

Laan Bouma-Doff, W. van der & A. Ouwehand (2006) Rotterdam draaft door. Een kritische analyse van de invulling van de Rotterdamwet, Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 12, 3, 12-17.

In augustus 2003 luidde Dominic Schrijer de noodklok over de bevolkingsprognose voor Rotterdam. Het college reageerde met het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. Dat leidde tot de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ofwel de Rotterdamwet (in het vervolg: 010-wet). Nu wordt met spanning gewacht op toestemming van VROM voor de toepassing van die wet om de instroom van kansarmen in kwetsbare wijken tegen te gaan. De maatregel heeft vorig jaar naar zeggen succesvol proefgedraaid in de wijk Carnisse en de hotspotgebieden van de stad. Het is tijd om de balans op te maken: waarom zou Rotterdam de vestiging van kansarmen moeten tegengaan? Hoe is het experiment verlopen? En hoe moet de Rotterdamse aanpak worden beoordeeld? Is deze aanpak inderdaad een voorbeeld voor Nederland, zoals het Kabinet stelt, of draaft Rotterdam door?

Kansarmen en concentratiewijken

Al sinds haar ontstaan is de stad een plaats van 'virtues' en 'vices'¹, een plaats met zowel een positieve alsook een duistere kant. Steden vormen de motor voor economische en culturele vernieuwing, maar tegelijkertijd hebben zij te maken met problemen op velerlei terreinen, zoals werkloosheid, onveiligheid, en de soms moeizame integratie van nieuwkomers. Rotterdam zoekt de oplossing voor haar problemen grotendeels in de samenstelling van de bevolking. De prognose van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek dat in de nabije toekomst (i.e. 2017) de helft van de Rotterdamse bevolking uit niet-westerse allochtonen zal bestaan, zorgt in de zomer van 2003 voor de nodige paniek binnen het Rotterdamse gemeentebestuur. De portefeuillehouder van de deelgemeente Charlois, Dominic Schrijer, luidt de noodklok over de tekortschietende opvangcapaciteit in zijn kwetsbare wijken. Een hek om de stad en het verplaatsen van (kansarme) allochtonen, dat leek de inzet van het gemeentebestuur tweeënhalf jaar geleden, en zij kreeg alle steun van de regeringspartijen die nog nasidderden van de verkiezingen van 2002. In het actieprogramma 'Rotterdam zet door' worden de plannen om kansarme nieuwkomers uit bepaalde wijken te weren in de steigers gezet.

Waarom zou Rotterdam eigenlijk de vestiging van kansarmen moeten tegengaan? Een eerste argument om iets te doen tegen de ruimtelijke concentratie van kansarmen, is het bestaan van buurteffecten. De vraag is dan of het bij elkaar wonen van kansarmen (of allochtonen) negatieve gevolgen heeft voor de sociale mobiliteit van bewoners. Uit onderzoek blijkt dat het effect van de buurt niet heel groot is, en dat individuele kenmerken belangrijker zijn.² Toch zijn ook zonder het bestaan van zulke effecten redenen te bedenken om de instroom van kansarmen in kwetsbare wijken te verminderen, zoals de (tekortschietende) opvangmogelijkheden van de buurt, de overlast die nieuwe bewoners met zich zouden meebrengen en het verslechterende imago van de buurt.³ Een belangrijk aspect bij het deconcentratiebeleid is de keuzevrijheid van bewoners. Het is niet de wens van allochtonen om geconcentreerd te wonen. Zij zijn juist oververtegenwoordigd in de bewonerscategorie van zogeheten 'gevangenen': bewoners die niet bewust voor de woning en/of buurt hebben gekozen én niet tevreden zijn over de buurt.⁴ Het respecteren van keuzevrijheid voor huishoudens met lage inkomens vraagt primair om het slechten van de belemmeringen om elders te kunnen gaan wonen, bijvoorbeeld in de randgemeenten of de VINEX-wijken, en op dit punt is door Rotterdam nog geen daadkrachtig beleid voorgesteld.

In dit artikel zullen we de oplossingsrichting die de stad kiest kritisch analyseren, waarbij de effectiviteit, het gevaar van stigmatisering en het beperken van keuzevrijheid

centraal staan. Wij doen dat door aan de hand van de evaluatie van het experiment en het raadsvoorstel na te gaan op grond van welke argumenten die hierboven genoemd zijn, het Rotterdamse beleid wordt ingezet en welke inzet succesvol zou kunnen zijn.

De evaluatie van het experiment

‘Het werkt’ was de conclusie van de gemeente Rotterdam na de uitvoering van een experiment met de ‘gebiedsgerichte herinvoering huisvestingsvergunning’ om de instroom van kansarmen een halt toe te roepen. Maar dat is wel een erg korte en niet geheel terechte samenvatting van het experiment.

In de periode oktober 2004 tot april 2005 zijn in de wijk Carnisse en de zogenoemde hotspotgebieden voorwaarden gesteld aan nieuwe huurders. Daarbij is als criterium gehanteerd dat woningzoekenden een inkomen moeten hebben van minimaal 120% van het minimumloon om de komst van nog meer kansarmen uit te sluiten. Het experiment liet zien dat inderdaad het aandeel vestigers met een laag inkomen afnam. “Voor het experiment werd 79% van de sociale huurwoningen in het experimentgebied verhuurd aan lage inkomensgroepen (...). Ten tijde van het experiment werd nog maar 37% verhuurd aan lage inkomens.”⁵ Behalve dat het nogal logisch is dat zich minder mensen met een laag inkomen vestigen als dit het gehanteerde toetsingscriterium is, is er meer kritiek te geven op de evaluatie. Als we wat preciezer naar de cijfers kijken, zien we dat het aantal gevallen in de sociale sector zeer beperkt is geweest. De percentuele teruggang van 42% komt overeen met een absoluut verschil van zegge en schrijve 9 huishoudens. Voor de particuliere verhuringen ging het om 377 aanvragen waarvan er 60 zijn afgewezen vanwege de inkomenseis, bezettingsgraad en overige redenen.

En wat is precies het effect geweest voor de leefbaarheid? Op dit punt is nogal wat kritiek te leveren op de onderzoeksaanpak. Zo is slechts met enkele sleutelpersonen gesproken (nergens wordt verantwoord met hoeveel en welke precies), en in het onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt in verschillende maatregelen die tegelijkertijd op de betreffende gebieden zijn ingezet, zoals de verscherpte controle in de hotspotgebieden. Wij denken dat hierdoor de zelfstandige bijdrage van de lagere instroom van kansarmen niet te meten is, en dat het effect, gezien het beperkte aantal gevallen, verwaarloosbaar zal zijn. Verder wordt geen enkele informatie gegeven over de effecten van het experiment ten aanzien van de kern van het probleem dat door Schrijver naar voren is gebracht, namelijk de capaciteitsproblematiek ten aanzien van de ondersteuning van kansarmen. Ook is niet onderzocht wat er gebeurd is met de huishoudens die geweigerd zijn. Evenmin is de moeite genomen om de gepercipieerde effecten in de buurt te meten van de te onderscheiden maatregelen door voor de start van het experiment een nul-meting te houden onder de bewoners en daarna opnieuw te meten. En evengoed stellen de onderzoekers dat de toepassing van de huisvestingsvergunning een positieve invloed heeft gehad op de sociale structuur.

35.000 woningen op slot voor vestigers zonder werk

In het raadsvoorstel tot invoering van de eis ‘inkomen uit werk’ voor vestigers van buiten de regio en huishoudens die minder dan zes jaar in de stadsregio wonen⁶ heeft het college onderbouwd hoe zij tot de voordracht voor de toepassingsgebieden is gekomen. Voorgesteld wordt nu vier wijken onder de regeling te laten vallen met in totaal 20.000 woningen. Na een jaar zal de aanpak geëvalueerd worden en zal het aantal wijken worden uitgebreid tot tien met in totaal 35.000 woningen.

De indicatoren

In het voorstel wordt in drie stappen een voordracht gedaan van buurten waar de maatregel ingezet zou moeten worden. De eerste stap betreft het selecteren van de meest bedreigde buurten aan de hand van 12 indicatoren, die een signaalfunctie vervullen voor de neerwaartse spiraal waarin buurten terecht kunnen komen. Twee van de twaalf indicatoren hebben direct betrekking op de etnische samenstelling van de buurt, namelijk het aandeel niet-westerse allochtonen en het aandeel nieuwkomers korter dan twee jaar in Nederland. Met deze twee laatste indicatoren worden allochtonen en kansarmen wel heel snel op één hoop gegooid. De verwarring van deze twee begrippen vindt eerder plaats in het overlegdocument over de 010-wet (raadsstuknummer 2004-989). Daarin wordt dan wel voorgesteld wijken te kiezen met de hoogste instroom kansarmen, maar tussen haakjes staat: “stel dat we de top 12 nemen van de wijken met de hoogste instroom van niet-westerse allochtonen die korter dan 2 jaar in Nederland zijn (...)”. Ook de bij het experiment betrokken buurt, Carnisse, is onder andere gekozen op grond van deze instroom. Het is bekend dat er een samenhang is tussen etnische concentratie en de gepercipieerde leefbaarheid van de buurt, en dat zowel allochtonen als autochtonen de instroom van allochtonen als teken zien van achteruitgang.⁷ Toch is kritiek te geven op het feit dat deze twee indicatoren zijn uitgekozen. Het is nogal stigmatiserend als de etniciteit van bewoners als kenmerk wordt gezien van ‘afglijden’ en ‘een neerwaartse spiraal’. En kleur was toch nu juist niet het probleem?

Effectiviteit

Hoe effectief is het voorstel om het door het college gewenste doel te bereiken? In de verschillende stukken die over de invoering van de 010-wet gaan, worden verschillende doelen door elkaar heen genoemd. We lopen ze stuk voor stuk na om te zien welk doel nu werkelijk gediend wordt met het voorstel. Zo is er de doelstelling om het aantal overlast veroorzakende bewoners terug te dringen in wijken waar het niet goed gaat. Het stellen van een inkomenseis is in dat opzicht echter niet erg effectief. Kansarm kan zeker niet gelijk gesteld worden met overlastgevend. Overlast zal men op een andere wijze moeten bestrijden, wat ook daadwerkelijk in Rotterdam gebeurt, zelfs zodanig dat bezoekers uit binnen- en buitenland daar naar komen kijken. Een andere doelstelling is het verminderen van kansarmen in bepaalde wijken waar de ondersteuningscapaciteit overvraagd wordt. In de voorstellen ontbreekt echter elke analyse ten aanzien van de ondersteuningscapaciteit. Die speelt geen enkele rol in de selectie van de wijken. Het voorstel zal daaraan dan ook geen gerichte bijdrage leveren. Het voorstel lijkt alleen gericht te zijn op het verminderen van het aantal kansarme vestigers in de stad als zodanig. Het College en de Raad willen de maatregel toepassen op 10.000 sociale huurwoningen naast 10.000 particuliere huurwoningen. Het College streeft naar uitbreiding van het aantal van 20.000 woningen nu naar 35.000 als vervolgfase. In de 010-wet staat dat de omvang niet zodanig mag zijn dat er een te grote aantasting van de vestigingsvrijheid in de stadsregio als geheel wordt veroorzaakt. Het lijkt er echter op dat het college juist wel streeft naar een stevige omvang, waarbij het hen eerder koud laat waar die woningen staan. Het stelt: “Aan de andere kant moet er van de inzet van het instrument wel een merkbare invloed op de aanpak van de grootstedelijke problematiek in Rotterdam uitgaan. Dit betekent dat de omvang van de gebiedsaanwijzing niet te groot maar ook niet te klein mag zijn.” Het gaat dus niet meer om grote overlastproblemen in bepaalde gebieden. Het gaat ook niet om het oplossen van capaciteitsproblemen bij het ondersteunen van kansarmen, het gaat er om het aantal kansarme vestigers in de stad sowieso te verlagen. Daarbij is nog steeds onduidelijk welk concreet leefbaarheidseffect men nu eigenlijk wil bereiken, laat staan dat duidelijk is hoe men de effectiviteit zou kunnen of willen meten.

Het gestoei met de lijstjes

Rotterdam stelt vaak dat het de verkeerde lijstjes aanvoert. Daar wordt zo vaak op getamboereerd dat je je afvraagt waarom je in die stad zou moeten gaan wonen of zou moeten blijven wonen. Dat zelfde probleem doet zich nu voor bij de wijken die in aanmerking komen voor toepassing van de huisvestingsvergunning op basis van de 010-wet. Het is geen reclame voor je wijk om op de lijst te staan. Dat is ook de conclusie geweest van verschillende corporaties. Op basis van de besproken indicatoren is een lijst opgesteld van 25 wijken die in afnemende mate te maken hebben met de grootstedelijke problematiek. Na overleg met corporaties en deelgemeenten, wordt uiteindelijk een toptien gemaakt waaruit de nummers 3, 8,9 en 10 zijn weggevallen en de wijken met de nummers 13,15,17 en 23 alsnog aan de lijst zijn toegevoegd. Rotterdam wilde het lijstje dus graag ‘vol’ maken.

Spangen, op de objectieve lijst op plaats 3, is door de corporatie met succes uit de toptien gepraat: de corporatie is terecht van mening dat de wijk in de lift zit, en daar horen niet dit soort onheilstijdingen bij. Bergpolder die in de top 25 op basis van objectieve indicatoren op 23 stond, is juist ‘opgeklommen’ in de negatieve lijst naar plaats 9. En de Agniesebuurt, eerst plaats 17, is ‘gepromoveerd’ naar plaats 10. Beide wijken vallen nu ineens binnen de voor fase 2 geselecteerde wijken. Maar is er wel sprake van een zodanige problematiek in die wijken dat de komst van elke nieuwe vestiger zonder inkomen uit werk als onwenselijk beschouwd moet worden? Die indruk krijg je over de Agniesebuurt zeker niet.⁸ De buurt is eigenlijk een heel gemengde wijk wat betreft samenstelling van bewoners. Er wonen relatief wel huishoudens met lage inkomens, gemeten naar landelijk gemiddelde, maar het opleidingsniveau is gemeten naar Rotterdams gemiddelde ook hoog. Van der Zwaard constateert wel een aantal problemen, maar die hebben vooral te maken met het beheer van de collectieve ruimten in de woningen (zoals portieken en bellenborden) en de woonomgeving. Zij heeft een andere kijk hoe de bewoners verder ondersteund zouden moeten worden en pleit voor meer zorgzaamheid, contact en het benutten van de aanwezige potentie van bewoners. Het gaat om de aanpak van de incidentele concrete probleemsituaties in plaats van het verklaren van de hele straat tot problematisch. En juist dat, maar dan in vergrotende trap, namelijk het verklaren van de hele wijk tot problematisch, doet de gemeente door het toepassen van de 010-wet op deze wijk.

Subsidiariteit

Als Rotterdam de instroom van kansarmen wil reguleren in situaties waar sprake is van acute leefbaarheidsproblemen, zijn daar dan andere middelen voor aanwezig, ofwel, voldoet het voorstel aan de eis tot subsidiariteit zoals die in de wet gesteld wordt? Rotterdam heeft zo’n vijftien jaar geleden de toepassing van de huisvestingsvergunning voor de particuliere sector buiten werking gesteld als een niet erg effectief instrument voor woonruimteverdeling. Het opnieuw invoeren van een huisvestingsvergunning zou een bijdrage kunnen leveren aan een meer effectief toezicht in de particuliere sector. Dat kan echter ook zonder drempels op te werpen voor kansarme vestigers, de 010-wet is ervoor niet nodig. In de corporatiesector is de 010-wet zelfs geheel overbodig: de corporatie kan gebruik maken van toepassing van ‘lokaal maatwerk’ in kwetsbare complexen door andere huishoudens voorrang te geven. Hier past wel enige terughoudendheid in de ruimte die daarvoor geboden wordt. We moeten niet terechtkomen in een situatie waarin de corporatie geheel naar eigen goeddunken woningen kan weigeren of toekennen. De subsidiariteit van de toepassing van vestigingsbeperkingen op basis van de 010-wet staat dus geheel niet vast, sterker, de corporaties zijn voorstander van een andere werkwijze. Dit blijkt zowel uit het evaluatierapport van het experiment, waarin het Woningbedrijf Rotterdam stelt dat dezelfde resultaten bereikt kunnen worden door lokaal maatwerk, als uit het standpunt van Vestia in de raadscommissie dat lokaal maatwerk minder administratief belastend is en geen stigma op de buurt plakt.

Effecten voor de vraagkant

Welke effecten heeft de 010-wet voor de vestigingsmogelijkheden van de doelgroep? In het voorstel is uitgebreid aandacht besteed aan de gevolgen voor de aanbodkant, de vraagkant en de slaagkansen. Er blijken voldoende bereikbare woningen te zijn voor huishoudens met lage inkomens: tegenover 137.000 bereikbare corporatiewoningen en 43.000 bereikbare particuliere huurwoningen staan 114.000 huishoudens die vanwege hun inkomen op deze woningen zijn aangewezen. Er wordt dan echter wel voorbij gegaan aan het verschijnsel scheefwonen en het feit dat juist in de afgelopen jaren de druk op de woningmarkt is toegenomen door zeer beperkte oplevering van nieuwbouwwoningen (in Rotterdam was er per saldo de afgelopen jaren per jaar een verlies van 150 woningen door sloop, samenvoeging, renovatie en nieuwbouw⁹) en de herhuisvestingscapaciteit die nodig is voor de herstructurering. Het aanbod in de corporatiesector zal door de maatregel, zo is uitgerekend, voor vestigers met een uitkering (de groep waar het allemaal om draait) slechts in zeer beperkte mate dalen, namelijk met 4%. Maar is deze groep niet veel eerder aangewezen op de particuliere sector? Het aanbod van particuliere woningen daalt voor hen daar met maar liefst 17%. Volgens ons een niet geringe daling, in de woorden van het voorstel wordt het voor hen 'iets moeilijker' om een woning te vinden. Daar komt nog bij dat de wachttijd langer zijn. Maar, zo stelt het College, "wanneer dit gevolg wordt afgezet tegen het belang van de verminderde instroom van mensen zonder inkomen uit werk in de aangewezen gebieden, achten wij dit echter acceptabel". Wij hebben daar onze bedenkingen bij, niet in de laatste plaats omdat er een niet ondenkbare uitwijking zal plaatsvinden naar inwonen en illegaliteit, met de mogelijke gevolgen van overlast.

Een brand blussen of de wijk onder water zetten

De kritische beschouwing van de evaluatie en het raadsvoorstel laat zien dat Rotterdam te weinig oog heeft voor de negatieve bijwerkingen van de wet voor zowel de keuzevrijheid van de woningzoekende vestigers als voor de stigmatisering van bevolkingsgroepen en de betreffende wijken. Met name de schaal waarop Rotterdam de inkomenseis van toepassing wil verklaren en de ongerichtheid van de inzet ten aanzien van de werkelijk voorkomende problemen in de betreffende wijken valt daarbij op. We hebben de Agniesebuurt als voorbeeld genoemd. Dat voorbeeld laat zien dat juist een andere aanpak voor die buurt geëigend is. Wij zijn van mening dat voor grote delen van de andere wijken hetzelfde geldt.

Wij willen absoluut niet stellen dat Rotterdam geen aandacht heeft voor sociale investeringen, maar het huidige voorstel is ons inziens geen antwoord op acute en concrete problemen en vertoont sterke ongewenste bijeffecten. In het debat is al eerder de metafoor gebruikt dat je een brand in een straat of complex niet moet blussen door de hele wijk onder water te zetten. Dat is niet effectief en veroorzaakt op andere punten en juist bij kansarme groepen schade. We denken dat het op slot doen van wijken niet de juiste weg is om de negatieve gevolgen van de ruimtelijke concentratie van kansarmen tegen te gaan. We zijn ook van mening dat toepassing van lokaal maatwerk en van een gewone herinvoering van de huisvestingsvergunning voor de particuliere huursector een groot deel van de beoogde effecten op de plekken waar het er echt toe doet, zou kunnen bewerkstelligen. De invoering van de inkomenseis voor is daarvoor niet nodig.

Maar als de voorgestelde toepassing niet het antwoord is, wat kan Rotterdam dan doen om in balans te komen? Wij denken dat Rotterdam dat niet alleen kan, maar ook zelf wel meer kan doen. Ze kan zelf zorgen voor aanbod van woningen voor lage inkomens op de VINEX-locaties. De huidige inzet bij Nesselande is in dit opzicht ondermaats. Met de Commissie Blok vinden we dat meer huisvestingsmogelijkheden voor huishoudens met lage

inkomens moeten worden gecreëerd in de randgemeenten van de grote steden en de VINEX-wijken in de regio. De productie van woningen is een lange-termijn-oplossing, dat klopt, maar moet daarom niet vergeten worden. De aanpak op dat terrein is in de stadsregio Rotterdam minder voortvarend en doeltreffend geweest dan in Haaglanden. Dat kan ook de stad Rotterdam zich aantrekken. Op korte termijn kunnen veranderingen in de woonruimteverdeling die in het afgelopen jaar zijn ingezet al effect hebben, maar ook in de huurstelling van de bestaande voorraad zijn aangrijpingspunten aanwezig om aanbod voor lage inkomens elders te creëren.

Afsluitend zijn we benieuwd hoe het beleid zich de komende tijd zal ontwikkelen: blijft de hier gedemonstreerde flinkheid dominant en het na te streven cijfer van 35.000 woningen heilig? Of gaat men juist op zoek naar een deels andere kijk op de problematiek en maatwerk. Veel zal in dat verband afhangen van de coalitievorming en het nieuwe college.

¹ Zie Zijderveld, A.C. (1998). *A Theory of Urbanity: the economic and civic culture of cities*. New Brunswick: Transaction

² Zie o.a. Musterd, S. W. Ostendorf & S. de Vos (2003). 'Neighbourhood effects and social mobility'. In: *Housing Studies*, 18, 877-892 en Laan Bouma-Doff, W. van der (2005), *De buurt als belemmering?*, Assen: Van Gorcum

³ Zie voor de kwestie van reputatie van de buurt: Ouwehand, A. (nog te verschijnen), 'Een omineuze naam, buurtreparatie en buurtreputatie', in: Kempen, R. van & S. Musterd (red.), *Stadsdagboek Nethur2006* en Reijndorp, A. (2005) *Zou u van deze man een tweedehands auto kopen? Reputaties van wijken: een kwestie van vertrouwen*, www.corpovenista.nl

⁴ Kruythoff, H., W. van der Laan Bouma-Doff & M. van der Land (2006), *Armoedewijken in profiel*, Gouda: Habiforum.

⁵ Van der Wilte, G.H. & W.H.M.van der Zanden (2005), *Evaluatie experiment huisvestingsvergunning*, Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek, p. 5.

⁶ Zie: College van Burgemeester en Wethouders (2006) *Overlegdocument t.b.v. Raad en Commissie: Rotterdam Zet Door: het voorstel tot invoering van de eis van 'inkomen uit werk' op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en het verzoek aan de Minister tot aanwijzing van gebieden als bedoeld in artikel 5 van deze wet, alsmede aanpassing van de Huisvestingsverordening Rotterdam 2003*. Raadsstuknummer 2006-127. Rotterdam: Gemeente Rotterdam en Bol, P. & M. de Langen, (2006), Rotterdam en de Rotterdamwet in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12, nr ...p.

⁷ Rigo Research en Advies (2004), *Leefbaarheid van wijken*, Den Haag: Ministerie van VROM).

⁸ Zwaard, J. van der, (2003), *Overal dichtbij, rondkomen, vooruitkomen en samenleven in de Agniesebuurt*, Rotterdam: Deelgemeente Noord.

⁹ dS+V afdeling Wonen (2005), *Stand van het Wonen Rotterdam 2005*, Rotterdam