doorzetten in de komende jaren. Andere onderzoeken tonen aan dat de verdeling van vermogen aanzienlijk is gedaald tijdens de twintigste eeuw en de afgelopen twintig jaar min of meer stabiel is gebleven.

3.2 Sociaal-culturele ongelijkheid

Naast economische verschillen is er sprake van sociale en culturele verschillen in de samenleving. Meerdere onderzoeken wijzen uit dat opleidingsniveau niet alleen een goede voorspeller is voor inkomen en vermogen, maar ook samenhangt met politieke opvattingen, stemgedrag en levensstijl. In het rapport Verschil in Nederland stelt het SCP (2014) dat mensen met een relatief hoog inkomen ook vaak veel cultureel, sociaal en persoonlijk kapitaal hebben. “Zij zijn gemiddeld gezonder en

aantrekkelijker, ze hebben meer sociale contacten en een luxere levensstijl", aldus het SCP. In de gezamenlijke publicatie Gescheiden werelden? stellen het SCP en de WRR (2014) dat in Nederland, anders dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, echter geen sprake is van een sterk afgebakende tweedeling tussen groepen op politieke en maatschappelijke dimensies. Wel signaleren de onderzoekers een trend in de samenleving die zij 'sociale sluiting' noemen, namelijk een groeiende afstand tussen hoog- en laagopgeleiden. Het SCP (2014) onderscheidt zes verschillende groepen in de samenleving, elk met bepaalde maten aan persoonlijk, economisch, cultureel en sociaal kapitaal (zie figuur 3.1). De gevestigde bovenlaag is de hoogste en het 'precariaat' is de laagste klasse: deze groepen scoren op alle soorten kapitaal respectievelijk het hoogst en het laagst. Daartussen bevinden zich vier groepen die minder makkelijk hiërarchisch te ordenen zijn en uiteenlopender scoren op de verschillende vormen van kapitaal.

Figuur 3.1 | De onderlinge afstand tussen de zes groepen in de samenleving



Uit: SCP, Verschil in Nederland (2014)

3.3 Ruimtelijke ongelijkheid

Bovendien, betogen het SCP en de WRR (2014), slaan economische en sociaal-culturele verschillen in Nederland in toenemende mate ruimtelijk neer. Vooral hoogopgeleiden wonen steeds vaker in dezelfde buurten, laten hun kinderen naar dezelfde school gaan en hebben weinig contact met lager opgeleiden. Hoewel ongelijkheid zich dus in ruimtelijke zin zich scherper begint af te tekenen, betekent dit (nog) niet

dat de Nederlandse steden te maken hebben met een tweedeling tussen goede en slechte buurten. Er zijn de laatste decennia diverse studies gedaan naar ruimtelijke segregatie in Nederland en de wetenschap voert debat over de mogelijke effecten hiervan. Atlas voor Gemeenten (2015) vat in het rapport *Verschillen, ongelijkheid en segregatie* de voornaamste uitkomsten van studies naar segregatie in Nederland samen. Volgens de onderzoekers concentreren mensen met een migratieachtergrond zich in de grotere steden en daarbinnen weer in specifieke wijken en buurten. Ook huishoudens met een laag inkomen zijn bovengemiddeld geconcentreerd in de steden. En binnen steden wonen hoge en lage inkomensgroepen en hoog- en laagopgeleiden op andere plekken.

Dit beeld wordt onderschreven door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in *De verdeelde triomf* (2016), een verkenning over stedelijke economische ongelijkheid.[7] De titel is een zinspeling op het boek *Thriumph of the city* waarin Edward Glaeser (2011) de loftrompet steekt over de snelgroeiende populariteit van grote steden. Het PBL (2016) concludeert dat de triomf van de stad in Nederland ongelijk verdeeld is: grote groepen profiteren er niet van. Het verschil tussen arm en rijk wordt groter en dit toenemende verschil uit zich in de spreiding binnen steden. Vooral laagbetaalden en werklozen wonen steeds meer bij elkaar in de buurt en minder gemengd met andere groepen. Om het ruimtelijk uiteengroeien van bevolkingsgroepen tegen te gaan, pleit het PBL voor een combinatie van mensgericht en gebiedsgericht beleid. Het eerste type beleid richt zich op het (generiek) ondersteunen van mensen, onder meer via scholing, arbeidsmarkt- en integratiebeleid. Het tweede type beleid helpt mensen indirect, door het verbeteren van het gebied. Dit komt in beeld wanneer de plek – dat kan een wijk zijn, maar ook een regio – bijdraagt aan economische ongelijkheid of armoede. Wanneer sprake is van een structurele ruimtelijke clustering van werkloosheid en armoede, adviseert het PBL om zo nodig in te grijpen in de compositie van de wijkbevolking.

Daarmee onderschrijft het PBL het advies *Perspectief voor de steden* dat de Commissie Derksen in 2014 opstelde in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook de Commissie Derksen constateert dat de triomf van de stad in Nederland twee gezichten heeft. Ze adviseert om de toestroom van nieuwe kwetsbare bewoners in te perken daar waar de schaal van achterstandswijken de problemen onbeheersbaar dreigt te maken. “Dat kan door nieuwbouw van betere woningen in achterstandswijken, door woningtoewijzing (op straat- en buurtniveau), door regionale afspraken te maken en door toepassing van de Rotterdamwet. Zo kan een opeenhoping van kwetsbare groepen en een te eenzijdige sociaaleconomisch profiel worden voorkomen.”

Resumerend stellen we vast dat ongelijkheid in Nederland in verschillende gedaantes voorkomt. Daarbij is niet zozeer sprake van tweedeling; beter kan worden gesproken van een ‘veeldeling’. Anders dan veel andere landen, zijn in Nederland niet de meest problematische tegenstellingen zichtbaar op het gebied van inkomen, maar zijn er wel verschillen waarneembaar op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt. Bovendien zijn er aanwijzingen dat ruimtelijke verschillen binnen steden in Nederland groeiende zijn. De vraag is vervolgens: wat zijn de gevolgen van deze toenemende verschillen en hoe gaan we hier in beleid mee om?

[7] Buitelaar, Edwin, Anet Weterings, Otto Raspe, Olaf Jonkeren (allen PBL) & Willem Boterman (UvA) (2016). *De verdeelde triomf - Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid - Ruimtelijke verkenningen 2016*. Den Haag PBL.

4 Wat zegt de wetenschap over de gemengde wijk?

Als het zo is dat ongelijkheid in Nederland ook in ruimtelijke zin toeneemt, is de vraag in hoeverre dit problematisch is. Waarom zijn bepaalde concentraties van bevolkingsgroepen onwenselijk? In hoeverre heeft de plek waar je woont invloed op de kansen die je hebt in jouw leven? En wie profiteert er van de gemengde wijk? In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de wetenschappelijke kennis op dit terrein.

4.1 Het belang van de buurt

Hoewel het concept van de gemengde wijk als een rode draad loopt door het verstedelijkingsproces dat eind negentiende eeuw werd ingezet, plaatsen wetenschappers al lange tijd vraagtekens bij de houdbaarheid ervan. De kritiek is bijna even oud als het beleidsconcept zelf.[8] De toename van de mobiliteit van het stedelijke leven, de internationalisering van de economie en de snelle ontwikkelingen van het digitale verkeer en sociale media zouden het lokale minder belangrijk maken. Tegelijkertijd is er veel bewijs dat de invloed van de buurt in het leven van mensen nog groot is. Immers, sommige mensen hebben aanzienlijk meer geld over voor een woning in een 'goede' wijk, ze denken na over de kwaliteit van de scholen in de buurt, nabije voorzieningen en het opbouwen van een sociaal netwerk in de buurt. Naast positieve effecten, wordt van minder aantrekkelijke buurten vaak verondersteld dat ze een negatief effect hebben op de kansen van mensen. Zo zouden problemen in buurten en wijken het leven van mensen negatief kunnen beïnvloeden en spanningen tussen mensen bevorderen.[9]

4.2 Selectie-effecten en buurteffecten

Om het 'belang van de buurt' te kunnen vertalen in wetenschappelijke effecten, wordt vaak onderscheid gemaakt tussen 'selectie-effecten' en 'buurteffecten'. Selectie-effecten zijn factoren die bepalen welke keuzes personen (moeten) maken om in een bepaalde buurt te wonen. Met buurteffecten worden de zelfstandige effecten van het wonen in een bepaalde buurt op de levenskansen van personen bedoeld.[10] Kort door de bocht zou je kunnen stellen dat selectie-effecten bepalen wie in welke buurt woont, terwijl buurteffecten de invloed van de buurt uitdrukken op het leven van haar bewoners.

Het is essentieel om in de discussie over gemengde wijken en de huidige zorg over concentraties van kwetsbare groepen om buurteffecten en selectie-effecten uit elkaar te houden. Dit onderscheid is om twee redenen van belang. Ten eerste zorgt het door elkaar gebruiken van deze effectsoorten sinds jaar en dag voor verwarring en onheldere discussies tussen wetenschappers en beleidsmakers, en tussen beleidsmakers onderling. Ten tweede is de keuze voor welke effect moet worden bestreden (de zogenaamde outcome-doelen) bepalend voor de keuze van strategieën en interventies voor de wijk. Hieronder gaan we in op deze verschillende type effecten en het belang van deze typen op de toename

[8] In het advies 'Wijk en stad: reële integratiekaders?' betoogde de socioloog Van Doorn al in 1955 er geen a priori reden is om te veronderstellen dat een wijk een gemeenschap zou vormen, of zich als gemeenschap zou laten plannen (In: F.T. Diemer-Lindeboom, J.A.A. van Doorn en W. de Bruijn, red. (1955), *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk).

[9] Gideon Bolt et al (2016), *Neighborhood decline and the economic crisis: an introduction,* UU/TU Delft.

[10] SCP (2010), *Maakt de buurt verschil?*

van segregatie en op het antwoord op segregatie, namelijk stedelijke vernieuwing en de gemengde wijk.

Wat zijn selectie-effecten?

Selectie-effecten zijn keuzefactoren die bepalen wie in welke buurt wil en kan wonen. In deze keuze spelen zowel *push*- als *pull*-factoren een rol. Welke factoren prevaleren, varieert per huishouden. Zo zal het ene huishouden de huurprijs van een woning het belangrijkst vinden in de keuze voor een buurt. Voor een ander huishouden gaat het misschien om de combinatie van de woningkwaliteit, het imago van de buurt en het scholenaanbod in de buurt. Ook het principe van 'soort zoekt soort' is een selectie-effect: mensen wonen nu eenmaal graag onder gelijkgestemden.

Selectie-effecten komen echter niet volledig voort uit een echte vrije keuze. Zo beschikken huishoudens met veel financiële slagkracht over meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de kwaliteit van de woonomgeving en het imago van de buurt mee te laten wegen in hun keuze. Voor huishoudens met een smalle portemonnee is de woningkeuze veel beperkter. Selectie-effecten zijn dus niet alleen afhankelijk van persoonlijke voorkeuren. Naast inkomen, kunnen ook andere factoren van invloed zijn, zoals de verdeling van de woningvoorraad over de stad en achterstelling door bijvoorbeeld het woonruimteverdeelsysteem of hypotheekverstrekking. Wanneer inkomensverschillen tussen huishoudens in toenemen, kan dit bijdragen aan de ruimtelijke uitsortering van bevolkingsgroepen. Selectie-effecten kunnen dus processen van segregatie versterken.

Wat zijn buurteffecten?

Vervolgens is de vraag of deze processen van uitsortering op zichzelf problematisch zijn. De lastige vraag waarmee geografen en sociologen zich al jarenlang bezighouden is: wat zijn de gevolgen van deze uitsortering, met name voor mensen die wonen in de wijken die minder gunstig in de statistische lijstjes voorkomen? Diverse wetenschappelijke studies richtten zich op het onderzoeken van buurteffecten. Meestal wordt met buurteffecten gedoeld op negatieve effecten die ontstaan door te wonen in een buurt met veel problemen en kansarme medebewoners. Het kan hierbij gaan over negatieve effecten op het gebied van kans op werk, inkomen, gezondheid maar ook andere dimensies. Voorbeelden van veronderstelde buurteffecten op een persoon zijn: minder sociale mobiliteit, minder economische kansen en langzamere integratie. Bijvoorbeeld de aanname dat door de afwezigheid van rolmodellen in aandachtsbuurten de sociale mobiliteit achterblijft ten opzichte van betere wijken.

Er zijn diverse buurteffecten te onderscheiden. Voortbouwend op Galster onderscheiden we drie categorieën:[11]

1. **Sociaal-interactieve effecten**. Deze hebben enerzijds te maken met cultuur (sociale processen in een buurt zorgen voor een afwijkende cultuur, waarin bijvoorbeeld werkloosheid of crimineel gedrag als normaal worden gezien) en anderzijds met kwaliteit en diversiteit van sociale netwerken (denk aan het leren van taal, het overdragen van normen en de aanwezigheid van sociale contacten om baan te kunnen vinden).
2. **Omgevingseffecten**. Bijvoorbeeld het negatieve effect van de ligging van de buurt aan een drukke weg op gezondheid of het mentale welbevinden door hoge mate van onveiligheid in de buurt, maar ook negatieve effecten die te maken hebben met de geografische ligging, zoals slechte bereikbaarheid van banen.

[11] G. Galster (2012), *Temporal dimensions and measurement of neighbourhood effects*, Journal: Environment and Planning A; Volume | Issue number: 44.

3. **Reputatie-effecten**. Bijvoorbeeld het negatieve effect van de reputatie van een buurt op het krijgen van een baan.

4.3 Beperkte bewijslast voor buurteffecten

Het bestrijden van negatieve buurteffecten was een belangrijke doelstelling van de stedelijke vernieuwing. Sloop en nieuwbouw werden ingezet om ervoor te zorgen dat de eigenschappen van bepaalde buurten een minder negatieve invloed zouden hebben op de kansen van bewoners. De gedachtegang (beleidslogica) was dat het bouwen van andere woningen voor andere doelgroepen in combinatie met het opknappen van wijken zou leiden tot door probleemverdunning. Nieuwe, meer kansrijke bewoners konden verleid worden om zich te vestigen en sociale stijgers konden worden vastgehouden. Omdat zowel de nieuwe groepen als de sociale stijgers over meer sociaal kapitaal en een sterker sociaal netwerk beschikken dan de oorspronkelijke bewoners, zou de interactie tussen kansarme en kansrijke bewoners positieve effecten hebben op de zittende bevolking.

In deze redenering liggen twee veronderstellingen besloten, namelijk dat er in Nederland negatieve buurteffecten bestaan en dat differentiatie van de woningvoorraad leidt tot het vermindering van deze effecten. Zowel nationaal als internationaal is de afgelopen decennia veel wetenschappelijk onderzoek gedaan om het bestaan van negatieve buurteffecten te bewijzen. Hiervoor is echter nauwelijks wetenschappelijke bewijslast gevonden. Dit komt mede doordat het methodologisch (vrijwel) onmogelijk is om causaliteit aan te tonen in de sociale werkelijkheid van buurten. Voor een zuiver experiment zijn twee aselect gekozen groepen mensen nodig die voor langere tijd in twee verschillende buurten wonen met verschillende stabiele kenmerken. Dergelijk onderzoek duurt lang en is zeer kostbaar. En in de praktijk zijn geen twee buurten identiek en is de lijst van externe factoren die kunnen interfereren in het onderzoeksdesign eindeloos. In de Verenigde Staten is wel quasi-experimenteel onderzoek gedaan (met controlegroepen in controlebuurten), zoals de beroemde studie Moving to Opportunity, maar causaal bewijs werd daarbij niet gevonden.[12] Wel zijn er aanwijzingen in longitudinaal vervolgonderzoek dat de buurt waar een kind is opgegroeid op lange termijn van invloed is op diens kansen op de arbeidsmarkt.[13]

Lichte effecten: sociale integratie
Verschillende onderzoeken wijzen erop dat de mate van interactie tussen mensen met een Nederlandse- of migratieachtergrond wordt beïnvloed door de mate waarin een wijk gemengd is. Interetnische interactie kan effect hebben op zowel de beheersing en het gebruik van de Nederlandse taal als op de wederzijdse beeldvorming. Sommige studies concluderen echter ook dat de samenstelling van de buurt er niet of nauwelijks toe doet voor de mate van interetnische interactie. Naast de etnische samenstelling blijkt de sociaaleconomische samenstelling van de buurt van belang bij de mate van interetnisch contact. Interetnisch contact doet zich vaker voor in sociaaleconomisch zwakkere buurten dan in sociaaleconomisch sterkere buurten.
(Verschillen Ongelijkheid en Segregatie - Atlas voor Gemeenten juni 2015)

[12] Sanbonmatsu et al. (2011), *Moving to Opportunity for Fair Housing Demonstration Program - Final Impacts Evaluation*, U.S. Department of Housing and Urban Development.

[13] Wolfers, J. (2015). Why the New Research on Mobility Matters: An Economist's View, The Upshot, New York Times, 4 mei 2015.

Vandaag is de wetenschap in Nederland het er min of meer over eens dat in Nederland waarschijnlijk wel sprake is van 'lichte' buurteffecten, maar dat die een zeer beperkte invloed hebben op een mensenleven. Dit inzicht is voor een belangrijk deel gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Voor zover buurteffecten worden waargenomen, lijken ze veel minder belangrijk dan persoonlijke kenmerken zoals iemands opleidingsniveau. Bovendien zijn niet alle persoonlijke kenmerken meetbaar, zoals ambitie en talent.[14] Maarten van der Ham, hoogleraar Stedelijke Vernieuwing en Wonen, waarschuwt in zijn intreerede dat buurteffecten niet moeten worden overschat: 'In mijn eigen onderzoek hamer ik er steeds op dat in bestaand wetenschappelijk onderzoek vaak de indruk gewekt wordt dat buurteffecten belangrijk zijn, terwijl de gevonden negatieve effecten vaak klein zijn, en het bewijs op zijn zachtst gezegd weinig overtuigend is. Kwalitatief onderzoek, dat zich richt op de ervaringen en percepties van bewoners, laat vrij consistent het belang van buurteffecten zien en heeft belangrijk inzicht gegeven in mogelijke oorzakelijke mechanismen. Dit type onderzoek vindt echter plaats in zeer specifieke buurten, en de resultaten zijn niet representatief voor alle achterstandsbuurten.'[15]

Lichte effecten: overdracht van sociaal en cultureel kapitaal
In de studie 'Helpt de middenklasse?' zijn lichte effecten gevonden van de instroom van middenklassegroepen in gemengde wijken en de overdracht van sociaal en cultureel kapitaal in de buurt. In het onderzoek worden drie middengroepen onderscheiden: de nieuwe creatieve klasse (bijvoorbeeld kunstenaars), sociale professionals (bijvoorbeeld onderwijzers) en sociale stijgers (bijvoorbeeld ondernemers). Hoewel het aantal contacten tussen nieuwe middengroepen en oorspronkelijke bewoners relatief laag is, constateren de onderzoekers lichte effecten door inzet voor de buurt door de eerste twee genoemde middengroepen. Er is een verband tussen de structurering en de intensiteit van het contact en de effectiviteit van de overdracht van sociaal en cultureel kapitaal. Anders gezegd: naarmate ontmoetingen tussen nieuwe middengroepen en oorspronkelijke bewoners minder vrijblijvend, meer georganiseerd en regelmatiger plaatsvinden, stijgt de kans op een verheffingseffect bij de oorspronkelijke bewoners. (Veldboer, L., J.W. Duyvendak, R. Engbersen en M. Uyterlinde, 2008). Ook meer recent onderzoek hint op dergelijke verbanden. Miltenburg onderzocht de aanwezigheid en effectiviteit van zogenaamde sociaal-interactieve mechanismen in buurten. Deze mechanismen zijn de blootstelling aan rolmodellen, bepaalde normen en informatie over banen. Ze constateert dat sociaal-interactieve mechanismen vermoedelijk wel de economische positie van bewoners kunnen verbeteren, maar dat deze mechanismen echter nauwelijks worden gevonden in (gemengde) buurten of wijken. Dit zou wel kunnen betekenen dat interventies die sociaal-interactieve mechanismen bevorderen effect zouden sorteren (Miltenburg, 2017).

4.4 Wel effecten op wijkniveau

Hoewel de bewijslast dus mager is dat *individuen* profiteren van herstructurering door sloop en nieuwbouw, heeft het mengen van bewonersgroepen door fysieke aanpassing van de woningvoorraad wel aantoonbaar positieve effecten op *de wijk*. Het leidt tot verbetering van de gemiddelde sociaaleconomische status van bewoners, van het gemiddelde inkomen en van de kwaliteit van de woningvoorraad. Het werkt positief uit op de objectieve en de subjectieve veiligheid, het wederzijds begrip tussen bevolkingsgroepen en de leefbaarheid van buurten, het versterkt het draagvlak voor

[14] CPB (2011), *Buurteffecten in perspectief - Effecten menging onbekend.*
[15] De Buurt. Best Belangrijk – intreerede Maarten van der Ham – TU Delft (2012).

voorzieningen en leidt tot minder onderwijssegregatie (want meer gemengde scholen). Tot slot komt het de uitstraling en de reputatie van de wijk ten goede.[16]

Kort samengevat: interventies om menging in wijken te bevorderen kunnen veel betekenen voor het functioneren van de wijk, maar voor de verbetering van het leven van kansarme bewoners is het effect veel minder overtuigend. De wetenschap is het erover eens dat bepaalde typen buurten bepaalde soorten huishoudens aantrekt (selectie-effecten) maar dat bepaalde typen buurten niet een bepaald type huishoudens produceert (buurteffecten). Aangezien buurteffecten in Nederland relatief klein zijn, mogen we aannemen dat het investeren in gemengde buurten geen wondermiddel is tegen ongelijkheid tussen mensen. Het leidt wel tot een meer gelijkmatige verdeling van ongelijkheid over de stedelijke ruimte, maar feitelijk neemt de ongelijkheid tussen individuen niet of nauwelijks af. Wel is het aannemelijk dat een zekere mate van menging op buurtniveau de sociale stabiliteit van de samenleving ten goede komt.

Hoewel hard wetenschappelijk bewijs dus ontbreekt, leefde ten tijde van de stedelijke vernieuwing onder beleidsmakers en woningcorporaties een relatief sterk geloof in buurteffecten. Dit was mede ingegeven door bredere doelstellingen dan alleen de individuele ontwikkeling van bewoners, zoals de reputatie van de wijk, de aanpak van kwalitatief slechte of incourante woningen en het draagvlak voor voorzieningen.

[16] Zie: Ecorys (2006). *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004*.Rotterdam; Marlet, G. & C.Van Woerkens, (2010). De effectiviteit van Grotestedenbeleid. Utrecht; Rigo (2012), *Midterm review ISV-3*. Amsterdam; Sociaal Cultureel Planbureau (2011). *Wonen wijken en interventies.* Den Haag; Sociaal Cultureel Planbureau (2011). *Werk aan de Wijk.* Den Haag.

5 De praktijk van de gemengde wijk in zes steden

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat er beperkt wetenschappelijk bewijs is voor de heilzame werking van de 'gemengde wijk' op een mensenleven. Wel heeft mengingsbeleid positieve effecten op het functioneren van de wijk. Hoe werken steden aan gemengde wijken, nu het grotestedenbeleid verleden tijd is? In zes steden gingen we in gesprek met gemeenten, woningcorporaties en organisaties in het sociaal domein. In hoeverre signaleren ze concentraties van kansarme groepen? En beschikken partijen over instrumenten om de sociale compositie van wijken te beïnvloeden?

5.1 Zorgen over toenemende concentraties

In alle onderzochte steden signaleert men – in meer of mindere mate – de tendens dat kwetsbare huishoudens in onderdak vinden in dezelfde buurten of complexen. Meestal is dit beeld vooral gebaseerd op berichten van wijkwerkers en andere professionals in de frontlinie. In elke stad wijzen geïnterviewden min of meer dezelfde plekken aan: locaties waar verhoudingsgewijs veel goedkope sociale huurwoningen staan en waar een toename zichtbaar is van kwetsbare huishoudens. Men spreekt ook wel over *hotspots*. Meestal tekenen die zich af op een lager schaalniveau dan de wijk: in specifieke complexen, straten of in delen van buurten of wijken. Deze gebieden staan zowel bij zorgorganisaties, corporaties, politie en gemeente, als onder bewoners vaak al langer bekend als plekken waar relatief veel sociale problemen spelen, of als buurten die minder in trek zijn. Het geconcentreerd wonen van kwetsbare mensen zou leiden tot een versterking van de problematiek in de wijk, wat tot uiting komt in meldingen van overlast en criminele activiteiten en een groter beroep op wijkteams en zorgverleners. In vergelijking met andere buurten, is in deze gebieden vaker sprake van bijvoorbeeld overlast en criminaliteit.

Cijfermatige onderbouwing is nauwelijks voorhanden. Segregatie wordt op zichzelf niet gemeten of gemonitord, wel beschikken de meeste gemeenten over periodieke cijfers over de ontwikkeling van de leefbaarheid en de bevolkingssamenstelling van wijken. Roeland van der Schaaf, wethouder stadsontwikkeling in Groningen: *"Met het wijkkompas meten we de leefbaarheid op buurtniveau. We vergelijken elke wijk met het stedelijk gemiddelde en we brengen de ontwikkeling van wijken in kaart. Vooral het laatste is belangrijk, want daarmee wordt zichtbaar welke wijken achterblijven. Ook zien we het als verschillen tussen wijken toenemen."* Op de vraag of ruimtelijke segregatie binnen de onderzochte gemeenten feitelijk toeneemt (of afneemt) kan echter geen eenduidig antwoord worden gegeven. *"Het ligt eraan op welk schaalniveau je kijkt"*, merken verschillende geïnterviewden op. Statistische gegevens worden op buurt- en wijkniveau verzameld, terwijl concentratie- en segregatietendensen vaak worden waargenomen op straat- of complexniveau. Bovendien houden statistische registraties niet met alle variabelen rekening die in ogenschouw zouden moeten worden genomen om de genoemde trends in kaart te brengen. Dit maakt dat de geïnterviewden voorzichtig zijn in het doen van 'harde uitspraken' over toe- of afname van segregatie in hun gemeente.

Verschillende steden kampen van oudsher met een 'aanzuigende werking' op kwetsbare mensen uit de regio. Zo kent Leeuwarden, vanwege de aanwezigheid van (zorg)voorzieningen en betaalbare woningen, al decennialang een trek van zorgbehoudende huishoudens van het Friese platteland. De

meesten komen terecht in wijken met een laag gemiddeld inkomen. Vooralsnog leidt dat in de onderzochte steden niet tot het ontstaan van *no-go areas*. Wel signaleren geïnterviewden dat het al jarenlang gaat om dezelfde buurten. Claudia van Dongen, omgevingsmanager bij de gemeente Tilburg, herkent patronen uit de onmaatschappelijkheidsbestrijding in de jaren vijftig van de vorige eeuw: *"Veel buurten die destijds voor 'de onmaatschappelijken' zijn aangewezen, staan nog steeds te boek als kwetsbaar omdat ze veel huishoudens in een kwetsbare positie huisvesten".* Renée Veldkamp, programmamanager wonen bij de gemeente Nijmegen, ziet vooral samenhang met waar de betaalbare woningvoorraad zich bevindt: *"Als je inzoomt, vind je ook in gegoede wijken kleine plukjes goedkope voorraad waar veel kwetsbare mensen wonen."* Volgens Roelof Bouma, senior beleidsmedewerker bij de Groningse corporatie Nijestee, komt het juist door de grootschalige stedelijke vernieuwing van weleer dat concentraties zich nu vooral in kleine gebieden aftekenen: *"Er zijn plekken met een concentratie van kansarme mensen, waar dat ook voelbaar en zichtbaar is. Maar dat zijn beperkte gebieden, mede dankzij de enorm grote wijkvernieuwingsoperatie van toen. In de echte corporatieve wijken is toen heel veel gemengd, daardoor hebben we nu geen echte concentraties."*

Kwetsbare mensen

Wie wonen er in deze concentratiebuurten? De termen 'kwetsbare mensen' of 'kwetsbare huishoudens' fungeren als containerbegrip voor een breed palet aan bewoners: van uitstromende cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang, tot ouderen die langer thuis wonen, statushouders, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden en mensen met een verslavings- of schuldenverleden. Vaak gaat het daarbij om multi-problematiek, omdat mensen te maken hebben met een stapeling van problemen. Regelmatig valt de term 'verwarde personen'. Ook mensen met een laag inkomen die als gevolg van een scheiding met spoed een woning zoeken worden tot deze kwetsbare groepen gerekend. Vaak worden – al dan niet impliciet – mensen met lage inkomens en een laag opleidingsniveau eveneens hiertoe gerekend, omdat hun zelfredzaamheid beperkt is. In sommige buurten, onder meer in Tilburg, speelt bovendien de betrokkenheid bij criminele netwerken een rol. Opvallend is dat in de interviews nauwelijks gesproken is over etniciteit van deze huishoudens.

Op de vraag of de problematiek rond kwetsbare mensen feitelijk (kwantitatief) toeneemt, of dat de ervaren toename wellicht (mede) het gevolg is van betere signalering, bestaat geen eenduidig antwoord. Vooral vertegenwoordigers uit het sociaal domein wijzen erop dat in toenemende mate sprake lijkt van complexe situaties op individueel niveau. Omdat mensen steeds ouder worden (vergrijzing) vallen dementie en ggz-problemen en soms ook verslaving vaker samen. Ook wijzen verschillende geïnterviewden erop dat sociale (wijk)teams geleidelijk beter ingeregeld raken. Sociale professionals opereren dichter bij de doelgroep en zijn sterker gericht op tijdige signalering en preventie. Het gevolg is dat probleemgevallen die voorheen vaak lange tijd onder de radar bleven, nu sneller worden gesignaleerd.

Veel geïnterviewden wijzen op het belang van een zeker evenwicht in een buurt tussen dragende en vragende bewoners. Wat dat precies betekent en waaraan je dit kunt aflezen, laat zich echter niet eenduidig benoemen. Bestuurder Marijke Megens van zorginstelling Thebe (Breda en Tilburg) legt dat kwetsbaarheid verschillende gedaantes kan aannemen: *"In kwetsbare wijken zie je relatief vaak combinaties van problematiek, zoals verslaving, slechte woonomstandigheden en schulden. Meestal is er best een grote bereidheid om een ander te helpen, maar het ligt er ook aan welk type lijden het is: Je hebt mooi lijden en lelijk lijden. Als je het hebt over een oud dametje waar boodschappen voor gedaan moeten worden, dan zijn veel mensen bereid dat te doen. Maar gaat het om een chagrijnige oude man, die ook nog eens teveel zuipt, dan willen veel minder mensen dat doen."*

Oorzaken en verklaringen

Toenemende concentraties van kwetsbare bewoners in specifieke buurten, en de daarmee gepaard gaande problemen, worden door vrijwel alle geïnterviewden in verband gebracht met beleids- en stelselveranderingen van rijkswege. De transities in de zorg, met name de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten, de extramuralisering en het scheiden van wonen en zorg, hebben volgens veel geïnterviewden een grote impact. Zorgcliënten waaronder ouderen, gehandicapten, mensen in de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang, die voorheen veelal in intramurale instellingen verbleven, komen steeds meer terecht in woonwijken. Jan Bannink, projectmanager sociale wijkontwikkeling bij de gemeente Nijmegen, wijst erop dat de uitwerking van het nieuwe beleid nog niet in volle omvang duidelijk is: *"We staan nog aan het begin van de afbouw van het beschermd wonen. Wat het effect daarvan op segregatie is, moet nog blijken."*

De herziening van de Woningwet in 2015 draagt er volgens veel geïnterviewde gemeenten en woningcorporaties toe bij dat het aandeel kwetsbare bewoners in het corporatiebezit verhoudingsgewijs gegroeid. Sinds de brutering in de jaren negentig is de corporatiesector geleidelijk verder verkleind: door sloop en het uitponden van huurwoningen, maar ook doordat de toegang tot de corporatiesector grotendeels is afgesloten voor (lagere) middeninkomens, door de Europese Unie opgelegde inkomensgrens in 2011, en sinds 2015 ook door de passendheidstoets (waarmee corporaties verplicht zijn 90 procent van hun woningen aan de 'primaire doelgroep' aan te bieden). Lieke Jansen, directeur-bestuurder van zorgorganisatie SMO Breda: *"Je ziet dat de groep die bij ons uitstroomt in de minder draagkrachtige wijken hun woning vinden. Dat ligt aan hun inkomen, maar ook als iemand in een andere wijk wil wonen en meer wil betalen, dan is dat niet mogelijk omdat het niet mag."* In Tilburg signaleert men bovendien dat marktomstandigheden mede van invloed zijn op het ontstaan van concentraties van kansarme huishoudens. Dankzij de huidige lage rentestand wordt een goedkope koopwoning voor lagere middengroepen aantrekkelijker dan huren. Deze groepen stromen uit, waardoor de sociale huurvoorraad steeds meer een haven wordt voor kansarmen en kwetsbaren. Camiel van Esch van Wonen Breburg (Breda en Tilburg) verwoordt het als volgt: *"Bijzondere doelgroepen zijn in ons bezit eerder normaal geworden dan bijzonder. Enkele decennia geleden huisvestten corporaties een groter en gevarieerder deel van de samenleving, waaronder veel werkenden met lage en middeninkomens. Een groot deel hiervan is de afgelopen dertig jaar gaan kopen. Heel langzaam is huren iets geworden voor mensen die niet zelfstandig in hun huisvesting kunnen voorzien, of anderszins een steuntje in de rug nodig hebben."*

Veel respondenten geven aan dat de wisselwerking tussen het verscherpte toewijzingsbeleid en de transities in de zorg ertoe leidt dat steeds meer 'uitstromers' uit zorginstellingen in de goedkope voorraad terecht komen. Kwetsbare mensen hebben immers vaak een laag inkomen. Doordat ze niet veel te kiezen hebben (laag inkomen, korte inschrijfduur) belanden ze in de goedkoopste woningen die snel beschikbaar zijn. Omdat die meestal in minder aantrekkelijke buurten staan, waar de mutatiegraad daar hoger, ligt segregatie op de loer. De geïnterviewden verwoorden het als volgt: *"Daar waar goedkope woningen staan, zien we een toename van het aantal zorgdoelgroepen"* (Bram Luijten, gemeente Tilburg), *"De zwakste groepen komen in de wijken met de hoogste doorstroming"* (Henny Löwik, gemeente Leeuwarden) en *"Instroom van kwetsbare mensen heeft in Nijmegen een directe samenhang met de betaalbare voorraad: […] mensen die weinig draagkrachtig zijn, komen terecht in de wijken waarover je je al het meeste zorgen maakt"* (Renée Veldkamp, gemeente Nijmegen).

Andere verklarende factoren voor toenemende concentraties die worden genoemd, zijn de instroom van statushouders en de toegenomen waardering voor het wonen in de stad. Dit laatste zou zorgen voor

hoge grondprijzen en een afnemend aandeel sociale huurwoningen op nieuwbouwlocaties, waardoor nieuwbouw niet altijd bijdraagt aan het realiseren van gemengde wijken. In de woorden van Henny Löwik, projectleider wijkenaanpak bij de gemeente Leeuwarden: *"We hebben decennialang gebouwd op basis van behoefteonderzoeken in plaats van een visie op welke stad we willen zijn. Dit heeft ervoor gezorgd dat er alleen goedkope huur- en koopwoningen werden gebouwd. Toen besloten we om de sociale goedkope voorraad te verminderen. Daarom is er in de uitleggebieden weinig huur gerealiseerd. Dit vergroot de segregatie statistisch. We hebben naast slechte wijken nu ook hele goede wijken."* Dat de markt zich moeilijk laat sturen, ervaart men in Ede. Dion Thielen, beleidsadviseur economie en wonen: *"Zowel bij nieuwbouw als bij herstructurering was hier de ambitie wel om 30/30/30 te bouwen: een derde goedkoop, een derde middelduur, een derde duur. Maar in de praktijk van de laatste tien jaar wordt het duurdere programma vaak niet gerealiseerd. De recent vernieuwde Uitvindersbuurt bijvoorbeeld, bestaat nog steeds voor ca 65 tot 70 procent uit sociale woningbouw."*

5.2 Visies op concentratie en menging

Hoewel concentratietendensen breed herkend worden in de zes onderzochte steden, verschillen partijen in de mate waarin deze ontwikkelingen ook als een probleem ervaren worden. De gemeenten die deelnamen aan deze verkenning onderschrijven impliciet en soms expliciet een mengingsideaal op stedelijk niveau. Een uitgangspunt waarvan het overheidsbeleid in Nederland al decennia doordesemd is, zo werd duidelijk in hoofdstuk 2.

Politieke dynamiek: framing en retoriek

In sommige steden wordt de ambitie van een gemengde stad met gemengde wijken tamelijk expliciet benoemd. Zo opent het Groningse coalitieakkoord (2014-2018) met de notie van een 'stad met twee gezichten', waarbij het college een verbindende rol wil vervullen om te komen tot een 'inclusieve stad'. In veel gemeenten blijft de visie op dit vraagstuk enigszins impliciet. Zo zette het Nijmeegse college in 2014-2018 in op 'diverse, sterke en sociale wijken', zonder dat nader wordt uitgelegd wat men hieronder verstaat. In een stad als Breda lijkt niet zozeer sprake van een visie die collegebreed wordt uitgedragen, maar wel van een verantwoordelijke portefeuillehouder die zich hard maakt voor dit onderwerp. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat dit een politiek gevoelig onderwerp is, dat vooral oplaait wanneer sprake is van incidenten.

In de interviews spreken gemeentelijke respondenten regelmatig over het streven naar een 'ongedeelde stad', de 'inclusieve stad', een 'stad in balans' of 'evenwichtige woonmilieus'. Bij doorvragen blijkt er meestal geen eenduidig of vastomlijnd beeld te bestaan van wat dit concreet betekent. Remco Deelstra, senior beleidsadviseur wonen uit Leeuwarden: *"Als we de raad zouden voorleggen: willen jullie een ongedeelde stad zonder te grote verschillen tussen arm en rijk?, dan zullen ze dit allemaal beamen. Maar als je kijkt naar de inzet die we plegen dan gaat het vanuit het wonen alleen om betaalbaarheid en beschikbaarheid."* Jacques Steegemans, manager leefbaarheid bij corporatie Talis uit Nijmegen: *"De ongedeelde stad staat hoog op de politieke agenda in Nijmegen. Maar wat betekent dat eigenlijk? De corporaties verzorgen de sociale woningbouw, waar hun bezit is, komt de doelgroep te wonen en in de rest van de stad dus niet."*

Twee perspectieven

Hoewel de lokale situatie wat betreft segregatie over het algemeen (nog) niet als alarmerend ervaren wordt, is er wel sprake van alertheid in de onderzochte steden. Over de vraag in hoeverre een eenzijdige bevolkingssamenstelling op buurt- of complexniveau negatief of ongewenst zou zijn, wordt

geen eenduidig antwoord gegeven. Onder de geïnterviewden laten zich twee perspectieven onderscheiden – die elkaar overigens niet uitsluiten – op het ontstaan van ruimtelijke concentraties van kwetsbare groepen:

1. *Bestrijden.* In de eerste plaats is er een groep die het ontstaan van concentraties, segregatie en residualisering[17] met lede ogen aanziet en de boodschap afgeeft dat dit in de toekomst mogelijk tot onwenselijke situaties leidt omdat het leefklimaat in buurten steeds verder onder druk raakt. Voor zover mogelijk en haalbaar, pleit men voor spreiding van kwetsbare mensen. Dit perspectief treffen we vooral aan bij respondenten uit het fysieke domein, zoals beleidsadviseurs op het terrein van wonen of wijken en vertegenwoordigers van woningcorporaties. Deze groep hecht – nog steeds – waarde aan ruimtelijk-fysieke instrumenten om invloed te kunnen uitoefenen op de sociale compositie (vastgoedsturing). Ook gaat in dit perspectief aandacht uit naar instrumenten die te maken hebben met het huurbeleid van corporaties en met woningruimteverdeling (bijvoorbeeld urgentie en selectie en begeleiding in het keuze- en plaatsingsproces van huurders).
2. *Beheersbaar houden.* In het tweede perspectief maakt men zich wel zorgen over de effecten van de instroom van kwetsbare mensen in specifieke buurten op de leefbaarheid, maar richt men zich vooral op het dempen of beperken van die negatieve effecten. Hier is de redenering: we moeten de toestroom van kwetsbare mensen naar gebieden met goedkope sociale huurwoningen accepteren als een gegeven, want het is een gevolg van het huidige beleid. Dit perspectief lijkt dominant onder vertegenwoordigers van zorgorganisaties en gemeenteambtenaren uit het sociale domein, maar het kwam ook naar voren in gesprekken met woningcorporaties (bijvoorbeeld in Leeuwarden, Nijmegen en Breda). Zorgaanbieders ervaren ook een positieve kant van concentraties, omdat ze daardoor efficiënter hulp kunnen bieden. Om eventuele negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken, wordt de oplossing vooral gezocht in goede samenwerking tussen actoren en in passende zorg- en hulpverlening.

5.3 Visies op sturingsmogelijkheden

Om invloed te kunnen uitoefenen op de sociale samenstelling van buurten en wijken, wordt in beide perspectieven belang gehecht aan ‘lokale kennis’ van buurten en wijken. Maar over de vraag welke vormen van sturing vervolgens nodig zijn, lopen de opvattingen uiteen. In het eerste perspectief (bestrijden) kijkt men vooral naar ruimtelijk-fysieke instrumenten en strategieën. Verschillende respondenten refereren aan het belang van het realiseren van een gemengd woningbouwprogramma, bij voorkeur bestaand uit een mix van sociale huur, vrije sectorhuur en koopwoningen, om een wooncarrière binnen wijken te faciliteren. Ook wordt gewezen op het belang van ruimtelijke kwaliteit (zowel in de architectuur als de inrichting van de openbare ruimte) bij nieuwbouw en renovatie, omdat dit de leefbaarheid van wijken en buurten ten goede zou komen. Tegelijkertijd onderkennen veel geïnterviewden dat het fysieke instrumentarium beperkingen kent, zowel in de mate van mogelijke overheidssturing (want marktpartijen laten zich maar ten dele sturen), als in de tijd. Fysieke investeringen hebben immers een lange adem: vastgoed kent een lange ontwikkelingstermijn (van tekening tot oplevering duurt vaak vijf tot tien jaar) en het gaat lang mee, waarbij er niet veel momenten zijn in de levenscyclus van een complex waarop het mogelijk is om fysiek in te grijpen.

In het tweede perspectief is de uitdaging vooral hoe negatieve effecten – gegeven het feit dat deze kwetsbare mensen nu eenmaal in de zwakkere buurten terechtkomen – zoveel mogelijk kunnen worden

[17] Onder ‘residualisering’ wordt de verandering van het sociale profiel van een deel van de woningvoorraad verstaan.

voorkomen. In de eerste plaats acht men hiertoe een adequaat, passend aanbod van zorg- en hulpverlening noodzakelijk. Om dit te realiseren, pleiten vertegenwoordigers van dit perspectief voor het verbeteren van de samenwerking tussen partijen, voor regie vanuit de gemeente. Ook geeft men aan dat een gedeelde visie en 'lokale kennis' van het werkgebied essentieel zijn. Tot slot is er in dit perspectief aandacht voor het faciliteren van een 'zachte landing' wanneer kwetsbare huishoudens instromen in een wijk of buurt.

Sloop/nieuwbouw heeft aan kracht ingeboet

Als gevolg van veranderd beleid – de invoering van de nieuwe Woningwet en de beëindiging van het grotestedenbeleid/ISV – raakte het instrument van sloop en nieuwbouw grotendeels buiten gebruik. De ontwikkelende rol die veel woningcorporaties in de stedelijke vernieuwing vervulden, is met de herziene Woningwet grotendeels aan banden gelegd. Veel gemeenten zijn nog zoekende naar de invulling van de samenwerking met woningcorporaties binnen de nieuwe beleidskaders – onder meer via jaarlijkse prestatieafspraken. De beleidspraktijk van vandaag staat daardoor in groot contrast met de twee voorgaande decennia. Ook conjuncturele ontwikkelingen maken dat het ruimtelijk-fysieke instrumentarium aan kracht heeft ingeboet: de financiële positie van veel gemeenten is door de economische crisis verzwakt, waardoor de afhankelijkheid van marktpartijen is gegroeid. Hoewel de economie aantrekt, hebben veel gemeenten nog steeds te maken met financiële tekorten, mede als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein.

"Fysieke herstructurering is een belangrijk instrument, maar de mogelijkheden zijn sec voor corporaties kleiner geworden", stelt Roelof Bouma van woningcorporatie Nijestee in Groningen. *"Voorheen konden we via herstructurering heel direct sturen op de samenstelling van huishoudens, maar er bestaat een wereld aan onderzoeken naar wat het oplevert. De rode lijn is dat je niet alleen naar ruimte en volkshuisvesting moet kijken. De invloed van het onderwijs en de leefomgeving is minstens zo groot, wellicht zelfs groter."* Sommige ambtelijke vertegenwoordigers relativeren het fysieke sturingsvermogen van gemeenten. Jan Bannink, projectmanager sociale wijkontwikkeling in Nijmegen, benadrukt dat je als gemeente nog maar heel beperkt kunt sturen: *"Het is roeien met de riemen die je hebt. Als de gelegenheid zich voordoet dat je kunt sturen, moet je dat vooral doen. Maar we hebben gewoon bepaalde woningen en flats staan, die staan er de komende tien jaar nog."* Planoloog Han te Brummelstroete van de gemeente Tilburg onderschrijft dit beeld: *"Het water loopt altijd naar het laagste punt. Dus je probeert aan de bovenkant te mengen via nieuwbouw en transformatie, maar aan de andere kant blijft het dweilen."*

Opvallend is dat bij geïnterviewden uit de corporatiesector het geloof in het nut van sloop-nieuwbouw als differentiatie-instrument minder groot lijkt dan tien jaar geleden. Meer dan vroeger, is de sector er nu voor de 'onderkant' van de woningmarkt. De middenklasse is grotendeels uit beeld verdwenen. Karin Koopman, relatiemanager bij Woon Friesland: "*Met herstructurering dachten we ook deels een sociaal probleem op te lossen. We kwamen erachter dat dit niet het probleem oploste. De kwetsbare groepen werden verspreid maar de problemen van deze bewoners bleven bestaan. Door de Woningwet is herstructurering in een ander daglicht komen te staan. WoonFriesland richt zich nu primair op de doelgroep. Met de invoering van de Woningwet en het passend toewijzen is de betaalbaarheid van de woningen het belangrijkste geworden en kijken we veel kritischer naar sloop-nieuwbouw. Wij bouwen nu vooral woningen met een huur tot de eerste aftoppingsgrens."* Johan Noppe, manager volkshuisvesting Portaal in Nijmegen: *"We stuurden in het verleden sterk op de differentiatie van wijken. We konden dit toen prima samen met de gemeente oppakken: in de grondexploitatie werd het tekort opgelost. Bewoners kwamen niet in opstand bij sloop, ze werden stadsvernieuwingsurgent. Dat kan nu*

financieel niet meer. De lijn is nu geworden: concentraties accepteren, maar instrumentarium ontwikkelen om dit goed op te vangen.'

Mengen minder belangrijk dan betaalbaarheid en beschikbaarheid

Vaak worden 'gemengde woonmilieus' in een adem genoemd met 'beschikbaarheid' en 'betaalbaarheid', maar in de uitvoering wordt het beleidsideaal regelmatig ondergesneeuwd. Zo vertelt Renée Veldkamp, programmamanager wonen in gemeente Nijmegen: *"Ons college heeft betaalbaarheid hoog in het vaandel staan. Dit kan soms bijten met het ideaal van een ongedeelde stad. Er zijn voorbeelden dat ergens nieuwe betaalbare woningen worden gerealiseerd, waar we in het kader van het woonbeleid liever andere woningen hadden toegevoegd." En* Aafke Postma, strategisch relatiemanager Elkien Friesland: *"Als wij woningen gaan slopen dan bouwen we vaak kleinere woningen terug met een hogere huurprijs. In het kader van betaalbaarheid en de passendheidstoets kom je op een gegeven moment aan een grens welke huren je nog mag hanteren."*
Rudi Velthuis, voorzitter bewonersvereniging Nieuw Elan in Leeuwarden herkent de zorg over toenemende concentraties van kwetsbare groepen in goedkope woningen, maar geeft ook aan: *"Betaalbaarheid en beschikbaarheid zijn problemen in Leeuwarden die we nog niet hebben opgelost. Zolang we dit nog het geval is, is de rest maar franje."*

Twijfels aan maak- en stuurbaarheid

Vertegenwoordigers van het perspectief 'Beheersbaar houden van concentraties' hechten minder sterk aan het fysieke en het volkshuisvestelijke instrumentarium. Opvallend is dat bij enkele geïnterviewden zelfs sprake is van enige weerstand en irritatie over de wijze waarop het begrip 'sturen' in deze verkenning is gehanteerd. Enerzijds omdat dit begrip geassocieerd wordt met *top down* maakbaarheidsdenken; anderzijds omdat men er niet gelooft dat er daadwerkelijk sprake kan zijn van het sturen op de sociale compositie van wijken. In plaats van 'sturen op', spreekt men liever in termen van 'elkaar weten te vinden', 'regie voeren' en 'met alle partners samen werken aan de stad'. Er is in dit tweede perspectief sprake van terughoudendheid als het gaat om ingrijpen of bijsturen in buurten, in fysieke en sociale structuren. Meer heil ziet men in het optimaliseren van sociale programma's om eventuele negatieve effecten van concentraties tegen te gaan. Margot Scholten, beleidsregisseur wonen bij de gemeente Ede: *"Concentraties hoeven op zichzelf geen probleem te vormen, mits daar de juiste regie op wordt gevoerd. Welke doelgroepen zie je, wat is je inzet op leefbaarheid, hoe werken maatschappelijke organisaties samen? Het gaat echt om professionele signalering. Om het bewaken van de leefbaarheid en waar nodig het inzetten van begeleiding. Niet om sturen."*

Passende ontvangende woonmilieus

Sommige geïnterviewden vragen zich af in hoeverre een gemengde buurt geschikt om mensen met een zorgbehoefte 'een zachte landing' te geven. Rob Vinke, directeur bestuurder van TBV Wonen, vertelt over een mini-symposium over verwarde personen dat in 2016 in Tilburg is georganiseerd: *"De conclusie was dat we die mensen eigenlijk misschien wel beter kunnen concentreren. Verwarde mensen hebben vaak een laag inkomen, dus die zijn aangewezen op die goedkope, kwetsbare wijken. En de filosofie is dat de buurt meer mantelzorg moet bieden, terwijl mensen in deze buurten vaak zelf problemen hebben. Dat wordt een spanning. De vervolgvraag was: kunnen we ze niet beter bij elkaar in een gebouw zetten of tussen studenten, zodat die problemen niet uitvergroot worden?"* Marcel Tankink, wijkmanager van de Groningse wijk Selwerd: *"Mijn indruk is dat het acceptatievermogen van mensen met een lage SES [sociaaleconomische status] ten opzichte van mensen met een nog lagere SES aanmerkelijk groter is dan in twee-onder-een-kap wijken. Daar worden deze mensen eenzaam, terwijl in een wijk als Selwerd de kans veel groter is dat ze ingebed raken."* Karin Koopman, relatiemanager

Woon Friesland herkent dat een concentratie van ‘mensen met dezelfde leefstijl’ juist ook kan bijdragen aan positieve woonervaringen: *“Mensen willen graag in deze wijk [Heechterp-Schieringen] wonen, omdat ze zichzelf kunnen zijn. Als ze in een wijk wonen waar iedereen het beter heeft dan hen, moeten ze zich verantwoorden en op de tenen lopen. Het is een concentratiewijk, maar we hebben het goed georganiseerd met elkaar en veel mensen voelen er zich thuis.”*

Begeleiding belangrijker dan sociale mix

Volgens verschillende respondenten, zowel uit het sociale domein als uit de volkshuisvesting, is een goede organisatie van zorg en begeleiding in een wijk veel belangrijker dan een gemengde bevolking. Sommige respondenten werpen zelfs de vraag op of het niet beter is zorgdoelgroepen te concentreren, omdat dit de organisatie van het aanbod – het leveren van passende zorg – ten goede komt. Bram Luijten, strategisch beleidsmedewerker sociaal domein in Tilburg: *“De hamvraag is: hoe houden we de wijk leefbaar? Niet: hoe krijg je mensen met begeleiding gespreid? Het gaat erom dat mensen de juiste begeleiding krijgen. Het is niet zo dat die mensen niet in bepaalde wijken terecht mogen komen. Die mensen hebben een huis nodig en een baan. Als we dat kunnen regelen, dan zijn ze blij.”* Jan Bannink, projectmanager sociale wijkontwikkeling van de gemeente Nijmegen geeft aan: *“Zorggroepen zijn toch aangewezen op specifieke gebieden. Dus een zekere mate van concentraties van problematiek is een gegeven. Daar moeten we vooral zorg voor organiseren.”*

Voor geïnterviewde vertegenwoordigers van zorgpartijen lijkt het vaak minder zwaar te wegen *waar* cliënten wonen. Mogelijk speelt een rol dat mensen met een zorgachtergrond minder sterk geneigd zijn ‘fysiek’ te denken dan planologen, geografen of volkshuisvesters – in hun handelingsperspectief bestaan immers minder mogelijkheden om invloed uit te oefenen op ruimtelijke structuren. Voor de woonomgeving is relatief weinig aandacht; vaak hebben zorgverleners of begeleiders geen specifieke voor- of antikeur voor een huisvestingslocatie van cliënten die uitstromen naar een reguliere woning. Volgens Roland Olieman, manager maatschappelijke opvang bij het Leger des Heils in Ede, maakt het niet veel uit waar een cliënt gaat wonen. *“Waar het vooral om gaat is dat mensen kunnen uitstromen door beschikbaarheid van woningen. Omdat de mogelijkheden beperkt zijn neemt de cliënt ook genoegen met een woning die niet voldoet aan de voorwaarden en locatie die de cliënt voor ogen heeft. Uitstroom en een verder stap kunnen zetten in het herstel van het gewone leven is leidend.”* Soms vervullen woonbegeleiders een adviserende rol als cliënten een woning zoeken. Ze letten er onder meer op of het een buurt is waar relatief makkelijk contact met de buren kan worden gelegd als er problemen ontstaan. Paul Roeland, regiomanager beschermd wonen in Ede, legt uit hoe zijn medewerkers te werk gaan wanneer een ggz-cliënt op zoek gaan naar een zelfstandige woning: *“Een te ‘rauwe’ buurt wordt afgeraden, want onze cliënten zijn vaak gevoelig voor omgevingsprikkels. Denk aan de nabijheid van een coffeeshop, maar ze kunnen ook een ‘easy target’ zijn voor jongerengroepen op straat. Maar gegoede buurten zijn ook niet wenselijk, want daar voelt men zich snel buitengesloten. Er wordt er naar je gekeken, maar contact maken is vaak moeilijk.”*

6 Instrumentarium voor een gemengde wijk

Welke sturingsinstrumenten worden door de onderzochte steden ingezet om nog te sturen op de sociale samenstelling van wijken en om (te) hoge concentraties van kwetsbare groepen te voorkomen? In dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen instrumenten gericht op aanpassing van de woningvoorraad, op woningtoewijzing en overige instrumenten.

6.1 Instrumentarium woningvoorraad

Herstructurering
Enkele decennia was herstructurering hét middel om een gemengde wijk te creëren. Met name door grootschalige sloop van delen van de goedkope huurwoningvoorraad in aandachtswijken en de bouw van koopwoningen en duurdere huurwoningen, lukte het om middengroepen naar deze wijken te trekken of om 'sociale stijgers' uit de buurt vast te houden. Door gewijzigd rijksbeleid, werkt het nu anders. Aangezien de druk op de betaalbare voorraad in deze steden groot is, vinden partijen het hier minder wenselijk om deze voorraad te verkleinen. Bovendien geven een aantal geïnterviewde woningcorporaties aan dat zij anders zijn gaan kijken naar hun doelgroep.

Sloop-nieuwbouw wordt door corporaties nog steeds toegepast, maar kleinschaliger dan voorheen en met een andere doelstelling dan de gemengde wijk. Veelal gaat het om één complex dat aan het eind van zijn levensloop is of in slechte staat. Het doel is dan ook verbetering van de woningvoorraad voor de huidige bewoners: sociale huurders. Het streven is daarbij om zoveel mogelijk bewoners te laten terugkeren. Camiel Esch, senior adviseur strategie Wonen Breburg: *"Het woord 'concentraties' wordt steeds minder gebruikt door onze woonconsulenten. Kwetsbare mensen zijn gewoon onze doelgroep."*

De gemeente Groningen heeft concrete ambities om – net als vroeger – tot programmatische samenwerking te komen voor wijkvernieuwing. Wethouder Roeland van der Schaaf signaleert dat er bij corporaties meer financiële armslag is ontstaan sinds de crisis voorbij is: *"We zijn bezig met een aanpak in vier wijken, om als gemeente samen met corporaties tot 'Wijkvernieuwing 3.0' te komen: de Indische buurt, Beijum, De Weijerd en Selwerd. In die wijken is afgelopen jaren wel een vorm van sociale wijkvernieuwing voortgezet, maar dat is niet voldoende: fysieke upgrading is nu nadrukkelijk de inzet, waarbij ook nagedacht moet worden over sociale menging en differentiatie."* Een aantal partijen wijst erop dat de verduurzamingsopgave in combinatie met herstructurering kan zorgen voor nieuwe mogelijkheden om weer met fysieke ingrepen te sturen op de samenstelling van wijken. Roelof Bouma van de Groningse corporatie Nijestee verwacht dat verduurzaming meer zal plaatsvinden in de vorm van vervanging dan via renovatie van bestaande woningen. *"In dat geval wordt de verduurzamingsopgave een motor voor een nieuwe herstructureringsopgave, oftewel een nieuw instrument om wel te kunnen sturen."*

Verkoop van sociale huurwoningen
De verkoop van sociale huurwoningen – een instrument dat ook ten tijde van het grotestedenbeleid werd toegepast – ligt de laatste jaren rond de 25.000 woningen per jaar in Nederland.[18] Voor een

[18] www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/woning/hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich/hoe-ontwikkelt-het-bezit-van-corporaties-zich.html

belangrijk deel is de verkoop van huurwoningen ingezet om de verhuurdersheffing te kunnen betalen door corporaties. Corporaties zijn voor wat betreft hun kasstromen steeds meer afhankelijk geworden van deze verkopen.[19] Sommige respondenten schuiven verkoop van huurwoningen dan ook naar voren als een middel om mensen uit de wijk een wooncarrière te bieden. In een aantal steden zijn er afspraken gemaakt tussen gemeente en corporaties dat zij zo min mogelijk verkopen zolang er druk is op de lokale sociale huurmarkt. Betaalbaarheid en beschikbaarheid hebben in de onderzochte steden echter prioriteit in de prestatieafspraken. Daar past de strategie van verkoop huurwoningen lastig in. Tanja ten Brink, portefeuillemanager AlleeWonen in Breda geeft aan: *"Op het moment dat je goedkope en kleine woningen anders in de markt gaat zetten, heb je minder betaalbare woningen. Dan komen die afspraken in de knel. De ruimte is daarom zeer beperkt. De focus is nu: wat goedkoop is, moet goedkoop blijven! Je weet ook dat je niet zomaar weer nieuwbouw kan plegen voor die prijs."*

Middeldure huur bijbouwen

Voor woningcorporaties is het lastig geworden om woningen te bouwen voor middengroepen. Soms gebeurt het nog wel, zoals in Nijmegen waar Talis naast het station een woontoren voor starters heeft gebouwd om afgestudeerde studenten in de stad te houden. In de Indische buurt in Groningen realiseert corporatie Lefier twee complexen, waarbij ze zelf een beheren (sociale huur) en in gesprek zijn met Vesteda om het andere complex te gaan verhuren in de vrije sector. Veel respondenten geven echter aan dat marktpartijen nauwelijks geïnteresseerd zijn om in het segment tussen 710 en 900 euro te bouwen in de 'lastigere' wijken. Ze zien daarbij nog steeds een rol voor de corporatiesector. Rob Vinke, directeur-bestuurder van TBV Wonen uit Tilburg: "*Niet iedereen is het met mij eens, maar ik blijf een warm pleitbezorger van corporatiebezit boven de 711 euro."* Hij wijst erop dat je als corporatie bij herstructurering nog steeds de mogelijkheid hebt om boven de liberalisatiegrens te bouwen, mits de corporatie al over een grondpositie beschikt. TBV heeft hiervoor ook enkele locaties op het oog: *"Dat kan een impuls zijn om in die specifieke wijken het ontstaan van concentraties tegen te gaan. Ik ben ervan overtuigd dat institutionele beleggers, ontwikkelaars, dat op die plekken niet doen."*

In uitleggebieden in Nijmegen, Groningen en Leeuwarden lukt het de laatste twee jaar om mondjesmaat het middeldure segment van de grond te krijgen. Hier worden marktpartijen verleid om naast uitleggebieden en het centrum ook in andere wijken aan te slag te gaan. Zo onderzoekt Talis in Neerbosch-Oost, Nijmegen, of ze een project met een belegger op kunnen zetten om een combinatie te maken van sociale en middeldure huurwoningen. Voor de uitleglocatie Meerstad in Groningen is Nijestee in gesprek met een commerciële partij om gezamenlijk complexen in sociale huur en de vrije sector te ontwikkelen. Roelof Bouma van Nijestee: *"We willen graag gemengd bouwen, zowel op uitleglocaties als binnenstedelijk, zoals de voormalige GAK-locatie in Paddepoel. Waar het kan, vinden wij dat je toe moet naar menging. Wij zijn de aanjager, maar we gaan gezamenlijk ontwikkelen met marktpartijen."*

Gespiegeld bouwen

Sociale huurwoningen bouwen in nieuwbouwgebieden óf juist duurdere woningen in corporatiewijken, ook wel 'gespiegeld bouwen' genoemd, gebeurt ook in het huidige tijdsgewricht nog steeds. Wel lijkt deze strategie minder op het netvlies te staan dan voorheen. Daardoor zijn betaalbare huurwoningen in nieuwbouwwijken niet of minder dan voorheen opgenomen in de planvorming. Ook de '30-procentnorm' voor sociale huur in nieuwbouwprojecten die voor de crisis gangbaar was, lijkt vandaag de dag grotendeels losgelaten. In een aantal steden is de norm naar beneden bijgesteld. De gemeente Breda

[19] www.aedes.nl/artikelen/aedes/vereniging/netwerken/netwerk-verkoop.html

kent een doelgroepenverordening waarmee 20 procent sociale huur tot de liberalisatiegrens kan worden afgedwongen bij ontwikkelaars, mocht dit nodig zijn. In Nijmegen is afgesproken met de woningcorporaties dat 20 procent van nieuwbouw in het grootste uitleggebied de komende jaren sociaal zal zijn. Ede houdt in principe nog steeds vast aan de '30/30/30-norm', gericht op een gelijke verdeling goedkoop, middelduur en duur. De praktijk is vaak weerbarstig, vertelt beleidsadviseur Dion Thielen: *"Om allerlei redenen komt het duurdere programma toch moeilijk van de grond, het schuift vaak 'naar achteren'. Je ziet het ook in de wijk Veldhuizen, waar de vernieuwing tijdens de crisis werd ingezet en tussentijds werd stopgezet. Alleen aan de randen is daar wat goedkope tot middeldure koop gerealiseerd, om een wooncarrière binnen de wijk te faciliteren. De afgelopen jaren heeft uitgewezen dat een duur programma realiseren in herstructureringsgebieden lastig is. Daarom is het beleid er nu op gericht woningen in dit soort gebieden toe te voegen die een positief effect hebben op de differentiatie maar ook aansluiten bij een reële vraag, zoals voor mensen die wooncarrière in de wijk willen maken."*

Verder heeft het grondbeleid invloed op het aandeel sociale huur in nieuwbouwgebieden. Een aantal respondenten geeft aan dat hun gemeente nog te hoge grondprijzen vraagt als erfenis van de crisis, toen zij veel moest (en soms nog steeds moet) afboeken op overtollige grondaankopen. Renée Veldkamp, programmamanager Wonen gemeente Nijmegen: *"Op het Waalfront en Waalsprong wordt een lager percentage sociale woningbouw gerealiseerd dan gemiddeld in andere delen van de stad. Dit heeft ook met grondprijzen te maken, omdat de gemeente nog een aantal lasten uit het verleden met zich meetorst. Dat leidt ertoe dat je niet ergens anders makkelijk goedkope voorraad kan verwijderen of terugbouwen op de grote nieuwbouwlocaties."* Guido Wijgergangs, projectmanager Wonen bij de gemeente Breda geeft aan: *"Wij hebben een aantal jaren geleden veel grond afgestoten en verliezen genomen. Actief grondbeleid doen we niet meer. Compacte stad is het beleid en uitleggebieden zijn geschrapt. Gevolg is dat we minder kunnen sturen op het toevoegen van sociale woningbouw omdat we meer afhankelijk zijn van private initiatieven. Die zijn niet altijd genegen om voor de onderkant van de markt te ontwikkelen."*

Meer dan in de bestaande bouw, biedt het bouwen van nieuwe complexen en wijken verschillende mogelijkheden om te sturen op menging. Zo is bij de herontwikkeling van het Willemskwartier in Nijmegen gekozen voor diversificatie, waarbij naast sociale huur, koop en middeldure huur is ingebracht. De gemeente kan in dat soort gevallen afspraken maken over de grondprijs en een minimumpercentage sociale huurwoningen vaststellen. Naast fysieke herontwikkeling is hier ook geïnvesteerd in het sociale domein, middels buurtactiviteiten en een wijkgebouw. De gemeente Breda heeft voor nieuwbouw een doelgroepenverordening in het leven geroepen. Daarmee kunnen ze als dat nodig is bij ontwikkelaars afdwingen om bijvoorbeeld minimaal 20 procent sociale huur te realiseren, maar ze kunnen ook een percentage middeldure huurwoningen voorschrijven.

Stedelijk strategisch vastgoedbeleid

Een aantal corporaties geeft aan regie van de gemeente te missen. Zij vragen zich af of zij zelf een rol op zich moeten nemen als het gaat om het ontwikkelen van middeldure huur of het aanjagen van commerciële partijen. TBV Wonen nam het initiatief om samen met de gemeente en de andere Tilburgse corporaties een gezamenlijk strategisch vastgoedbeleid op te stellen. Directeur-bestuurder Rob Vinke: *"Laten we eens samen op een rij zetten: wat hebben we nu nodig in de stad? Een jaar later heeft dat geresulteerd in een kaartje met het woningbezit van alle corporaties; dat gaat dus veel te langzaam, maar het begin is er. Ik denk dat ook het sociale domein aan tafel moet komen, hun strategische input wordt steeds belangrijker."*

Huisvesting voor specifieke doelgroepen

Hoewel het rijksbeleid erop gericht is dat zorgcliënten zoveel mogelijk zelfstandig gaan wonen, zetten verschillende steden ook in op bijzondere huisvesting voor specifieke zorgdoelgroepen. Het vinden van een passende locaties voor dergelijke huisvestingsvormen is vaak geen sinecure. Omwonenden noch bestuurders lopen er echt warm voor. Vaak worden pragmatische keuzes gemaakt, waarbij strategische overwegingen een beperkte rol vervullen. Er gaat vaak weinig aandacht uit naar de keuze van en de relatie met de 'ontvangende' buurt.

Tilburg, Nijmegen en Breda hanteren het Amerikaanse concept *Housing First* gericht op voormalige dak- en thuislozen, waarbij cliënten ook worden begeleid naar dagbesteding of werk. Plaatsing gebeurt op basis van contingent-afspraken met woningcorporaties. Volgens Marc Smulders van Traverse (maatschappelijk opvang) zijn de ervaringen positief: *"We zitten nu op vijftig mensen. Het uitvalpercentage is heel laag, 80 tot 90 procent woont succesvol. Allemaal mensen die uit de opvang kwamen, weer op straat belanden daarna en het cirkeltje weer opnieuw in gingen. Ze zitten wel allemaal in buurten die al belast zijn. Maar waar mensen elkaar kennen, daar gaat het meestal goed. Het is wel belangrijk dat je daar goed bovenop zit. Als je deze groep snapt als woonconsulent, kun je daar goed mee omgaan."* In Ede is een *Housing First*-project in voorbereiding.

Tilburg kent ook *Skaeve Huse*, een uit Scandinavië afkomstig woonconcept waarin eenvoudige containerwoningen beschikbaar worden gesteld voor moeilijk te huisvesten personen die voor overlast in de omgeving zorgen – bijvoorbeeld drank- of drugsverslaafden. Vijf jaar geleden ging een *Skaeve Huse*-project van start op een tijdelijke locatie in Tilburg Zuid, waarna het verplaatst is naar een nieuwe locatie in Tilburg West. Dat gebeurde in goed overleg met de buurt; de woningcorporatie levert een beheerder. Marc Smulders van Traverse is positief: *"Er zijn twee smaken: met een zorgindicatie of met ambulante begeleiding. We gaan daar gemiddeld vier uur per week naartoe, minder gaat niet."* In Ede strandde een *Skaeve Huse*-plan met zeven wooneenheden aan de rand van de wijk Veldhuizen vanwege weerstand uit de wijk. Er is vervolgens gezocht naar andere locaties en uiteindelijk is het afgeblazen. Ook in andere steden, waaronder Leeuwarden en Nijmegen, is een lange en moeizame zoektocht gaande naar passende locaties voor *Skaeve Huse*.

Hoewel intramurale voorzieningen vanwege het scheiden van wonen en zorg moeten worden afgebouwd, signaleren zorgpartijen dat er behoefte blijft aan 'tussenvoorzieningen' om zorgcliënten op weg te helpen naar een volledig zelfstandige woning. In Breda wordt binnen het ziekenhuis een tussenvoorziening ontwikkeld. Marijke Megens van zorgorganisatie Thebe: *"Er is gewoon veel vraag naar een woonvorm tussen extramuraal en thuis wonen."* In Ede beheert het Leger des Heils enkele woningen van Woonstede die als 'tussenstation' fungeren voor uitstromende cliënten met ambulante zorg. Meteen zelfstandig wonen levert voor sommigen namelijk teveel nieuwe prikkels op. Deze tussenvoorziening vergroot hun veiligheidsgevoel, ook is er een sociaal aspect van ervaringen uitwisselen. Voor de tussenvoorziening in Ede Centrum is een beheergroep opgericht met omwonenden, het directieteam en de gebiedsmanager. Een goede vorm om betrokkenheid bij de buurt te organiseren, ervaart gebiedsmanager Wouter Keijzer van de gemeente Ede: *"Bewoners voelen zich serieus genomen, dat neemt spanning en weerstand weg, problemen zijn bespreekbaar. In de praktijk is er zelden iets aan de hand."* Paul Roeland, regiomanager van het RIBW in Ede pleit voor een vergelijkbare voorziening die een zachte overgang kan bieden van beschermd naar zelfstandig wonen. Roeland: *"Denk aan pakweg twintig zelfstandige wooneenheden met een gezamenlijke huiskamer waarvan bewoners laagdrempelig gebruik kunnen maken. Want de stap van beschermd naar*

zelfstandig wonen is in de praktijk erg groot. Ik maak me hier al jaren hard voor, maar gemeente en corporatie wijzen naar elkaar. Het heeft geen bestuurlijke urgentie."

6.2 Instrumentarium woningtoewijzing

Het Nederlandse woonruimteverdeelsysteem is gebaseerd op keuzevrijheid van de huurder. Ongeveer 20 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen mogen worden toegewezen door woningcorporaties aan huishoudens met een inkomen boven 36.135 euro. Daarvan mag 10 procent vrij worden toegewezen. Deze ruimte wordt onder meer benut om urgenten te huisvesten en directe toewijzing toe te passen. Betere sturing op de woonruimteverdeling om concentraties van kwetsbare groepen tegen te gaan, is een onderwerp waar veel organisaties over nadenken. René Scherpenisse, bestuurder van de Tilburgse corporatie Tiwos, pleit wel voor meer directe vormen van sturing: *"In kwetsbare wijken of complexen ben ik wel voorstander van echt toewijzen, zoals dat vroeger gebeurde: wie is dat, wie wonen daar, gaat dat goed komen? Het aanbodmodel vonden we destijds heel goed, want mensen konden zelf kiezen. Maar wat blijkt: individuele keuzes leiden niet altijd tot de beste collectieve uitkomsten. Soms moeten onze mensen een woning aan iemand toewijzen waarvan ze aan de voorkant weten dat dat tot grote problemen gaat leiden. Iets meer paternalisme, je mag het ook professionaliteit noemen, vind ik helemaal geen slecht idee. Iemand moet de verantwoordelijkheid nemen."* In Leeuwarden is het de gemeente die het huidige stelsel ter discussie stelt. Henny Löwik, projectleider wijkenaanpak gemeente Leeuwarden: *"Nu herstructurering moeilijker is geworden, móeten we iets met woonruimteverdeling. Ik heb voorgesteld om meer gestuurd toe te wijzen. We weten nog niet wat kan op dit gebied."*

Doorlichten van potentiele bewoners

In alle steden werken corporaties met een 'zwarte lijst' van huishoudens die niet meer gewenst zijn in de corporatiewoningen in de stad of regio. Het gaat onder andere om notoire overlastgevers of mensen die met een huurschuld met de noorderzon zijn vertrokken. Roos van der Linden, manager wonen bij Woonstede in Ede: *"Woonstede kijkt bij een woningtoewijzing naar eventuele hulpvragen van de toekomstige huurder op basis van het woonverleden dat bij ons bekend is en de verhuurdersverklaring. We zoeken daarbij de samenwerking met onze partners."*

Soms wordt het doorlichten van bewoners om andere redenen toegepast, zoals bij AlleeWonen in Breda. Portefeuillemanager Tanja ten Brink: *"Screening zetten we met mate in. We zetten het middel sowieso niet in om iemand af te weren, maar om te kijken welke problematiek er speelt en welke begeleiding nodig is. Bijvoorbeeld in een voormalige ouderenflat woont een concentratie van kwetsbare bewoners die bekend zijn bij instanties en met een hechte bewonerscommissie. Alleen bij de mensen waar de commissie geen zicht op heeft, ging het soms grondig mis. Toen is besloten om alle nieuwe bewoners te screenen om beter in te kunnen spelen op hun problematiek."*

Woonruimtebemiddeling: *soft skills* van woon- en zorgconsulenten

De Woningwet laat beperkt ruimte om kandidaten, die via het woonruimteverdeelsysteem in aanmerking komen voor een huurwoning, af te wijzen als wel voldoen aan de inkomenseisen. In een aantal steden wordt toch geprobeerd om enigszins te sturen zonder daarbij de wet te overtreden. Bijvoorbeeld in Leeuwarden. Karin Koopman, Relatiemanager Woon Friesland: *"Sommige complexen muteren heel snel om diverse redenen. Als op er een gegeven moment veel klachten en incidenten zijn, weet de woonconsulent vaak wel of de grens bereikt is. We zijn echter zeer beperkt in wat we kunnen en mogen. En je kunt niet altijd aan de buitenkant van iemand zien of hij overlast gaat veroorzaken*

terwijl dat heel verkeerd kan uitpakken in een kwetsbaar complex. Dan zullen we heel zorgvuldig kijken naar de volgende kandidaat die daar komt. Dit betekent concreet dat we het gesprek aangaan. Datzelfde geldt bijvoorbeeld ook voor een alleenstaande moeder met drie kinderen die gelet op haar financiële mogelijkheden een te dure woning wil die nog net passend is. Dan bespreken we de situatie en kijken we of ze bereid is andere mogelijkheden te overwegen. We kunnen haar besluit nooit tegenhouden. Het zijn de 'soft skills' van de wijkconsulenten die hier iets in kunnen betekenen."

Corporaties in Tilburg voeren welkomstgesprekken met nieuwe huurders om ze in te lichten over de buurt waar ze (willen) gaan wonen en om hun huurders te leren kennen. Wanneer corporatiemedewerkers tijdens zo'n gesprek vermoeden dat een huurder beter past in een andere buurt, adviseren ze de huurder. Rob Vinke, directeur-bestuurder van TBV Wonen in Tilburg: *'We kijken echt wie we tegenover ons hebben. Je kunt mensen niet weigeren. Maar we kunnen wel vertellen in wat voor leefomgeving ze terechtkomen."* René Scherpenisse van Tiwos: *"We zien alle nieuwe huurders. Vaak is het een heel kort gesprekje. Als we denken dat mensen niet passen bij de woning waarop ze hebben gereageerd of de buurt waarin deze woning staat, proberen we bij te sturen. We kunnen soms iemand afraden om ergens te gaan wonen: we kennen die buurt, we weten uit ervaring hoe het daar gaat. We leggen die gesprekken verder niet vast."* Talis in Nijmegen werkt op een vergelijkbare manier, vertelt manager leefbaarheid Jacques Steegemans: *"Vaak wordt een gesprek gevoerd. Het komt wel eens voor dat vervolgens de mededeling komt: we gaan je daar niet huisvesten, maar we gaan op zoek naar een andere woning op een betere plek voor jou."*

Directe toewijzing

In enkele steden worden bepaalde doelgroepen of complexen gedeeltelijk buiten het woonruimteverdeelsysteem gehouden. In Nijmegen werken de woningbouwcorporaties samen in de 'Werkgroep Bijzondere Bemiddeling'. Deze werkgroep wijst woningen toe aan statushouders en uitstromers uit instellingen. Dit is in feite een alternatief verdeelsysteem, naast het reguliere woonruimteverdeelsysteem, voor bijzondere doelgroepen waarbij corporaties via overleg hun woningen kunnen sturen op wie in welke buurt komt te wonen. Hoewel ze afhankelijk zijn van de wijken waar ze bezit hebben, kunnen ze op deze manier voorkomen dat concentraties toenemen door kwetsbare groepen te spreiden. De praktijk is wel dat deze groepen worden verdeeld over de gebieden in de stad met de goedkope woningvoorraad. Jacques Steegemans, manager leefbaarheid Talis en voormalig voorzitter werkgroep Bijzondere Bemiddeling: *"De ambitie is om zoveel mogelijk aan spreiding te doen, maar er zit gewoon een grens aan wat je kunt."*

In Groningen wordt ervoor gekozen om in de sturing op de woonruimteverdeling een stapje verder te gaan dan andere gemeenten. In de Groningse verordening van de woonruimteverdeling is opgenomen dat corporaties in een bestuurlijk overleg met de gemeente – de 'Werkgroep Woonruimteverdeling' – bepaalde complexen tijdelijk mogen uitsluiten. Roeland van der Schaaf, wethouder ruimtelijke ordening en wonen in Groningen: *"We sluiten geen woningzoekenden uit, maar soms wel urgenten. In het bestuurlijk overleg wordt besproken of er op bepaalde complexen een stop gezet wordt. Het kan ook dat we bepalen dat per portiek niet meer dan één kwetsbaar huishouden mag wonen."*

Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek

In Nijmegen, Tilburg en ook in een aantal andere gemeenten wordt voor specifieke (delen van) wijken, waar de leefbaarheid ernstig onder druk staat, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) toegepast – in de volksmond vaak de 'Rotterdamwet' genoemd. In Tilburg betreft het een buurt van 74 woningen en in Nijmegen twee locaties en een wijk in stadsdeel

Dukenburg. De Wbmgp biedt steden in specifieke complexen, straten of gebieden met een opeenstapeling van sociaal-economische problemen, overlast en criminaliteit extra mogelijkheden om die aan te pakken in het kader van een integrale gebiedsgerichte samenwerking en inzet van betrokken partners. Maatregelen die onder de Wbmgp vallen zijn het ondersteunen van kleine ondernemers (vrijstelling van onroerende zaakbelasting) en het toepassen van selectieve woningtoewijzing (geen huisvestingsvergunning verlenen aan woningzoekende huurders korter dan zes jaar in de regio wonend èn zonder inkomen uit arbeid; en/of het verlenen van voorrang aan woningzoekenden met bepaalde sociaaleconomische kenmerken; en/of het weigeren van woningzoekenden met antecedenten ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag).

Het toepassen van de Wbmgp is met zorgvuldigheidseisen omkleed (noodzaak, geschiktheid, subsidiariteit en proportionaliteit). In Nijmegen en Tilburg is de maatregel in specifieke gebieden ingezet om te voorkomen dat problemen zoals de invloed van criminele activiteiten op kwetsbare huishoudens verder toenemen. De Wbmgp heeft volgens geïnterviewden in Nijmegen en Tilburg escalatie van problemen doen voorkomen. Zij zien het vooral als een laatste middel, gericht op specifieke blokken in de stad om gemengde wijken te bevorderen en niet als opschaalbaar middel voor toepassing in grote delen van de stad. René Scherpenisse van Tiwos: *“Ik houd er eigenlijk niet zo van. Ik werkte in Rotterdam toen ze er in Charlois mee begonnen. Maar het is de enige manier om woningzoekenden die we ergens écht niet willen, te kunnen weigeren. Een soort laatste redmiddel, waarmee je dus uiterst spaarzaam moet omgaan.”*

Wijkballotage

In Breda wordt in een aantal wijken ballotage toegepast. Dit houdt in dat zittende bewoners toetsen of nieuwe bewoners passen in het project. Tanja ten Brink, portefeuillemanager bij AlleeWonen legt uit: *“We zetten Wonen+ in. We proberen hiermee kansrijke mensen toe te laten in een aantal aandachtswijken. Nieuwe bewoners mogen er komen wonen op voorwaarde dat ze projecten doen voor de buurt. Ze krijgen hier een vergoeding voor. Een huurkorting mag van de wet niet. Daarom krijgen ze een vrijwilligersvergoeding. Nieuwe bewoners worden geselecteerd buiten het woonruimteverdeelsysteem om, dit doen we binnen de afgesproken vrije bemiddelingsruimte. Het loopt al een aantal jaren in Geeren-Zuid en in Haagse Beende is het project in de opstartfase.”*

6.3 Overige instrumenten

Huur op Maat

Een aantal corporaties in de zes steden denkt na over een vervolg op het experiment ‘Huur op Maat’.[20] In dit experiment, dat in 2012 werd afgerond, bepaalde de corporatie, afhankelijk van de hoogte van het inkomen van het huishouden, hoeveel korting een huurder krijgt. René Scherpenisse, directeur van Tiwos in Tilburg: *“Ik was één van de initiatiefnemers van Huur op Maat. We kwamen erachter dat inkomensafhankelijk huurbeleid niet tot gevolg heeft dat mensen doorstromen en de buurt verlaten. Dat is mooi, want dat is precies wat we willen! Scheefwonen is op zichzelf geen probleem, dat geeft gemengde wijken. Alleen scheef betalen is niet goed, want waarom betalen die mensen die inmiddels al een lekker inkomen hebben nog steeds een huur van 500 euro? Huren op Maat zegt eigenlijk: “je mag er absoluut blijven wonen, je bent welkom. Alleen, je moet wel een normale en bij jouw inkomen passende huurprijs gaan betalen.”*

[20] SEV (2011), *Eindevaluatie Huur op Maat*, Rotterdam.

Ook Portaal denkt na over Huur op Maat, vertelt Johan Noppe, manager volkshuisvesting Portaal in Nijmegen: *"Wij hanteren het tweehurenbeleid: de huur van de woning wordt aangepast aan de nieuwe huurder. Uiteindelijk proberen we de keuzevrijheid van de woningen voor de doelgroep op peil te houden, maar het heeft natuurlijk ook gevolgen voor de concentraties. Huur op Maat is een methode om iets aan concentraties te doen. Dit zou een vervolgstap kunnen zijn op het tweehurenbeleid, een echte vrije keuze in woningen. We zouden uiteindelijk graag naar Huur op Maat willen, maar dat mag niet. Het was een succesvol experiment dat geen navolging kreeg, maar nu goed zou passen in de huidige tijd. We hebben contact hierover met andere corporaties. We zouden hier graag verder op experimenteren."*

Omklapcontracten

De Nijmeegse corporaties maken gebruik van omklapcontracten: minimaal een jaar staat het contract op naam van de zorgorganisatie. Bij goed huurderschap komt het contract op naam van de bewoner. Bij verhuringen die via de Werkgroep Bijzondere Bemiddeling (WBB) verlopen, kunnen bijzondere afspraken worden gemaakt, zoals over verplichte bewindvoering. Een andere vorm waarbij wonen en zorg in de eerste periode van het zelfstandig wonen zijn gekoppeld, is het 'driehoekscontract'. De cliënt krijgt een eigen huurcontract, maar verplicht zich in dat contract mee te werken aan zorg en begeleiding. Aan het huurcontract wordt dan een contract gekoppeld dat is opgesteld door een zorginstelling. Stopt de cliënt de begeleiding, dan kan de woningcorporatie het huurcontract beëindigen.

Samenwerking en afstemming tussen maatschappelijke partners

Goede samenwerking en afstemming wordt door de meeste respondenten als cruciaal beschouwd voor het voorkomen en met name beheersbaar houden van concentraties van kwetsbare groepen. Door de crisis, de decentralisaties in het sociaal domein, de extramuralisering, de herpositionering van woningcorporaties door de vernieuwde Woningwet zijn de domeinen van wonen en zorg naar elkaar toegegroeid. Corporaties en zorgorganisaties krijgen in hun dagelijkse praktijk steeds meer met elkaar te maken. Daardoor zijn de verhoudingen veranderd in de wijk. In alle onderzochte steden zijn partijen zoekende naar manieren om met elkaar grip te houden in de wijken met de minste draagkracht, zowel op strategisch als operationeel niveau.

In Tilburg zijn negen maatschappelijke partners vertegenwoordigd in de MOM, de maatschappelijke ontwikkelingsmaatschappij, waaronder woningcorporaties, de gemeente en zorgaanbieders. De taak van dit bestuurlijke orgaan is om de plannen en activiteiten van alle betrokken organisaties te coördineren en te verbinden. Onderdeel hiervan is het ontwikkelen van *innovatielabs*, zoals bijvoorbeeld in de wijk Zorgvlied Zuid. Deze labs zijn bedoeld om met alle samenwerkingspartners zichtbaar en benaderbaar te zijn in de buurt. Ook het wijkteam, de politie en de gemeente Tilburg zijn bij deze innovatielabs betrokken.

7 Ervaren belemmeringen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien welke rol de gemengde wijk in de zes onderzochte steden vervult in denken en handelen van gemeenten, corporaties en zorgorganisaties. Bij veel geïnterviewden groeit de zorg over toenemende concentraties van kwetsbare groepen in de delen van de stad. Niet alleen de beleidsrealiteit, maar ook het instrumentarium om gemengde buurten te stimuleren of om concentraties te doorbreken, is de afgelopen tien jaar ingrijpend veranderd. Bij de samenwerking en toepassing van verschillende instrumenten ondervinden partijen diverse belemmeringen.

7.1 Belemmeringen om concentraties te bestrijden

Tegenstrijdige beleidsdoelstellingen
Verschillende respondenten geven aan dat bestaande strategische beleidslijnen in het woondomein, los van politieke prioritering van beleid, de gemengde wijk in de weg kunnen staan. Sinds een aantal jaren zijn de thema's 'betaalbaarheid' en 'beschikbaarheid' de belangrijkste strategische beleidslijnen in het woondomein, met daarop afstand ook 'duurzaamheid'. Afspraken rond CO_2-reductie en de tekorten aan betaalbare en goedkope woningen door toenemende vraag en stevige huurstijgingen zijn hier debet aan. Deze doelstellingen kunnen de gemengde wijk in de weg staan.

Remco Deelstra, senior beleidsadviseur Wonen Leeuwarden legt uit: "*We willen allemaal een ongedeelde stad. Maar als we kijken naar de stedelijke woonafspraken dan gaat het alleen over 'betaalbaarheid' en 'beschikbaarheid'. Dit heeft als neveneffect dat de stad aantrekkelijk is voor lage inkomens. Aangezien het corporatiebezit geconcentreerd is in een aantal wijken, zorgt dit beleid automatisch voor een gescheiden stad."* Aafke Postma, strategisch relatiemanager Elkien Friesland: *"We hebben in het kader van ons portefeuilleplan gezegd: we gaan geen woningen slopen die goed zijn. Als wij woningen weer geschikt kunnen maken voor veertig jaar en kunnen verduurzamen, dan slopen wij niet meer."*

Beperkingen in de woonruimteverdeling
Verschillende gesproken corporaties zetten woonconsulenten in die gesprekken voeren met potentiële bewoners die in kwetsbare complexen willen komen wonen. Zij worden opgeleid om te signaleren en te adviseren of de woning en woonomgeving bij de bewoner past. Het is echter zeer lastig om potentiële bewoners te weigeren als ze bovenaan 'de wachtlijst' staan en voldoen aan de inkomenseisen. Dit wordt door sommige respondenten als een grote beperking ervaren. Roelof Bouma, senior beleidsmedewerker portfoliomanagement bij Nijestee (Groningen): *"Wij zijn erg voorstander van keuzevrijheid in het woonruimteverdeelsysteem. Keerzijde daarvan is dat er plekken ontstaan waar mensen liever niet willen wonen. Daar kun je dan ineens terecht met weinig punten. Als tegelijkertijd mensen daar ook nog weg willen, kan het snel gaan. Er is een groep die dat niet erg vindt, en die stroomt dan in. Intern is dit stof voor discussie hoe je hiermee omgaat: moet je intakegesprekken houden of tijdelijk gebieden op slot zetten? Daar zijn we op zichzelf geen voorstander van. Maar wat dan wel?"*

Verschillende respondenten in de onderzochte steden geven aan dat 'passend toewijzen' een beleidswijziging is die duidelijk zorgt voor meer concentraties van kwetsbare groepen in kwetsbare wijken. Renée Veldkamp, programmamanager Wonen gemeente Nijmegen: "*Passend toewijzen is*

gewoon te dwingend. Dit moet soepeler om onbedoelde effecten af te zwakken, zoals concentraties.'" Corporaties ervaren beperkte sturingsruimte, vaak ook door stedelijke afspraken rond betaalbaarheid en beschikbaarheid van betaalbare woningen voor de corporatiedoelgroep. Opvallend is wel dat respondenten dit niet kunnen onderbouwen met cijfers. Een aantal respondenten wijst er bovendien op dat de Europese Inkomenstoets al een langere en grotere invloed heeft op de toenemende concentraties van kwetsbare groepen in kwetsbare wijken. Bij deze EU-inkomenstoets, die is ingesteld vanaf 2011, moet tot 2021 minimaal 80 procent van de sociale huurwoningen in Nederland toegewezen worden aan huishoudens met een inkomen van maximaal 36.000 euro (in 2017). Na 2021 wordt dit opgeschroefd naar 90 procent.

Terughoudendheid van marktpartijen

Diverse respondenten ervaren terughoudendheid bij marktpartijen om fysieke investeringen te doen in kwetsbare wijken. Renée Veldkamp van de gemeente Nijmegen: *"Zoals het stelsel nu in elkaar zit, is middeldure huur erg lastig. Corporaties kunnen niet. Marktpartijen doen het mondjesmaat. Ik doel dan op woningen met een huurprijs tussen de huurtoeslaggrens en 900 euro. Of je krijgt piepkleine woningen met matige kwaliteit. Daar moet een oplossing voor komen. Zoals verbreding van de Woningwet."* In Groningen is Nijestee in gesprek met marktpartijen om te investeren in middenhuur op nieuwe locaties in de stad. Ook in andere steden zijn marktpartijen betrokken om in de uitleggebieden van de stad marktwoningen toe te voegen. Het is echter zeer de vraag of de markt ook in bestaande wijken in deze steden een rol wil pakken. Roelof Bouma (Nijestee): *"De fysieke kant van herstructurering blijft een belangrijk instrument, maar de mogelijkheden zijn voor corporaties kleiner geworden.[ ] Of marktpartijen daaraan kunnen bijdragen, dat is geen gelopen koers. In Amsterdam willen ze wel investeren, maar niet in Groningse wijken als Beijum of Selwerd. Kleine beleggers gaan daar ook geen bijdrage aan leveren."*

7.2 Belemmeringen om concentraties beheersbaar te houden

Privacywetgeving

Verschillende geïnterviewden geven aan dat ze beter zicht willen krijgen op wie waar woningen woont. Corporaties zouden 'uitstromers uit instellingen' beter in beeld willen krijgen. Dit is nu vaak moeilijk. Door de achtergrond te kennen van de nieuwe bewoner denken corporaties sneller in te kunnen spelen op mogelijke overlast, huurachterstand en andere leefbaarheidsproblematiek. Daarnaast kan er beter preventief gewerkt worden. Volgens verschillende geïnterviewden staat privacywetgeving deze doelstellingen soms in de weg. Tegelijk lijkt er in de praktijk veel onduidelijkheid te bestaan over welke informatie wel of niet mag worden uitgewisseld.

Camiel van Esch, senior adviseur Strategie Wonen Breburg: *"Groot onderhoud kan bijvoorbeeld lastig zijn voor uitstromers uit de zorg. Wij kunnen zorgorganisaties niet vragen om aan te geven waar cliënten van hen wonen, want zij mogen deze informatie niet geven. Er is wel veel overleg met hulpverleners. Ook onze mensen kennen vaak wel de adressen die om extra aandacht vragen. Dus we proberen zorgvuldig om te gaan met mensen die een langdurig groot-onderhoudsproject misschien niet aankunnen. Maar structurele uitwisseling van gegevens is er niet."* Het komt ook voor dat cliënten die uitstromen uit een zorginstelling, zelf een woning regelen. Als de cliënt vervolgens geen contact meer wil met de zorgorganisatie, maar nog niet volledig in staat blijkt om zelfstandig te wonen, is de woningcorporatie (naast de nabije bewoners) vaak de eerste die dit merkt. Paul Roeland, regiomanager RIBW voor de regio Ede: *"De privacyregelgeving levert veel rompslomp en vertraging op als het gaat om snel of preventief ingrijpen. Hulpverleners mogen geen andere disciplines inschakelen zonder*

toestemming van de cliënt, terwijl je vanuit zorgplicht wel zou moeten kunnen doen wat nodig is. De angst voor juridische tegenwerking is groot. Bespreken op casusniveau gebeurt, maar is zeer omslachtig." Karin Koopman, relatiemanager Woon Friesland, herkent dit vanuit corporatieperspectief: *"De wet bescherming persoonsgegevens is een belemmering om goed om te gaan met "personen met verward gedrag". De wet maakt het lastig om bepaalde dossiers op te lossen. De bal wordt dan soms te lang rondgespeeld totdat het escaleert. Uiteindelijk komt het dan vaak op het bordje van de corporatie of de politie terecht."*

Geth Kuin, stedelijk manager van de WIJ-teams in Groningen pleit voor meer handelingsruimte voor professionals: *"Privacywetgeving beknelt de handelingsvrijheid. Mijn ervaring is dat in de praktijk meer mag dan meestal wordt gedacht. Wat je niet moet doen, is alles dichttimmeren met protocollen. WIJ hanteert het uitgangspunt dat de professional nooit het eigen onderbuikgevoel mag negeren. Je moet houvast bieden aan medewerkers. Daarom heb ik een methodisch kader opgesteld, waarin is vastgelegd dat belangrijke besluiten door twee medewerkers worden genomen: het 'vier ogen principe'. Zodat je goed onderbouwd samen de juiste beslissing neemt, zonder je blind te staren of wat er allemaal niet mag."*

Samenwerking tussen zorgorganisaties, corporaties en gemeente

In alle steden kwam ter sprake dat de samenwerking tussen gemeente, corporaties en zorgorganisaties niet optimaal is ingeregeld. Zowel zorgpartijen als corporaties geven aan dat men niet altijd voldoende kennis en begrip heeft van elkaars expertise, taakstelling en handelingsperspectief. Doordat partijen primair vanuit hun eigen taakstelling opereren, en niet altijd de rollen en taken van partners in de wijk kunnen overzien, weten ze elkaar niet altijd te vinden. Karin Koopman, relatiemanager Woon Friesland: *De zorgorganisatie is primair gericht op de cliënt. De corporatie kijkt naar de woonomgeving. Dat maakt het soms lastig samenwerken, waarbij de privacywetgeving vaak een belemmering is om open te communiceren en daardoor worden problemen soms te laat aangepakt."* Roos van der Linden, manager wonen bij Woonstede in Ede, pleit voor meer communicatie: *"Wie doet wat? Wie betaalt wat? Hoe verdeel je taken en verantwoordelijkheden? Je moet elkaars opdracht en elkaars expertise begrijpen, pas dan ontstaat er vertrouwen. De intenties zijn er zeker en de sfeer is goed, maar echt samenwerken, daar moeten we nog in oefenen."* Aafke Postma, strategisch relatiemanager Elkien*: "Als een huurder bijvoorbeeld zijn medicijnen niet neemt, kan zijn gedrag overlast veroorzaken voor de rest van het complex. Wij worden door de buren hierop aangesproken. Wij moeten immers zorgen voor ongestoord woongenot. De politie is verantwoordelijk voor openbare veiligheid, maar kan vaak ook niks. De sociaal werker maakt afspraken met de cliënt. Afspraken worden niet altijd goed op elkaar afgestemd en daardoor lopen wij als corporatie tegen muren aan. Wij kunnen de persoon die veel overlast veroorzaakt echter niet zomaar uitzetten. Ook door het toewijzingsbeleid kun je niet sturen wie waar terecht komt."*

Meerdere respondenten van corporaties en zorgpartijen wijzen op de wettelijke regierol van gemeente binnen de extramuralisering. Deze wordt vaak nog niet goed ingevuld, want veel gemeenten zijn ook nog zoekende. Dit heeft gevolgen voor de leefbaarheid in de wijk bij toenemende concentraties van uitstromers uit instellingen in de goedkope woningvoorraad. Aafke Postma van Elkien: *"De gemeente heeft de regierol. Dat is wettelijk zo, maar ze moet deze rol nog oppakken. De gemeente zegt nu: "we zitten in een transitie". Dat snappen wij, maar als het dan misgaat in die transitie dan moet je elkaar wel weten te vinden. Ketens moeten sluitend worden gemaakt."* Volgens Renée Veldkamp, programmamanager Wonen gemeente Nijmegen, liggen er kansen voor betere samenwerking op bestuurlijk niveau: *"De transformatie van het sociaal domein gaat langzaam. Op bestuurlijk- en*

managersniveau tussen corporaties onderling en tussen corporaties en sociaal domein liggen kansen om beter samen te werken. Op operationeel niveau weet men elkaar al behoorlijk te vinden. Samenwerking op dit gebied tussen corporaties en sociaal domein speelt zich voornamelijk op de werkvloer af."

Informatieposities regelmatig onderbenut

Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang om goede, *streetwise* kennis te hebben van je werkgebied en de bewoners. Naast kennisuitwisseling op casusniveau is het waardevol om beter gebruik te maken van gebiedskennis die bij partijen aanwezig is. Beleidsregisseur Margot Scholten uit Ede: *"Welke doelgroepen zie je, wat is je inzet op leefbaarheid, hoe werken maatschappelijke organisaties samen. Als je dat overzicht hebt, kun je prioriteren en gericht begeleiding inzetten."* Tegelijkertijd komt in verschillende gesprekken ter sprake dat kennis over cliënten of bewoners lang niet altijd gedeeld wordt en dat de informatie-uitwisseling tussen organisaties beter kan. Ook de politie wijst hierop, hun kennis over 'het straatbeeld' wordt in preventieve zin vaak niet benut. De politie komt pas in beeld bij escalatie. Politiechef Paul van Zwieten uit Groningen legt uit hoe de politie de vertaalslag maakt tussen registraties en subjectieve beleving: "*We hebben wekelijks overleg op basis van cijfers die een analist aanlevert. Ik vraag dan aan de wijkagent: herken je dit? De objectieve gegevens worden dus verbonden, geduid en aangevuld met de professionele ervaring van de diender. Daarmee krijg je het totaalbeeld."* Deze kennis wordt ingebracht in het tactisch veiligheidsoverleg (met burgemeester en soms ook het sociale wijkteam), maar met corporaties is alleen uitwisseling op basis van incidenten: *"Als een wijkagent iets signaleert, meldt hij dat vaak direct bij de corporatie. Als het dan opgelost wordt, is het klaar. Zo niet, dan wordt er opgeschaald naar de gemeente."*

Omgang met risico's

Als gevolg van het doorlichten van potentiële bewoners door woningcorporaties ervaren zorgaanbieders soms een risicomijdende houding ten opzichte van moeilijk plaatsbare doelgroepen, zoals mensen met een verleden van overlastgevend gedrag of cliënten met een grote kans op terugval, zoals voormalig verslaafden die na een periode van dak- en thuisloosheid proberen terug te keren in de samenleving. Volgens Ronald Olieman van het Leger des Heils Ede, zou de corporatie soms risicomijdend opereren bij huurders die in het verleden betalingsachterstanden hebben gehad of woonoverlast hebben veroorzaakt: *"Er is een zekere gereserveerdheid, Woonstede wil liever geen risico's lopen. Dat is lastig, want met MO-cliënten loop je altijd risico, dat is inherent aan ons werk. Als organisatie gaan wij voortdurend financiële onzekerheden aan. Maar als je deze mensen een kans wilt bieden, moet je uitgaan van hun mogelijkheden."* Desgevraagd legt Roos van der Linden van Woonstede uit dat het de taak is van de corporatie om de belangen van al haar huurders zorgvuldig af te wegen. Het beheersbaar houden van risico's maakt deel uit van die afweging.

Bestuurlijk lef

Verschillende geïnterviewden wijzen op een gebrek aan bestuurlijk lef, wanneer het gaat om het huisvesten van kwetsbare groepen om of de realisatie van ambulante voorzieningen zoals een daklozen- of verslaafdenopvang. In Tilburg spreekt men in dit verband ook wel over 'maatschappelijk gevoelige voorzieningen'. Bestuurders durven dit vaak niet uit te leggen aan bewoners, geven verschillende geïnterviewden aan. In de helft van de onderzochte steden lukt het niet om een geschikte locatie te vinden voor *Skaeve Huse*. Een wethouder vindt het vaak lastig om slecht nieuws te brengen aan omwonenden. Omgevingsmanager Claudia van Dongen uit Tilburg: "*Op abstract niveau zijn we het allemaal wel met elkaar eens, maar als het concreet wordt en we gaan locaties aanwijzen, dan wordt het ineens heel erg ingewikkeld."* Planoloog Han te Brummelstroete vult aan: *"Je moet als bestuurder*

uitleggen in de buurten en wijken dat we allemaal Tilburgers zijn, in alle soorten en maten, en dat we het samen moeten oplossen."

Verstrekkingen

In enkele gesprekken met zorgorganisaties wordt de spagaat benoemd voor zorgpartijen om aan de ene kant te doen wat nodig is voor cliënt en omgeving en aan de andere kant datgene wat bekostigd wordt door gemeente, zorgverzekeraar of zorgkantoor. Gertie Linssen, relatiebeheerder Maatschappelijk Domein GGz Breburg: *"Vaak is er geen oplossing vanuit de keten, omdat organisaties elkaar niet kunnen vinden of cliënten worden doorschoven. Hier zitten redenaties achter als: 'dat kan of mag ik niet want dat staat niet in mijn verstrekking'. Daarom moeten we afspraken maken met de zorgkantoren, want bij alle cliënten die een indicatie hebben vanuit de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet zijn er allemaal regels wat je wel en niet kan als zorgorganisatie. Ja, je mag van alles, maar dat krijg je als organisatie niet vergoed. Dat kunnen we natuurlijk maar zeer beperkt doen. We moeten de keten verbeteren en meer maatwerkoplossingen kunnen bieden."* Tettie Offenga, teamleider bij welzijnsorganisatie Amaryllis Leeuwarden: *'Wat nu niet goed gaat is dat tweedelijnsorganisaties met producten werken. Bijvoorbeeld het 'product' gezinsbegeleiding: 6 maanden begeleiding, 2 uur per week, met mogelijk tot verlenging van 1 jaar. Waar is het maatwerk? We moeten af van die producten. We moeten kijken naar wat een gezin nodig heeft en welke tweedelijns professional dat kan bieden."* Ook corporaties en gemeenten hebben last van de noodgedwongen rigide werkwijzen van zorgorganisaties in de wijk. Johan Noppe, manager volkshuisvesting Portaal Nijmegen: *"De zorgorganisaties zouden breder moeten kijken dan alleen de zorgtaken waar ze uurtjes voor hebben. Ze zouden een signaalfunctie kunnen hebben."*

Bezuinigingen sociaal domein

Meerdere respondenten uiten hun zorgen over de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisaties in het sociaal domein en extramuralisering. Roland Olieman, manager Leger des Heils gemeente Ede: "*De financiële druk op het sociaal domein staat op gespannen voet met de zorg die gewoon nodig is, bijvoorbeeld het ontbreken van nachtopvang in Ede. Hierdoor is er ook weinig ruimte voor innovatie."* Marcel Tankink, wijkmanager Selwerd, noemt de afbouw in de thuiszorg, het langer thuis wonen en de decentralisatie in de jeugdzorg als oorzaken voor de toenemende problematiek in wijken. *"Neem de jeugdzorg. De bezuinigingen hebben geleid tot ongelooflijke verschraling van het hulpaanbod, wachtlijsten, zinloze doorverwijzingen, kastje naar de muur, slepende dossiers door incompetentie bij gemeentemedewerkers."* Volgens hem is dit het resultaat van een bureaucratische filosofie om pas op te schalen als het echt niet anders kan. Hij pleit ervoor om juist de duurste zorg vooraan te plaatsen. Wanneer je direct een adequate behandeling kunt starten, leidt dit uiteindelijk tot kostenverlaging.

Margot Scholten, beleidsregisseur wonen bij de gemeente Ede, wijst op de negatieve effecten van de noodzaak tot aanbesteden: *"De decentralisaties hebben geleid tot grote druk op de aanbestedingsmachine. Daar gaan veel dure fte's inzitten, want contracten moeten elk jaar weer worden herzien. Dat leidt tot een afrekencultuur met hoge administratieve lastendruk. Wat nodig is, is dat je als gemeenten op langere termijn kunt samenwerken met maatschappelijke instellingen. Je moet werken op basis van vertrouwen, in plaats van al die bureaucratie."*

8 Conclusies en aanbevelingen

Dit rapport werpt nieuw licht op een oud vraagstuk: de gemengde wijk. Nu in bepaalde delen van onze steden concentraties van kwetsbare groepen lijken toe te nemen, en veel organisaties zich hier zorgen over maken, rijst de vraag wat dit betekent voor het denken over en het werken aan gemengde wijken. We onderzochten in hoeverre de gemengde wijk in dit tijdsgewricht nog als een relevant beleidsconcept beschouwd wordt en hoe daarop wordt gestuurd. Naast een literatuuranalyse, interviewden we ongeveer veertig strategen en bestuurders in zes steden. In dit hoofdstuk maken we de balans op. We sluiten af met concrete aanbevelingen.

8.1 Is de gemengde wijk nog een relevant beleidsconcept?

We starten met de beantwoording van het eerste deel van onze hoofdvraag. Is de gemengde wijk anno 2018 nog een relevant beleidsconcept? De analyse van literatuur en de ongeveer veertig interviews wijzen uit dat het principe van menging diep geworteld is in de Nederlandse stads- en wijkontwikkeling en dat het denken over de gemengde wijk in Nederland doorlopende in beweging is. In de loop der tijd verandert de betekenis en de lading die aan het concept wordt toegekend. In de jaren vijftig ging het om concentraties van ‘onmaatschappelijken’, tijdens de stedelijke vernieuwing om het mengen van lage inkomens en middenklassegroepen en vandaag gaat het vooral om de zorg over toenemende concentraties en segregatie van kwetsbare mensen.

Over de manier waarop menging moet worden geoperationaliseerd, bestond jarenlang brede consensus. In de stedelijke vernieuwing werden sloop en nieuwbouw ingezet om concentraties van lage inkomensgroepen te doorbreken; het aantrekken van middeninkomens moest zorgen voor de juiste sociale mix. De interviews laten zien dat deze beleidslogica meer dan vroeger wordt betwist. Het denken over de juiste sociale samenstelling van buurten is tegenwoordig ingegeven door bezorgdheid over dreigende tweedeling, toenemende verschillen (het precariaat) en concentraties van kwetsbare mensen. Het fysieke instrumentarium van weleer sluit minder goed aan bij de huidige opgave, maar het instrumentarium om deze ontwikkeling in goede banen te leiden, staat nog in de kinderschoenen. Hoewel het beleidsdiscours zich dus blijft ontwikkelen, is het denken over gemengde wijken en over de juiste sociale mix, in Nederland nog steeds springlevend. Het mengen van wijken is nooit per definitie goed of slecht en menging is geen *ultimum remedium.* Het succes en de toepasbaarheid van mengingsprincipes, hangt sterk af van het onderhavige beleidsprobleem en de ambities en doelstellingen van beleid.

8.2 Het denken over de gemengde wijk is in beweging

Al decennia sturen we in Nederland direct en indirect op de sociale compositie van wijken: via nieuwbouw, stadsuitbreiding, herstructurering en transformatie. In de eerste hoofdstukken van dit rapport lieten we zien hoezeer het sturen op de sociale samenstelling van wijken verankerd is in het DNA van de stedelijke beleidsmakers. Mengen en spreiden zijn twee kanten van dezelfde medaille: beide strategieën zijn ingezet om evenwichtige woonmilieus te realiseren. Na de Tweede Wereldoorlog werden de allerarmsten niet toegelaten tot nieuwgebouwde wijken aan de stadsranden en in de jaren vijftig wees men speciale gebieden aan voor ‘onmaatschappelijkheidsbestrijding’. De gemengde wijk werd lange tijd als oplossing gezien om de negatieve gevolgen van concentraties van bepaalde bewonersgroepen tegen te gaan. Tijdens het grotestedenbeleid (1995-2015) was herstructurering hét

middel om gemengde wijken te creëren. Door grootschalige sloop van goedkope huurwoningen en nieuwbouw van koop- en duurdere huurwoningen, lukte het om middengroepen aan te trekken en ‘sociale stijgers’ uit de buurt vast te houden.

Nederland kent van oudsher een egalitaire cultuur. We hebben meer moeite met het tonen van grote verschillen – ‘doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg’ – dan veel landen om ons heen, waar de inkomenssituatie goed afleesbaar is aan de woonsituatie. Van links tot rechts in ons politieke spectrum leeft de overtuiging dat te grote sociale en economische verschillen binnen steden niet wenselijk zijn. Grote verschillen binnen steden zouden ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van de stad en bovendien veiligheidsrisico’s met zich meebrengen, zoals de dreiging van radicalisering en ondermijnende criminaliteit. Sinds de Tweede Wereldoorlog slingert het debat over gemengde wijken heen en weer tussen grootschalige vormen van differentiatie om wijken te verbeteren, versus een meer behoedzame benadering die vooral ten goede moet komen aan de zittende bewoners.

Gemengd bouwen: effectief voor de buurt, maar ook voor bewoners?

De stedelijke vernieuwing (GSB/ISV) vormde (voorlopig) het laatste hoofdstuk waarin heel sterk werd ingezet op het realiseren van sociaal-economische menging door middel van fysiek ingrijpen. Bij het Rijk, gemeenten en woningcorporaties heerste destijds een sterk geloof in menging, ook al plaatsten wetenschappers vraagtekens bij het directe effect van grote fysieke investeringsprogramma op de kansen van bewoners. Nog steeds is er weinig wetenschappelijk bewijs voor het bestaan van zelfstandige negatieve buurteffecten in Nederland. Hieronder wordt verstaan dat de buurt de maatschappelijke *kansen van bewoners* negatief beïnvloedt. Wel blijkt uit onderzoek dat menging aantoonbaar positieve effecten heeft voor de *wijk*. De gemiddelde sociaaleconomische status verbetert, het gemiddelde inkomen stijgt en de kwaliteit van de woningvoorraad verbetert. Het komt bovendien ten goede aan de veiligheid, het wederzijds begrip tussen bevolkingsgroepen, de leefbaarheid, het draagvlak voor voorzieningen en de uitstraling en de reputatie van de wijk. Kortom, interventies om menging in wijken te bevorderen, hebben veel betekenis voor het functioneren van wijken, maar weinig impact op het leven van kansarme bewoners. De brede consensus over de heilzame effecten van menging was dan ook ingegeven door bredere doelstellingen dan alleen de individuele ontwikkeling van bewoners.

Zorgen over tweedeling en groeiende verschillen

Door de economische crisis en de beleids- en stelselwijzigingen die daarop volgden (einde Wijkenbeleid, herziening van de Woningwet, transformaties in het sociale domein), kwam de stedelijke herstructurering vanaf 2010 grotendeels tot stilstand. Tegelijkertijd ontstond de afgelopen jaren – mede als gevolg van de crisis, die haar sporen naliet op het leefklimaat van kwetsbare wijken – een hernieuwde zorg over het ontstaan van concentraties van kwetsbare groepen in de betaalbare woningvoorraad. Nationale en internationale studies wijzen bovendien op toenemende ongelijkheid in de samenleving, ook in Nederland. Daarbij is in ons geval niet zozeer sprake van tweedeling; beter kan worden gesproken van een ‘veeldeling’. Anders dan veel andere landen, zijn hier de meest problematische tegenstellingen niet zichtbaar op het gebied van inkomen, maar eerder in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Ook zijn er aanwijzingen dat ruimtelijke verschillen binnen steden in Nederland groeiende zijn. De steden zitten in de lift, maar de triomf van de stad is niet eerlijk verdeeld. Grote groepen burgers profiteren er niet of nauwelijks van.

Willen we het nog wel?

Toch lijkt de gemengde wijk als beleidsideaal de laatste jaren aan kracht te hebben ingeboet. Grootschalige sloop-nieuwbouw wordt nauwelijks meer toegepast als remedie tegen concentraties van kansarmoede. Deels noodgedwongen, want woningcorporaties en gemeenten beschikken niet meer over de financiële armslag om te investeren in fysieke wijkvernieuwing. Marktpartijen nemen vooralsnog nauwelijks de taak op zich om bij te dragen aan differentiatie van de woningvoorraad in kwetsbare wijken. Opvallend is dat onder corporaties het geloof in sloop-nieuwbouw ook flink is verminderd. Weliswaar zijn corporaties minder in staat om fysieke ingrepen te doen in hun wijken, maar door de verkleining van het corporatiestelsel is ook hun doelgroep – en daarmee hun bestaansrecht – fundamenteel veranderd. De sector is er nu voor de ‘onderkant’; de middenklasse is grotendeels uit beeld verdwenen. Verschillende geïnterviewden zien menging als beleid uit het verleden. In diverse gesprekken klonk een zekere relativering over de gemengde wijk. We kunnen het niet meer en we mogen het niet meer. En willen we het eigenlijk nog wel? Het gebrek aan hard wetenschappelijk bewijs voor de toegevoegde waarde van herstructurering voor zittende bewoners, lijkt van invloed te zijn op de visie van deze respondenten.

In alle zes onderzochte steden onderschrijven partijen echter nog steeds – zij het goeddeels impliciet – een mengingsideaal op stedelijk niveau. Overal treffen we een visie op het belang van gemengde wijken of woonmilieus, maar meestal een concrete vertaalslag naar doelen, maatregelen en beoogde resultaten of effecten ontbreekt. In de praktijk krijgen andere beleidsthema’s prioriteit: betaalbaarheid, beschikbaarheid en verduurzaming. Betaalbare woningen worden minder makkelijk dan vroeger vervangen. En als er betaalbare woningen wordt toegevoegd, is er nauwelijks sturing waar deze woningen worden gerealiseerd om differentiatie te bevorderen. De ongedeelde stad was de afgelopen jaren een belangrijker ideaal dan de gemengde wijk. Corporaties verkiezen een behoedzame aanpak die de sociale structuren in de wijk intact houdt, vergelijkbaar met de ‘bouwen voor de buurt’-gedachte uit de stadsvernieuwing. Verschil is echter dat de huidige investeringscapaciteit niet vergelijkbaar is met die van toen, en dat de instrumenten die nu worden ingezet minder impact hebben op de leefbaarheid van wijken.

8.3 De huidige betekenis van de gemengde wijk

Hoewel het denken over de gemengde wijk aan verandering onderhevig is, maken de interviews ook duidelijk dat het vraagstuk van de juiste sociale mix in wijken nog steeds heel actueel is. Waar pleitbezorgers van de gemengde wijk vroeger de verheffende werking van menging beklemtoonden, doet tegenwoordig een meer pragmatische visie op de waarde van gemengde wijken opgeld. Daarbij gaat het vooral om de onwenselijkheid van te grote concentraties van kansarme en kwetsbare groepen in specifieke buurten. Ten tijde van de stedelijke vernieuwing was mengingsbeleid hoofdzakelijk gericht op het doorbreken van sociaaleconomische concentraties, waarbij ook aandacht uitging naar het verminderen van het aandeel bewoners met een niet-westerse achtergrond in wijken. Door politiek-ideologische verschuivingen verdween de etnisch-culturele dimensie geleidelijk naar de achtergrond.

Ingrijpende transities in het sociale domein – extramuralisering, de scheiding van wonen en zorg en de drie decentralisaties – in combinatie met Europese wetgeving en de passendheidstoets zorgden voor de introductie van een nieuwe dimensie in het denken over de gemengde wijk: de groeiende bezorgdheid over concentraties van kwetsbare mensen. De term vormt een containerbegrip voor een breed palet aan bewoners, van uitstromende cliënten uit de geestelijke gezondheidszorg en maatschappelijke opvang, tot ouderen die langer thuis wonen en kampen met toenemende gebreken,

zoals dementie. Ook statushouders, arbeidsmigranten, ex-gedetineerden, mensen met een verslavings- of schuldenverleden en mensen met een laag inkomen die als gevolg van een scheiding met spoed een woning zoeken worden tot deze groep gerekend. Ging het vroeger dus om menging naar inkomen en etniciteit, tegenwoordig draait het om de juiste mix tussen kwetsbaren en weerbaren, tussen 'dragende' en 'vragende' buurtbewoners.

Bezorgdheid over concentraties van kwetsbare mensen in kwetsbare buurten

In alle onderzochte steden is sprake van alertheid op toenemende concentraties van kwetsbare mensen in specifieke buurten. In elke stad hebben geïnterviewden dezelfde *hotspots* in het vizier. Daarbij gaat het meestal over kleinschalige buurtjes of specifieke straten, niet over hele wijken. Ontwikkelingen die de geïnterviewden op dit punt signaleren, kunnen nauwelijks cijfermatig worden gestaafd. Er wordt gewezen op 'doorgeslagen extramuralisering', maar de onderzochte gemeenten monitoren dit zelf niet en cijfers over de uitstroom van cliënten uit zorginstellingen zijn evenmin voorhanden. Laat staan dat er data is over de geografische spreiding en mogelijke uitsortering van zorgcliënten over de stad. Overigens laten lokale cijfers die wél bekend zijn, bijvoorbeeld uit het experimentenprogramma 'Thuis in de wijk' van Platform31, geen alarmerend beeld zien. Ook als het gaat om de effecten van de passendheidtoets, door veel respondenten genoemd als oorzaak van segregatie en toenemende concentraties, ontbreekt hard bewijs. In onderzoek van Platform31 (2017) werden, een jaar na de invoering van het 'passend toewijzen', geen effecten op segregatie gevonden.[21] Weliswaar is een jaar erg kort om dergelijke tendensen te identificeren, want het aantal mutaties is beperkt. Monitoring op lange termijn is nodig.

Twee perspectieven op concentratie en segregatie

Als het gaat over de vraag hoe partijen kunnen anticiperen op de ervaren toenemende concentraties van kwetsbare mensen in kwetsbare buurten, laten zich twee perspectieven onderscheiden:

1. *Bestrijden van segregatie.* In dit perspectief maakt men zich zorgen over het ontstaan van ruimtelijke concentraties van kwetsbare mensen, omdat dit het leefklimaat in kwetsbare buurten kan bedreigen. Dit perspectief treffen we vooral aan bij respondenten uit het fysieke domein, zowel bij gemeenten als woningcorporaties. Deze groep hecht nog steeds waarde aan ruimtelijk-fysieke instrumenten (vastgoedsturing) en woningruimteverdeling om invloed te kunnen uitoefenen op de sociale compositie.
2. *Beheersbaar houden van concentraties.* In dit perspectief maakt men zich wel zorgen over de effecten van de instroom van kwetsbare mensen in specifieke buurten op de leefbaarheid, maar richt men zich vooral op het beperken van negatieve effecten, omdat de toestroom van kwetsbare mensen naar gebieden met goedkope sociale huurwoningen zich niet laat keren. Dit perspectief leeft het sterkst bij zorgorganisaties en gemeenteambtenaren uit het sociale domein. De oplossing wordt vooral gezocht in goede samenwerking tussen actoren en in een passend aanbod zorg- en hulpverlening.

Het ene perspectief is niet beter, waardevoller of belangrijker dan het andere. Om te komen tot ongedeelde, inclusieve steden, en om wijken ook op langere termijn leefbaar, veilig en aantrekkelijk te houden voor nieuwe (kansarme en kansrijke) instromers, dient op beide sporen worden ingezet. Vooral op het tweede spoor moet het instrumentarium nog grotendeels van de grond komen.

[21] www.platform31.nl/nieuws/geen-effect-zichtbaar-van-passendheidsnorm-op-segregatie

8.4 Hoe wordt anno 2018 gestuurd op de compositie van wijken?

Het tweede deel van onze hoofdvraag luidt: op welke manieren wordt sturing uitgeoefend op de sociale compositie van wijken? De beleidswijzigingen die elkaar het afgelopen decennium opvolgden, veroorzaakten een lichte aardverschuiving in het institutionele krachtenveld rond wijken. Woningcorporaties constateren, mede als gevolg van de inkomensgrenzen die in 2011 aan de sociale huursector zijn gesteld, dat bijzondere doelgroepen steeds normaler worden. Huisvestten ze vroeger traditionele arbeider en de lagere middenklasse, nu bieden ze in toenemende mate onderdak aan groepen die niet op eigen kracht in huisvesting kunnen voorzien. Meer dan vroeger krijgen corporaties te maken met huurders met een zorg-, begeleidings- en ondersteuningsbehoefte, waardoor de noodzaak tot samenwerking met zorgorganisaties groeit. Als gevolg van extramuralisering en de scheiding van wonen en zorg, opereren zorgorganisaties op hun beurt steeds meer in bestaande wijken. Cliënten die voorheen intramuraal werden gehuisvest, wonen nu zelfstandig in een corporatiewoning en ontvangen ambulante zorg. Zorgaanbieders hebben daardoor meer dan vroeger te maken met corporaties.

Instrumenten ter bestrijding van concentratie en segregatie

Het fysieke instrumentarium heeft, vergeleken met de ISV-tijd, aan kracht verloren. Niet alleen ontbreekt *trigger money* van rijkswege, ook lijkt de urgentie voor grootschalige fysieke wijkvernieuwing minder groot dan vroeger. Dankzij de grote wijkvernieuwingsoperaties van toen, zijn in veel steden de meeste problematische gebieden getransformeerd tot gemengde milieus. In sommige steden gloort een nieuw perspectief: nu de crisis achter ons ligt, groeit echter de investeringsruimte van corporaties. En daarmee lijken ook hun ambities weer te groeien. Oude instrumenten zoals gespiegeld bouwen worden afgestoft, en gemeenten stimuleren corporaties en markpartijen om gezamenlijk gemengde woonmilieus te ontwikkelen. Op termijn biedt de verduurzamingsopgave nieuwe kansen om via fysieke programma's te investeren in sociale menging. Afhankelijk van de technische staat van woningen staan corporaties bij verduurzaming voor de keuze tussen renovatie of nieuwbouw. Het laatste betekent ook dat meer ingrijpende vormen van herstructurering weer binnen bereik komen.

Naast fysieke ingrepen zoeken partijen naar sturing op de woonruimteverdeling om concentraties van kwetsbare groepen tegen te gaan. In veel steden experimenteren partijen met vormen van screening en directe toewijzing om grenzen te stellen aan de keuzevrijheid van het aanbodmodel. Naast formele instrumenten, zoals de Rotterdamwet (Wbmgp), worden in veel steden ook informele vormen van woonruimtebemiddeling toegepast, waarbij frontliniewerkers hun *soft skills* benutten om huurders te begeleiden naar een passende woning. Ook verklaren verschillende corporaties te willen experimenteren met het 'grijze gebied' sociale huur en de vrije sector, bijvoorbeeld via instrumenten als inkomensgerelateerde huren.

Instrumenten om concentraties beheersbaar te houden

Het instrumentarium om concentraties van kwetsbare mensen door middel van adequate zorg- en hulpverlening beheersbaar te houden, staat nog in de kinderschoenen. Interviews in de zes onderzochte steden maken duidelijk dat de samenwerking tussen wonen en zorg nog niet overal soepel verloopt. Partijen kennen elkaar vaak nog onvoldoende, ze opereren primair vanuit hun eigen taakstelling en handelingsperspectief. Regelgeving en protocollen worden over en weer als belemmerend ervaren. Op papier vervullen gemeenten weliswaar een regierol, maar in de praktijk komt die niet overal goed uit de verf. Ook gemeenten kregen de afgelopen jaren immers te maken met ingrijpende reorganisaties en bezuinigingen die gepaard gingen met nieuwe en andere taakstellingen.

De herziening van de Woningwet in 2015 noopte tot herijking van de relatie met woningcorporaties, terwijl de decentralisaties in het sociaal domein, eveneens ingevoerd in 2015, nieuwe vormen van samenwerking met en contractering van zorgaanbieders afdwongen.

Drie jaar later zijn de stofwolken nog niet volledig opgetrokken. Partijen zijn zoekende naar samenwerking. Men is van goede wil, maar op bestuurlijk niveau komt samenwerking nog niet vanzelfsprekend tot stand. Op de werkvloer vinden partijen elkaar op *ad hoc*-basis, maar een gedeelde visie ontbreekt vaak. Daardoor wordt hoofdzakelijk curatief ingegrepen (bij overlast of escalatie), terwijl preventieve vormen van samenwerking matig uit de verf komen. Waar corporaties de verantwoordelijkheid dragen voor – zoals de Woningwet voorschrijft – ongestoord woongenot van huurders, is het zorgaanbieders primair te doen om het welbevinden van hun cliënten. Die doelstellingen overlappen elkaar, maar evengoed vallen er gaten. Vooral privacywetgeving werpt belemmeringen op, geven geïnterviewden aan. Corporaties zeggen niet altijd over de informatie te beschikken die nodig is om het woongenot van huurders en omwonenden te kunnen waarborgen. Zorgaanbieders lijken niet altijd te overzien wat het voor verhuurders van woningen betekent als cliënten zelfstandig moeten wonen. Hun prioriteit ligt bij het leveren van passende zorg en ondersteuning. Het ruimtelijk bewustzijn – hoe interacteert een bewoner met de sociale omgeving, wat is de invloed van de woonomgeving op het welbevinden van een cliënt? – lijkt bij zorgprofessionals minder sterk ontwikkeld. Ook bureaucratische regels (verstrekkingen, aanbestedingsprocedures) en administratieve lastendruk kunnen vruchtbare samenwerking in de weg staan.

8.5 Aanbevelingen

Dit verkennende onderzoek in zes steden is een momentopname, in een tijdsgewricht waarin veel vertrouwde structuren op losse schroeven kwamen te staan. De gevoerde interviews maken duidelijk dat de domeinen wonen en zorg, door ingrijpende beleidswijzigingen van rijkswege, op lokaal niveau steeds sterker vervlochten raken. Daardoor ontstaat overlap tussen twee beleidsidealen die elkaar kunnen versterken, maar die ook op gespannen voet met elkaar kunnen staan: het verbeteren van het leefklimaat van kwetsbare wijken en het welzijn en woongenot van individuele bewoners.

Op basis van de gevoerde interviews in zes steden formuleren we zeven aanbevelingen:

1. *Werk vanuit een breed perspectief aan inclusieve wijken.* In de onderzochte gemeenten wordt werk gemaakt van het (beter) inrichten van de samenwerking rond wonen en zorg. Deels gebeurt dit op basis van voortschrijdend inzicht: men zoekt naar gebiedsgerichte samenwerking om de keten sluitend te maken. Om daadwerkelijk tot inclusieve wijken te komen, is echter een breder perspectief nodig, hiervoor zijn onderwijs, veiligheid, en werkgelegenheid minstens zo belangrijk. Tunnelvisie dient te worden voorkomen.
2. *Gemeenten kunnen meer oog hebben voor de gevolgen van hun beleid op de toename van concentraties van kwetsbare groepen in wijken met een eenzijdige goedkope woningvoorraad.* Zo kan het streven naar een ongedeelde stad concentraties op buurt- en complexniveau in de hand kan werken. Zelfs bewust stedelijk beleid om tot lokale spreiding van ‘uitstromers’ te komen, kan op den duur leiden tot concentraties in de minst draagkrachtige buurten. In de praktijk gaat het vaak alleen om toewijzing van woningen in de goedkoopste huurcomplexen.
3. *Zorgpartijen zullen bewuster moeten worden van de geografische gevolgen van de extramuralisering.* Partijen in de wijk werken hard om de ‘keten te sluiten’ voor diverse zorgdoelgroepen. Dit wordt vaak de realisatie van de inclusieve wijk genoemd. Zorgaanbieders lijken zich niet altijd te realiseren dat uitstromende cliënten veelal in aanmerking komen voor

woningen in kwetsbare complexen en buurten, waar de sociale draagkracht relatief laag is. Samen met woningcorporaties en andere partners in de wijk kan er meer aandacht uitgaan naar het begeleiden van de landing van cliënten in hun nieuwe woonomgeving.

4. *Gemeenten en woningcorporaties zullen meer visie moeten tonen om de impliciete wens van gemengde wijken te vertalen in strategie en beleid.* Hier is bestuurlijke moed voor nodig, temeer omdat bewonersorganisaties door de herziening van de Woningwet een veel centralere positie innemen in de totstandkoming van de woonvisie en de prestatieafspraken.
5. *Gemeenten, corporaties en zorgorganisaties moeten toewerken naar een gedeelde visie op de huisvesting van kwetsbare mensen op stedelijk niveau.* Dat is nodig om meer preventief te opereren, sneller te signaleren, sneller te kunnen reageren. Daarbij moet ook een vertaalslag gemaakt worden naar wat dit betekent voor specifieke wijken en buurten én voor het handelingsperspectief van alle betrokken actoren. Hierin is niet alleen het cliëntniveau van belang, maar ook een bredere visie op het versterken van de draagkracht van wijk of buurt.
6. *Naast een bestuurlijk gedragen visie is structurele operationele, gebiedsgerichte afstemming nodig op stadsdeel- of wijkniveau*, zodat niet alleen probleemgevallen adequaat kunnen worden behandeld (met bestuurlijk mandaat), maar ook ‘aan de voorkant’ kan worden gestuurd op een zachte landing van nieuwe instromers.
7. *Versterk en benut de kansen voor kennisdeling, uitwisseling van ervaringen en best practices tussen en binnen steden.* In heel Nederland zijn partijen zoekende naar nieuwe manieren om te werken aan inclusieve wijken; op lokaal niveau is men druk doende om ‘het wiel uit te vinden’, terwijl er buiten de onderzochte steden ongetwijfeld inspirerende en veelbelovende praktijkvoorbeelden te vinden zijn.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

Breda
Tanja Ten Brink (AlleeWonen)
Camiel van Esch (Wonen Breburg)
Martin van der Giesen (gemeente Breda)
Lieke Jansen (SMO Breda)
Gertie Linssen (GGz Breburg)
Mariëlle Pieterse (gemeente Breda)
Guido Wijgergangs (gemeente Breda)

Ede
Wouter Keijzer (gemeente Ede)
Roos van der Linden (Woonstede)
Roland Olieman (Leger des Heils)
Paul Roeland (RIBW Arnhem & Veluwe Vallei)
Margot Scholten (gemeente Ede)
Dion Thielen (gemeente Ede)

Groningen
Roelof Bouma (Nijestee)
Geth Kuin (WIJ Groningen)
Roeland van der Schaaf (gemeente Groningen)
Marcel Tankink (wijkmanager Selwerd)
Paul van Zwieten (Politie Groningen)

Nijmegen
Jan Bannink (gemeente Nijmegen)
Paul Matthieu (gemeente Nijmegen)
Johan Noppe (Portaal)
Jacques Steegemans (Talis)
Renée Veldkamp (gemeente Nijmegen)

Leeuwarden
Remco Deelstra (gemeente Leeuwarden)
Karin Koopman (WoonFriesland)
Henny Löwik (Gemeente Leeuwarden)
Tettie Offenga-Kok (Amaryllis Leeuwarden)
Aafke Postma (Elkien, Leeuwarden)
Elma van der Velden (De Bewonersraad Friesland)
Rudi Velthuis (Huurdersplatform Nieuw Elan)

Tilburg
Han te Brummelstroete (gemeente Tilburg)
Claudia van Dongen (gemeente Tilburg)
Camiel van Esch (Wonen Breburg)
Bram Luijten (gemeente Tilburg)
Marijke Megens (Thebe)
René Scherpenisse (Tiwos)
Marc Smulders (Traverse)
Rob Vinke (TBV Wonen)