



Sociaal en Cultureel Planbureau

Werk aan de wijk

Een quasi-experimentele evaluatie
van het krachtwijkenbeleid



Werk aan de wijk

Werk aan de wijk

Een quasi-experimentele evaluatie van het
krachtwijkenbeleid

Matthieu Permentier
Jeanet Kullberg
Lonneke van Noije

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juli 2013

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2013

SCP-publicatie 2013-15

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagfoto: © David Rozing | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0663 5

NUR 740

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 7 |
| Samenvatting en conclusies | 9 |
| S.1 Het krachtwijkenbeleid | 9 |
| S.2 Onderzoeksvragen en -aanpak | 10 |
| S.3 Ontwikkeling van inkomenssamenstelling, sociale stijging, leefbaarheid en veiligheid | 12 |
| S.4 Invloed van het krachtwijkenbeleid | 13 |
| S.5 Effect van afzonderlijke interventies | 16 |
| S.6 Hoe de geringe effectiviteit van het krachtwijkenbeleid te begrijpen? | 19 |
| Noten | 23 |
| 1 Interventies in wijken | 25 |
| 1.1 Aanleiding van het onderzoek | 25 |
| 1.2 Doel van het onderzoek | 26 |
| 1.3 Het krachtwijkenbeleid | 28 |
| 1.4 Omvang van de bestedingen in de aandachtswijken | 29 |
| 1.5 De 40 aandachtswijken | 31 |
| 1.6 Opzet van het onderzoek | 33 |
| Noten | 35 |
| 2 Sociaal-economische veranderingen in de aandachtswijken | 36 |
| 2.1 Stijging, verhuizing en de sociaal-economische status van stadswijken | 36 |
| 2.2 Sociaal-economische ontwikkelingen in de aandachtswijken | 38 |
| 2.2.1 Inkomensgroepen | 38 |
| 2.2.2 Belangrijkste inkomensbron | 41 |
| 2.3 Sociale stijgers en dalers in aandachtswijken | 42 |
| 2.3.1 Inkomensverandering onder blijvers en doorstromers | 43 |
| 2.3.2 Sociale stijging door betaald werk | 44 |
| 2.4 Selectieve verhuistromen in aandachtswijken | 46 |
| 2.4.1 Verhuismobiliteit | 46 |
| 2.4.2 Selectieve verhuistromen | 47 |
| 2.4.3 Bestemming van de verhuizers | 52 |
| 2.5 Selectieve migratie en etnische herkomst | 54 |
| 2.6 Samenvatting | 58 |
| Noten | 59 |
| 3 Effectiviteit van het krachtwijkenbeleid | 61 |
| 3.1 Effectiviteit van wijkinterventies | 61 |
| 3.2 Effectevaluatieonderzoek en methodologische criteria | 61 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.3 | Regressiediscontinuïteitdesign als quasi-experiment | 62 |
| 3.4 | Effecten van het krachtwijkenbeleid | 64 |
| 3.4.1 | Veronderstellingen en eerder onderzoek | 64 |
| 3.4.2 | Quasi-experiment krachtwijkenbeleid | 66 |
| 3.4.3 | Effecten | 67 |
| 3.4.4 | Corporatiebestedingen aan leefbaarheid nader bekeken | 70 |
| 3.5 | Samenvatting en conclusie | 73 |
| | Noten | 74 |
| 4 | Effectiviteit van sociale en fysieke interventies | 76 |
| 4.1 | Selectie van interventies | 76 |
| 4.2 | Propensity score matching als quasi-experiment | 77 |
| 4.3 | Effecten van Onze Buurt aan Zet | 79 |
| 4.3.1 | Onze Buurt aan Zet | 79 |
| 4.3.2 | Quasi-experiment Onze Buurt aan Zet | 80 |
| 4.3.3 | Effecten van OBaZ | 82 |
| 4.4 | Effecten van herstructurering | 86 |
| 4.4.1 | Veronderstellingen en eerder onderzoek | 86 |
| 4.4.2 | Quasi-experiment herstructurering van de woningvoorraad | 87 |
| 4.4.3 | Effecten | 90 |
| 4.4.4 | Het langetermijneffect van herstructurering | 94 |
| 4.4.5 | Effecten van grootschalige herstructurering | 98 |
| 4.5 | Effecten van de verkoop van sociale huurwoningen | 100 |
| 4.5.1 | Veronderstellingen en eerder onderzoek | 100 |
| 4.5.2 | De verkoop van sociale huurwoningen in een quasi-experiment | 101 |
| 4.5.3 | Effecten | 103 |
| 4.6 | Samenvatting en conclusie | 105 |
| | Noten | 108 |
| | Summary and conclusions | 111 |
| | Bijlagen A t/m E (te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport) | |
| | Literatuur | 126 |
| | Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau | 130 |

Voorwoord

Het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (vrom), directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie (inmiddels BZK/WB) heeft het initiatief genomen tot een breed onderzoeksprogramma om te zien of de hoge verwachtingen van het krachtwijkenbeleid uit 2007 werden waargemaakt. Dit programma bestaat uit verschillende studies door verschillende instituten die elk vanuit een eigen perspectief de voortgang in de veertig aandachtswijken in kaart brengen. Binnen dit programma is het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verzocht de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid te toetsen met behulp van quasi-experimenteel onderzoek. Hiervoor zijn de wijken en hun bewoners over een aantal jaren gevolgd. Hoe zijn de bevolkingssamenstelling, de leefbaarheid en de veiligheid veranderd? En wat heeft het krachtwijkenbeleid hierin betekend?

De studie is een vervolg op het SCP-rapport *Wonen, wijken en integratie* (Wittebrood en Permentier 2011) dat ook op verzoek van dit ministerie is uitgebracht. Ook daarin stond de effectiviteit van wijkinterventies centraal, maar omdat de beschikbare data destijds niet recenter waren dan 2009, kon het krachtwijkenbeleid nog niet worden geëvalueerd. In deze studie wordt alsnog de balans opgemaakt van vier jaar krachtwijkenbeleid. Ook zijn enkele afzonderlijke wijkinterventies onderzocht. Deze effectmetingen plaatsen we tegen de achtergrond van de bevolkingsdynamiek in aandachtswijken.

Het onderzoek leunt op een omvangrijk en complex databestand. De kern ervan is afkomstig van het Sociaal Statistisch Bestand (SSB), dat in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek voor ons op maat is gemaakt. De auteurs danken dr. Marjolijn Das (CBS) voor haar datatechnische en -inhoudelijke advies.

De auteurs willen ten slotte de leden van de begeleidingscommissie hartelijk danken voor hun grote betrokkenheid en waardevolle commentaren. De commissie bestond uit dr. Gideon Bolt (Universiteit Utrecht, voorzitter), drs. Bart Boon (ministerie van Financiën), dr. Marjolijn Das (CBS), dr. Frank van Dam (PBL), dr. Mariël Droomers (RIVM), dr. Reinout Kleinhans (OTB/TU Delft), en, namens de opdrachtgever, drs. Arjen Verweij (ministerie van vrom, inmiddels SZW) en drs. Floor Langendijk (ministerie van BZK).

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting en conclusies

S.1 Het krachtwijkenbeleid

In dit rapport is nagegaan of de wijken die zijn geselecteerd voor het krachtwijkenbeleid een positievere ontwikkeling hebben doorgemaakt op het terrein van leefbaarheid, veiligheid en de sociaal-economische positie dan wijken waar dit beleid niet van toepassing was. Daarnaast is gekeken naar de effectiviteit van enkele specifieke sociale en fysieke interventies. In 2007 maakte toenmalig minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar het Actieplan Krachtwijken bekend. Dat beoogde in tien jaar tijd in 40 wijken' markante verbetering te bereiken binnen de vijf thema's wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid. De wijken zijn geselecteerd op grond van een cumulatie van problemen op het gebied van werkloosheid, leefbaarheid en veiligheid en een oude, eenzijdig samengestelde woningvoorraad. De 40 meest urgent geachte wijken, met de hoogste probleemscores, zijn aangewezen als aandachtswijken. Ze bevinden zich in achttien grotere gemeenten.

In de betreffende wijken is gebiedsgericht beleid ontwikkeld door de lokale partners, met nauwe samenhang tussen de verschillende deelterreinen. Verkokering werd tegengegaan en bewoners kregen, als ervaringsdeskundigen, vaak inspraak in de plannen. Het krachtwijkenbeleid past in een lange traditie van gebiedsgericht beleid waarmee aanvankelijk vooral fysieke verbetering werd nagestreefd (stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig) en later ook het beteugelen van sociale problematiek zoals werkloosheid, schooluitval, criminaliteit, overlast en gevoelens van onveiligheid (sociale vernieuwing en Grotestedenbeleid in de jaren negentig en 2000).

Deze studie concentreert zich op de effectiviteit van beleid in termen van de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de wijkbewoners. Daarmee bestrijkt deze studie niet alle, maar wel een groot deel van de vijf domeinen waarop het beleid ambities had.

Financiële middelen

Tot 2012 kregen de 40 aandachtswijken extra geld (gemiddeld 388 euro per bewoner per jaar) (TK 2006/2007b). Het meeste geld werd ingebracht door de woningcorporaties, ook door corporaties die geen bezit hadden in de aangewezen wijken. De corporaties zouden jaarlijks 250 miljoen euro 'additioneel' investeren in de aandachtswijken, aanvullend op al in gang gezette investeringen. De investeringen in de aandachtswijken waren ook aanvullend op die in het kader van het Grotestedenbeleid, dat al sinds 1995 loopt. Daarvoor werd jaarlijks een bedrag in dezelfde orde van grootte uitgegeven voor vergelijkbare doelen als in het kader van het krachtwijkenbeleid, maar deze investeringen waren niet voorbehouden aan de aandachtswijken. In 2011 is de speciale Vogelaarheffing – waarmee corporaties die zelf geen woningen beheren in de aangewezen gebieden financieel bijdroegen – afgeschaft, terwijl ook het rijk sinds 2012 geen extra middelen meer beschikbaar heeft voor de aandachtswijken. In plaats van tien jaar is het beleid vier jaar lang financieel ondersteund. Ook is de extra inzet van middelen door de

woningcorporaties na onderhandelingen tussen het rijk en de corporatiesector aanzienlijk lager uitgevallen dan door de minister was beoogd. In vier jaar tijd is in het kader van het krachtwijkenbeleid in totaal ruim 1 miljard euro besteed in de 40 aandachtswijken samen.

Instrumenten

De verbeteringen in de aandachtswijken werden nagestreefd met behulp van soms nieuwe, soms al eerder toegepaste fysieke en sociale ingrepen. Belangrijke ingrediënten van het wijkenbeleid zijn het vervangen van huur- door koopwoningen, verkoop van sociale huurwoningen, verbeteren van de publieke ruimte, creëren van brede scholen of multifunctionele wijkcentra, bewoners betrekken bij het beheer van de wijk, hulpverlening aan huishoudens met problemen ('achter de voordeur'; vrom/wwi 2010). Het instrumentarium van het krachtwijkenbeleid was niet nieuw en ook niet uniek voor deze meest problematische wijken. Wat het krachtwijkenbeleid onderscheidend moest maken, was een intensievere inzet van dit instrumentarium met behulp van de extra middelen die ter beschikking zijn gesteld. De keuze van de exacte instrumenten en waar ze binnen de wijken precies ingezet zouden worden, was aan de lokale partners (zoals gemeenten, woningcorporaties en burgers).

5.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Evaluatie van de effectiviteit van het beleid; totaal en op onderdelen

Om de ontwikkelingen in de aandachtswijken te volgen, heeft het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (inmiddels: Binnenlandse Zaken) opdracht gegeven tot verschillende studies. Deze studie is er daar een van en betreft longitudinaal en quasi-experimenteel onderzoek waarin de wijken en de wijkbewoners een aantal jaren achtereen gevolgd zijn: 2006 tot en met 2010/2012, voor zover gegevens beschikbaar zijn. Dit rapport is een vervolg op de studie *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011), dat dezelfde doelstelling had. Maar de beschikbare gegevens waren toen van zo kort na de aanvang van het krachtwijkenbeleid, dat effecten daarvan nog niet goed in beeld gebracht konden worden. Inmiddels is dat wel mogelijk. De centrale onderzoeksvragen in dit rapport zijn:

- 1 In welke mate is de sociaal-economische positie van aandachtswijken gewijzigd als gevolg van veranderingen in de sociaal-economische positie van bewoners en door selectieve migratie van bewoners?
- 2 In welke mate is het krachtwijkenbeleid effectief geweest in het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken?
- 3 In welke mate zijn afzonderlijke (zowel fysieke als sociale) interventies effectieve instrumenten om de leefbaarheid en veiligheid in een wijk te verbeteren?

Aandachtswijken centraal (onderzoeksvraag 1 en 2)

Voor de aandachtswijken en overige wijken in de 31 grootste gemeenten in Nederland (G31) zijn we nagegaan hoe processen van sociale stijging en selectieve verhuizing verlopen en hoe in samenhang met deze twee processen de inkomenssamenstelling van de

wijkbewoners al dan niet veranderde (hoofdstuk 2). Anderzijds is ingegaan op de vraag in hoeverre ontwikkelingen ten aanzien van sociale stijging en inkomensniveau, maar ook ten aanzien van leefbaarheid en veiligheid in de wijken toegeschreven kunnen worden aan het krachtwijkenbeleid (hoofdstuk 3). Dat is gedaan voor het krachtwijkenbeleid in zijn geheel, dus voor alle maatregelen samen die in de 40 aandachtswijken zijn toegepast gedurende de jaren 2008-2011. Hiervoor is de quasi-experimentele techniek van regressiediscontinuïteit gebruikt. De 40 wijken worden vergeleken met wijken die daar het meest op leken in het jaar van aanwijzing van de wijken (2007). Hun probleemscores volgden in rangorde op de aandachtswijken.

Instrumenten centraal (onderzoeksvraag 3)

Net als in het eerdere rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011) bekijken we enkele afzonderlijke interventies zoals ze binnen het krachtwijkenbeleid, maar ook elders en eerder al werden toegepast (hoofdstuk 4). Het betreft herstructurering van de woningvoorraad, zowel algemene verbetering als een doelbewuste vervanging van huurwoningen door nieuwe koophuizen om meer sociaal-economische menging van de wijkbevolking te krijgen. Een tweede interventie is de verkoop van sociale huurwoningen, waardoor bewoners meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor hun woonomgeving krijgen. We kijken hoe deze interventies in recente jaren uitpakt. Dit gebeurt ook op quasi-experimentele wijze, met een voor- en nameting in de wijken waar deze vorm van wijkverbetering werd uitgevoerd en in referentiewijken. De gebruikte analysetechniek is *propensity score matching*.

Het voornemen was om op quasi-experimentele wijze ook de effecten van sociale interventies te evalueren. Dit bleek echter niet mogelijk. Zo zijn de ingrepen heterogeen van aard en lastig te onderscheiden van bestaand beleid, ze hebben soms een grotere of juist veel kleinere reikwijdte dan de wijk en ook is niet bekend in welke wijk en in welke periode ze zijn ingezet.

Om toch aandacht te hebben voor dit type interventies is teruggegrepen naar een veel ouder, gebiedsgericht interventieprogramma met een sterk accent op sociale en participatie-initiatieven. Het betreft een onderdeel van de sociale pijler van het Grotestedenbeleid, Onze Buurt aan Zet (OBaZ) (BZK 2002) dat in de periode 2001-2004 werd uitgevoerd in een aantal gemeenten en wijken. Het instrumentarium leek erg op interventies die later binnen het krachtwijkenbeleid zijn toegepast, zoals projectmatige initiatieven waarbij bewonersparticipatie een belangrijk element is en die tot doel hadden om de sociale cohesie en publieke familiariteit te bevorderen. De intensieve toepassing van deze interventies in een specifiek tijdbestek en in specifieke, bekende wijken vormde de reden om alsnog een quasi-experimentele evaluatie van dit beleid uit te voeren.

Hierna volgt een weergave van absolute ontwikkelingen van de inkomenspositie van de bewoners, en van leefbaarheid en veiligheid in de aandachtswijken. Daarna evalueren we de invloed van het krachtwijkenbeleid op diezelfde indicatoren en van de afzonderlijke interventies. Ten slotte worden de bevindingen in perspectief geplaatst.

5.3 Ontwikkeling van inkomenssamenstelling, sociale stijging, leefbaarheid en veiligheid

Iets minder concentratie van lage inkomens in de aandachtswijken

Bij de start van het krachtwijkenbeleid leefden zorgen binnen de rijksoverheid over de mogelijkheden voor bewoners van aandachtswijken om maatschappelijk vooruit te komen en over selectieve verhuizingen van sociale stijgers zodra hun inkomenssituatie verbeterde. Het risico van arme (en verder verarmende) grootschalige woongebieden moest worden afgewend.

In het rapport van Wittebrood en Permentier (2011) werd een toenemende concentratie van lage inkomensgroepen in de aandachtswijken gesignaleerd. Die deed zich voor tot midden jaren 2000, stabiliseerde toen en nam vanaf 2008 enigszins af. Er kwam de laatste jaren iets meer spreiding van lage inkomens over de diverse wijken binnen de G31, doordat hun aandeel in de overige wijken toenam. Het gaat om een zeer bescheiden kentering, maar het proces van toenemende verwijdering tussen aandachts- en overige stadswijken is vooralsnog gestopt.

De inkomensverdeling in de aandachtswijken is ook diverser geworden doordat sinds midden jaren 2000 het aandeel bewoners met een hoog inkomen (de 20% hoogste inkomens binnen de landelijke verdeling) iets steeg, ten koste van de groep middeninkomens. Dit was ook in de andere stadswijken het geval. Vergelijkbaar waren ook de ontwikkelingen van aantallen bijstandsontvangers. Hun aandeel is in de aandachtswijken ruim tweemaal hoger dan in overige stadswijken (namelijk ruim 7% van de beroepsbevolking in 2010). Maar dit aandeel daalde in de periode 1999-2010 evenzeer als in andere stadswijken. De daling verliep geleidelijk over de hele periode en begon dus al eerder dan het krachtwijkenbeleid.

In aandachtswijken evenzeer sociale stijging als in andere wijken

De sociale stijging in de aandachtswijken was vergelijkbaar met die in andere stadswijken en dat veranderde ook niet door de tijd. Jaarlijks maakt bijna 18% van de bewoners een substantiële inkomensverbetering mee. Bijna evenveel mensen gaan er juist op achteruit. Er is geen aanwijzing voor toegenomen sociale stijging of daling sinds 2008, in de aandachtswijken noch daarbuiten.

Minder selectieve verhuizingen

De vastgestelde kleine verbetering in het inkomensprofiel van de aandachtswijkbewoners blijkt het gevolg van een veranderde samenstelling van de verhuisstromen. Het vertrekoverschot van hogere en middeninkomens nam vanaf midden jaren 2000 geleidelijk af en kwam zo dichterbij de situatie in andere stadswijken. De positie van de aandachtswijken wat betreft behoud en werving van de midden- en hogere inkomens voor de wijk is ten opzichte van de overige wijken iets verbeterd. Dit is conform het beleid om deze groepen voor de aandachtswijken te behouden. Wel begon de lichte koerswending al eerder dan het krachtwijkenbeleid en ook al eerder dan de crisis op de woningmarkt. Die crisis heeft het aantal verhuizingen doen afnemen, zowel in de aandachtswijken als daarbuiten.

Ontwikkeling van leefbaarheid en veiligheid in aandachtswijken vergelijkbaar met andere wijken

De ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, tevredenheid en sociale cohesie lopen voor de meeste indicatoren parallel in de aandachtswijken en in de wijken die daar het meest op lijken.

Voor alle vormen van slachtofferschap (van geweld, diefstal, woninginbraak en vernieling) is er tussen 2009 en 2012 een scherpe toename zichtbaar, na een geleidelijke daling in de jaren 2000. De perceptie van geweld, diefstal en overlast van jongeren kende al iets eerder een ongunstige omslag, namelijk tussen 2006 en 2009, een ontwikkeling die in 2011 doorzette. Hier was zowel de afname als de toename in de aandachtswijken sterker dan in de meest vergelijkbare wijken. De economische crisis deed zich voelen, zoals blijkt uit een toename van het aantal ww-ontvangers. Dit heeft mogelijk ook de criminaliteit aangejaagd.

Over de gehele periode vanaf 2002 nam de verloedering (vuil, bekladding, vernielingen) af en de tevredenheid met de woonomgeving toe, in de aandachtswijken zowel als in de referentiewijken. Op deze twee punten is de ontwikkeling continu positief geweest.

In aandachtswijken sterker idee van buurtverbetering

In de aandachtswijken meent men vaker dan in de referentiewijken dat de buurt het afgelopen jaar verbeterde en dat de buurt het komende jaar zal verbeteren. Het sterkere idee van vooruitgang viel in de aandachtswijken samen met de inzet van het krachtwijkenbeleid. Tegelijkertijd ontwikkelden de veiligheid en leefbaarheid zich over het algemeen vergelijkbaar in de aandachtswijken en in de referentiewijken. Hier lijkt zich een discrepantie voor te doen tussen feitelijke ontwikkelingen in de aandachtswijken en de perceptie van de vooruitgang. De perceptie was gunstiger.

Iets minder dan de helft van alle aandachtswijkbewoners gaf aan op de hoogte te zijn van de wijkverbeteringsactiviteiten in het kader van het krachtwijkenbeleid. Deze bewoners blijken het verschil te maken met de wijken die het meest op aandachtswijken lijken. Bewoners die op de hoogte zeggen te zijn van de wijkactieplannen en -activiteiten oordelen namelijk positiever over de vooruitgang van hun wijk, zowel over het afgelopen jaar als wat betreft de nabije toekomst. Het lijkt erop dat de aanwijzing tot aandachtswijk de bewoners heeft meegenomen in een idee van wijkverbetering. Overigens zijn de onderlinge verschillen tussen aandachtswijken op dit punt heel groot. Kennelijk is de bijzondere wijkaanpak in de ene aandachtswijk veel zichtbaarder geweest voor de bewoners, of beter gecommuniceerd dan in de andere aandachtswijk.

5.4 Invloed van het krachtwijkenbeleid

Tabel S.1 geeft een samenvattend overzicht van de effecten van het krachtwijkenbeleid (en die van verschillende afzonderlijke interventies) op veiligheid, op leefbaarheid en op de sociaal-economische positie van wijkbewoners.

Geen effect meetbaar op sociale stijging en inkomenssamenstelling

Er zijn geen aanwijzingen dat het krachtwijkenbeleid heeft geleid tot een sterkere inkomensverbetering of sociale stijging in de aandachtswijken ten opzichte van de meest vergelijkbare wijken (wijken die ook achterstanden kenden, maar iets minder sterk dan de aandachtswijken). Het krachtwijkenbeleid blijkt in de aandachtswijken geen onderscheidende invloed te hebben gehad op aandelen sociale stijgers en lage inkomens (zie tabel S.1). De lichte positieverbetering van lagestatuswijken geldt breder dan alleen de aandachtswijken.

Geen effect meetbaar op veiligheid en leefbaarheid

Alles bijeengenomen zijn er geen robuuste gunstige effecten vast te stellen van het krachtwijkenbeleid op de veiligheid en de leefbaarheid in de buurt (zie tabel S.1). Voor de meeste indicatoren geldt dat het verschil tussen de aandachtswijken en de wijken die niet geen aandachtswijk werden in 2011/2012 niet minder is geworden. Daarmee is niet gezegd dat het op alle punten slecht ging met de aandachtswijken. Een minder gunstige score kan immers betekenen dat de aandachtswijken wel aantrekkelijker werden, maar in mindere mate dan de referentiewijken. Zo verbeterde de tevredenheid met de woonomgeving elders meer dan in de aandachtswijken.

Ongunstig effect op buurtparticipatie

Het hardste resultaat is een ongunstig effect van het krachtwijkenbeleid op de inzet van bewoners voor hun buurt. Dit is opmerkelijk omdat het bevorderen van buurtparticipatie juist een van de kerndoelen van het beleid was. Wel zijn aandachtswijkbewoners die op de hoogte zijn van de wijkactieplannen (40%) vaker actief in de eigen wijk dan degenen die er niet vanaf weten. Dit lijkt erop te duiden dat een kleine groep bewoners in de aandachtswijken actief is in de buurt, terwijl veel overige bewoners zich afzijdig houden.

Tabel S.1

Samenvatting van de uitkomsten van krachtwijkenbeleid, herstructurering, verkoop en participatiebeleid (OBaZ), 2011/2012^a

| | kracht- wijken- beleid | herstruc- turering algemeen ^b | herstruc- turering specifiek ^c | verkoop sociale huur- woningen | partici- patie- interventies (OBaZ) |
|-------------------------------------|------------------------------|--|---|---|--|
| <i>veiligheid</i> | | | | | |
| gerapporteerd slachtofferschap | | | | | |
| geweld | - | + | ++ | 0 | 0 |
| woninginbraak | + | 0 | 0 | 0 | 0 |
| diefstal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| vernieling | 0 | + | 0 | 0 | 0 |
| perceptie criminaliteit en overlast | | | | | |
| geweld | 0 | + | + | + | 0 |
| diefstal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| verloedering | 0 | 0 | 0 | 0 | -- |
| overlast jongeren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| gevoel van onveiligheid | | | | | |
| algemeen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| in de buurt | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| <i>leefbaarheid</i> | | | | | |
| sociale cohesie | | | | | |
| tevredenheid | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| tevredenheid woonomgeving | | | | | |
| vervelend in deze buurt te wonen | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| buurtontwikkeling | | | | | |
| buurt afgelopen jaar vooruit | 0 | | | | |
| buurt gaat komend jaar vooruit | 0 | | | | |
| buurtinzet | | | | | |
| inzet voor buurt (afgelopen jaar) | -- | | | | |
| Leefbaarometer-score (2010) | - | ++ | ++ | 0 | 0 |
| woz-waarde | 0 | 0 | 0 | + | |

Tabel S.1 (vervolg)

| | kracht- wijken- beleid | herstruc- turering algemeen ^b | herstruc- turering specifiek ^c | verkoop sociale huur- woningen | partici- patie- interventies (OBaZ) |
|--|------------------------------|--|---|---|--|
| <i>sociaal-economische positie</i> | | | | | |
| inkomstenbron (t.o.v. potentiële beroepsbevolking) | | | | | |
| werkloosheidsuitkering | 0 | | | | |
| bijstand | 0 | | | | |
| aandeel lage inkomens (in %) | 0 | | | | |
| aandeel sociale stijgers (in %) | 0 | | | | |

- a ++ of -- : het effect is significant gunstig (++) of ongunstig (--) ($p < 0,05$).
+ of - : de richting van effect lijkt gunstig (+) of ongunstig (-) ($p < 0,2$ en $p > 0,05$).
o: kleinere effecten ($p > 0,2$).
- b Tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2011 minimaal 3% van de woningen onttrokken en minimaal 100 woningen nieuw gebouwd.
- c Tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2011 minimaal 3% van de huurwoningen onttrokken en minimaal 3%, minimaal 100 woningen nieuw gebouwd én minimaal 3% van de woningvoorraad veranderd in koopwoningen.

Bron: ABF Research '99, '06 en '09; RIGo (Leefbaarometer '98, '06, '08 en '10); VROM (SYSWOV '99, '06 en '11; WBO '98, WoON '06 en '09); BZK/CBS (WoON '12); BZK/Justitie (PMB '97/'99 en '05/'06); CBS (IVM '09 en '11; SSB '99, '06, '08 en '10) SCP-bewerking

5.5 Effect van afzonderlijke interventies

Het geheel van beleidsinterventies in de aandachtswijken heeft geen onderscheidende invloed gehad op sociale stijging, inkomensniveau, veiligheid en leefbaarheid, terwijl dit op grond van eerdere evaluaties van diverse interventies wel verwacht mocht worden. Nu zijn die interventies niet exclusief geweest voor de aandachtswijken. Het is mogelijk dat afzonderlijke interventies wel positieve effecten hadden. Hierna kijken we naar die afzonderlijke interventies. Daarna komen we terug op mogelijke verklaringen voor het feit dat we geen onderscheidende effecten van het krachtwijkenbeleid vinden.

Herstructurering help tegen geweld en vernieling

Herstructurering in de periode 2000-2006 sorteerde overwegend gunstige effecten, waarbij de specifieke ingreep – dus de nieuwbouw van koopwoningen – het gunstigst uitpakte (Wittebrood en Permentier 2011). Uit de evaluatie van het recentste cohort herstructureringsingrepen (2007-2010) blijken er maar op enkele onderdelen positieve effecten te zijn (zie tabel S.1). De algemene ingreep doet bovendien in effectiviteit niet onder voor de specifieke ingreep. Positieve effecten waren er voor geweldscriminaliteit, vernieling en de Leefbaarometer-score (een maat waarin diverse dimensies van leefbaarheid zijn samengevoegd).² De positieve score van de Leefbaarometer in

de herstructureringswijken komt mede doordat in die score de samenstelling van de woningvoorraad een belangrijke rol speelt.

Een significant gunstig effect op geweld in de wijk is een belangrijk positief resultaat van de herstructurering, maar het ontbreken van een robuust effect op de tevredenheid met de woonomgeving is verrassend. Mogelijk zien we hier een effect van de crisis op de woningmarkt en het feit dat de verkoop van de nieuwe woningen niet goed verloopt. Dit kan zich uiten in het leeg blijven staan van gerealiseerde woningen. Als verdere vernieuwingsingrepen wel zijn aangekondigd, maar door de crisis zijn uitgesteld, kan dit ook een gevoel van verloedering geven, omdat in woningen die voor de sloop genomineerd zijn meestal niet meer geïnvesteerd wordt.

We vinden geen aanwijzingen dat de interventie in wijken met de grootste leefbaarheidsachterstanden anders uitpakte dan in wijken met een wat hogere sociale status. Daarom lijkt de sterkere focus van de herstructurering (de vorm waarbij koopwoningen gerealiseerd worden) op aandachtswijken niet verantwoordelijk te zijn voor de bescheiden resultaten. De aanhoudende woningmarktcrisis vertraagt en frustreert het proces en dat is waarschijnlijk goed merkbaar geweest voor de wijkbewoners.

Grootschalige, langdurige herstructurering is gunstig voor veiligheid en tevredenheid

In een derde deel van de wijken die recent werden geherstructureerd, was dit een vervolg op inspanningen die al langer gaande zijn en waar tussen 1998 en 2010 minstens één op tien woningen werd vervangen. Het gaat om wijken zoals Amsterdam Nieuw-West, Amsterdam-Bijlmer, Den Haag Zuid-West, flinke delen van Rotterdam, Schiedam-Nieuwland en Kruiskamp in Amersfoort. De effecten op de veiligheid zijn daar wat gunstiger geweest dan in de gemiddelde herstructureringswijk, terwijl er ook sterker dan elders sprake was van toegenomen tevredenheid met de woonomgeving.

Effect van afgeronde ingrepen op veiligheid loopt op termijn terug; op tevredenheid met de omgeving niet

Nieuw in deze studie is het gegeven dat we de herstructureringswijken die in de periode 1998-2003 zijn aangepakt en afgerond ook in latere jaren hebben gevolgd om te zien hoe de leefbaarheids- en veiligheidsindicatoren zich ontwikkelden. De aanvankelijk gunstige effecten blijken zowel bij de specifieke als de algemene ingreep circa tien jaar na dato (in 2011) nog aanwezig.

Maar de gunstige effecten op perceptie van veiligheid en verloedering zijn in 2011 wel teruggelopen ten opzichte van enkele jaren eerder (2009). Dat geldt het meest daar waar koopwoningen zijn gerealiseerd. Het geldt níét voor de tevredenheid met de woonomgeving; die is iets gestegen ten opzichte van 2009. Het lijkt erop dat de waardering voor de fysieke verbetering beklijft, maar dat de veiligheidsperceptie na een aantal jaren terugloopt.

Geen gunstige effecten van verkoop van sociale huurwoningen

Er waren in de periode 2007-2010 geen significante effecten van de verkoop van sociale huurwoningen op de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Het positiefst waren de

perceptie van geweld in de wijk en een sterkere stijging van de woz-waarde in de wijken waar woningen verkocht werden. Die laatste relatie ligt mogelijk omgekeerd: wijken met stijgende waarden en een kennelijk toenemende belangstelling voor woningen lenen zich het best voor verkoop, zeker in crisistijd.

In de jaren 2007-2010 was sprake van een sterkere focus van de verkoop van sociale huurwoningen op aandachtswijken en andere lagestatuswijken. Jókövi (2011) rapporteerde dat de verkopen van sociale huurwoningen in de loop der jaren in aantal afgenomen zijn, waarbij de kortingen op de aankoopprijs steeds groter werden. Woningcorporaties moeten over een langere reeks van jaren steeds meer moeite doen om woningen te verkopen, wat vermoedelijk betekent dat de gretigste kopers al bereikt zijn en de aantrekkelijkste woningen al vergeven.

Mogelijk sorteert de verkoop in wijken met een geringe sociale status andere effecten dan in hoger gepositioneerde wijken. Verschillende andere studies wijzen in die richting. In deze wijken zouden andere kopers gerekruteerd worden die minder in de woning en de omgeving investeren. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor het feit dat we in deze studie minder gunstige effecten van verkoop vinden dan in eerdere studies (Wittebrood en Permentier 2011; Atlas voor Gemeenten 2009). Daarbij frustriert de economische crisis de verkoop de laatste jaren, mede door de toenemende problemen voor kandidaat-kopers om een woning te financieren. Buurtbewoners kunnen dat ervaren in de vorm van leegstand voordat verkocht of opnieuw verhuurd wordt.

Onze Buurt aan Zet (OBaZ): een selectie van wijken met veel sociale projecten. De ambitie voor deze studie was om ook elementen uit het krachtwijken instrumentarium te evalueren met een meer sociaal en participatief karakter, zoals het 'achter de voordeur'-concept, bewonersbudgetten of speelvoorzieningen met spelbegeleiding. Daarbij deden zich echter (zoals vermeld in § 1.2) moeilijkheden voor die een quasi-experimentele toetsing op wijkeffecten in de weg staan. In een poging om dit type interventies toch recht te doen, is teruggegrepen op het interventieprogramma Onze Buurt aan Zet, dat liep in de jaren 2001-2004. Dit wijkgerichte beleid omvatte een plaatselijk verschillende samenstelling van interventies, maar wel overwegend in de sociale en participatiesfeer: wijkscouwen waarop gerichte verbeteringen op aangeven van bewoners volgen, buurtvaders, sport en spel, festiviteiten en dergelijke. Dat zijn interventies die ook binnen het krachtwijkenbeleid zijn toegepast, al weten we niet precies welke interventies in welke wijken hebben plaatsgevonden. Het programma kende in deze economisch voorspoedige jaren bovendien een vrij royaal budget van omgerekend ongeveer 2 miljoen euro per wijk. Omdat in dezelfde periode ook herstructurering in een aantal wijken aan de orde was, een ingreep met potentieel sterke effecten op leefbaarheid (Wittebrood en Permentier 2011), is in de evaluatie een selectie van wijken gemaakt (ook referentiewijken) waar herstructurering niet aan de orde was.

Geen onderscheidende positieve effecten van OBaZ op veiligheid en leefbaarheid. De effecten van deze verzameling van participatie bevorderende, aantrekkelijk getitelde sociale interventies (Onze buurt aan Zet!) zijn over het geheel genomen weinig bemoedigend geweest.

Robuuste positieve effecten hebben we niet kunnen vaststellen, zelfs niet op de sociale cohesie. De meeste indicatoren (waaronder slachtofferschap van geweld en diefstal) ontwikkelden zich in deze periode in absolute zin wel gunstig, maar dat was in mindere mate het geval in de OBaZ-wijken. De sociale cohesie, die in diverse projecten een expliciet doel was, neigde wel in de positieve richting (maar verre van significant) en heeft kennelijk niet de sociale controle gebracht die criminaliteit zou kunnen temperen. Wel werd een wat sterkere aanwezigheid van de politie gepercipieerd (niet in tabel S.1), maar ook die heeft de criminaliteit kennelijk niet gunstig beïnvloed. De bijzondere aandacht heeft al met al weinig toegevoegd, terwijl de perceptie van verloedering juist ongunstiger werd. Mogelijk verbeterde de veiligheid in de referentiewijken minstens evenzeer dankzij het gelijktijdige, veel substantiëlere veiligheidsbeleid, met onder meer veel aandacht voor veelplegers. Wat de verloedering betreft, is voorstelbaar dat de aandacht voor de leefbaarheid in de wijk de verwachtingen van de bewoners heeft opgeschroefd.

5.6 Hoe de geringe effectiviteit van het krachtwijkenbeleid te begrijpen?

Al met al zijn de effecten van enkele afzonderlijke interventies die nader onderzocht zijn niet onverdeeld gunstig te noemen. Significant positieve effecten zijn alleen voor herstructurering gevonden, vooral voor grootschalige herstructurering. Recente verkoop van huurwoningen en wat oudere participatie-initiatieven gaven geen significante positieve uitkomsten. Met deze vaststelling gaan we terug naar de krachtwijken en zoeken we naar verklaringen voor de geringe effecten die gevonden zijn.

Ook elders inspanningen gepleegd

Om meer grip te krijgen op de contra-intuïtieve uitkomsten voor de aandachtswijken is in hoofdstuk 3 nader gekeken naar de precieze uitgaven van de woningcorporaties, in de aandachtswijken en in de referentiewijken die daar het meest op lijken. Daaruit bleek dat de woningcorporaties (volgens eigen opgave) hun uitgaven aan leefbaarheid inderdaad meer focusten op aandachtswijken, maar in de praktijk was het verschil met de referentiewijken minder groot dan de absolute bestedingen in de aandachtswijken doen vermoeden. In de aandachtswijken werd door de corporaties in de eerste drie jaren bijna 50% meer aan leefbaarheid besteed dan in de referentiewijken. De verschillen in herstructureringsinspanningen waren minder groot. Wel vond de bouw van koopwoningen in de aandachtswijken tweemaal vaker plaats dan in de referentiewijken, maar het betrof een kleine minderheid van wijken. De onderlinge verschillen tussen de aandachtswijken waren groot. In andere wijken was vaker sprake van bouw van huurwoningen. In de huidige woningmarktsituatie had de bouw van huurwoningen vermoedelijk gunstiger effecten dan die van koopwoningen.

Rechtvaardigen de verschillen in beleid tussen aandachtswijken en andere lagestatuswijken wel een quasi-experimenteel onderzoek zoals we dat gedaan hebben? Voor dat experiment moet er een helder onderscheid zijn tussen interventiewijken en andere wijken, en dat onderscheid is in de praktijk diffuus. Dat is een serieus beletsel, omdat onvoldoende duidelijk is wat in welke wijken precies aan beleid is gevoerd. Onder het label 'aandachtswijk' gaat een zeer heterogeen pakket aan beleid schuil. Toch menen we dat

het experiment verantwoord is, en wel om twee redenen: de corporatie-uitgaven waren weliswaar lager dan bedoeld, maar nog altijd significant hoger in de aandachtswijken. Bovendien zouden ambities ook bereikt worden door de onderlinge afstemming van investeringen, de integrale aanpak en de ondersteuning met kennis van de betrokken partners, waaronder het rijk. Op deze punten heeft het beleid in de aandachtswijken echter geen kop op de reguliere aanpak geboden die meetbare, positieve effecten opleverde.

Negatieve beeldvorming, attendering en mobilisatie-effecten?

Wat leren we van de effecten die we wel vonden? De geweldscriminaliteit bleef ondanks alle inspanningen negatief afsteken. We hebben hier geen sluitende verklaring voor. De aandachtswijken steken ook negatief af in diverse oordelen over de leefbaarheid in de omgeving: tevredenheid, cohesie en vooral de eigen inzet voor de buurt. Mogelijk speelt hier de aanwijzing tot probleemwijk een rol en zijn de bewoners gealarmeerd, waarna ze een somberder perceptie van hun wijk krijgen. Zo is bekend dat een slechte reputatie de participatie van buurtbewoners negatief kan beïnvloeden.

Daartegenover staat dat men vaker meent dat de wijk vooruitgang of zal gaan. Aangezien we dat niet terugzien in positief onderscheidende, feitelijke ontwikkelingen van de leefbaarheid, lijkt hier ook sprake van alarmering, of liever attendering: men weet dat er extra inspanningen gepleegd worden (40% van de aandachtswijkbewoners weet dat) en oordeelt dan positiever over de ontwikkeling van de wijk. In die zin lijkt de aandacht goed te doen.

Enthousiaste bewoners gaan schuil tussen de meer afzijdige

De uitkomsten van dit onderzoek stroken niet altijd met de positievere ervaringen van beleidsmakers die zich intensief met het krachtwijkenbeleid bezighouden. Het is goed denkbaar dat die afwijkende eigen ervaring te maken heeft met grote onderlinge verschillen tussen aandachtswijken. Ook is goed mogelijk dat beleidsmedewerkers binnen de aandachtswijken vooral contact hebben met actieve en betrokken bewoners voor wie het krachtwijkenbeleid of specifieke onderdelen daarvan veel betekent. Hun positieve geluid kan ondersneeuwen in het totaal van een meer afzijdige wijkbevolking.

Daarnaast moeten we ook de absolute ontwikkelingen niet uit het oog verliezen: de tevredenheid met de woonomgeving nam toe, de verloedering nam af en de sociaal-economische eenzijdigheid werd geleidelijk minder. En dat was ook in de recente crisis-jaren het geval.

Olievlekwerking?

Door dezelfde beleidsmedewerkers is geopperd dat in andere wijken het repertoire aan maatregelen zoals het in de aandachtswijken is toegepast ook is overgenomen en dat van het krachtwijkenbeleid zodoende een 'olievlekwerking' uitging. Andere wijken profiteerden in dat geval mee en dat reduceert het contrast tussen aandachtswijken en die andere wijken.

Deze redenering is lastig te verifiëren. We zien niet dat de aandachtswijken de geschetste absolute gunstige ontwikkelingen op de tevredenheid eerder beleefden dan andere

wijken. Ook zien we dat de gunstige trend al eerder inzette dan het krachtwijkenbeleid. Nu is het mogelijk dat dit beleid toch wel een nieuwe impuls aan de wijkverbetering heeft geleverd, met spin-offeffecten in andere dan de aandachtswijken. Voor woningcorporaties en lokale bestuurders is het immers van belang om overal de leefbaarheid goed te houden, al was het maar om verplaatsingseffecten te vermijden. Toch lijkt het er niet op dat zo'n positieve bijdrage schuilt in het overkoepelende krachtwijkenbeleid en de aanwijzing tot aandachtswijk. Dan zouden we onderscheid verwachten tussen de aandachtswijken en de referentiewijken, en een toename van de gunstige effecten na 2007. Beide deden zich niet voor. Het feit dat er belangrijke absolute verbeteringen optraden in de tevredenheid met de woonomgeving in aandachtswijken en daarbuiten lijkt te danken aan een langere periode van inspanningen in die wijken.

Weglekeffecten?

Een andere verklaring voor het ontbreken van onderscheidende effecten van het krachtwijkenbeleid zou kunnen zijn dat wijkbewoners dankzij het beleid maatschappelijk vooruitgegaan zijn en daarna meer mogelijkheden hadden om de wijk te verlaten. Daarvoor hebben we geen aanwijzingen gevonden. Het vertrek van hogere- en middeninkomens uit de wijk nam namelijk juist af. Ook hebben we geen grotere mate van sociale stijging in de aandachtswijken vastgesteld ten opzichte van andere stadswijken.

Crisis?

De woningmarktcrisis heeft waarschijnlijk de batige effecten van de herstructurering met nieuwbouw van koopwoningen en ook de verkoop van sociale huurwoningen gereduceerd. De toegenomen focus op aandachtswijken is voor deze interventies juist in deze crisisperiode minder gelukkig geweest.

Inefficiënties?

Het integrale krachtwijkenbeleid is met veel ambitie ingezet op vijf brede thema's en met een diffuus instrumentarium. Het is denkbaar dat de alomvattende ambities ook inefficiënties met zich hebben meegebracht, bijvoorbeeld in de vorm van energie die in afstemming van beleidsonderdelen is gegaan, in het kiezen van lokale prioriteiten binnen het grotere programma en in het organiseren en monitoren van processen. Mogelijk zijn de doelen ook zodanig breed geweest dat versnippering van de inzet het realiseren van de afzonderlijke doelen heeft bemoeilijkt (Deetman 2011). Dit risico is nog vergroot door de bekorte financiering van het krachtwijkenbeleid, zodat eventuele aanloopkosten onevenredig zwaar op het geheel drukken.

Beperkingen door de onderzoeksmethode

Dit onderzoek heeft ook beperkingen die het lastig maken om afzonderlijke, kleinschalige interventies goed op hun merites te beoordelen. In dit onderzoek was niet helder wat er precies in zowel de krachtwijken als de referentiegebieden is ondernomen. Een belangrijke kwestie is het schaalniveau van analyse. Effecten zijn op het niveau van het viercijferig postcodegebied niet gunstig geweest, maar mogelijk wel op een lager schaalniveau. Voor veel afzonderlijke interventies kan gelden dat een effect zich lokaal

wel voordoet, bijvoorbeeld in een buurt, straat of wooncomplex. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor groen- en speelvoorzieningen, bewonersparticipatie of informeel toezicht in een wooncomplex. Daarbij kunnen ook ogenschijnlijke details rond de uitvoering beslissend zijn voor de effectiviteit. Het goed in kaart brengen en evalueren van deze interventies vergt intensief lokaal veldwerk. Behalve bijzondere projecten is ook reguliere inzet van beleid relevant, zoals reiniging, groenonderhoud, toezicht, jeugdwerk en dergelijke. Andere interventies sorteren – als ze effectief zijn – misschien juist effecten op een hoger schaalniveau dan de wijk, zoals initiatieven op het gebied van scholing en werktrajecten.

Betekenis voor beleid

De conclusie van dit onderzoek kan niet anders zijn dan dat het krachtwijkenbeleid geen onderscheidende, gunstige leefbaarheidseffecten heeft gesorteerd. Ook het Centraal Planbureau is kritisch, op basis van vergelijkbare gegevens als in dit rapport zijn gebruikt (CPB 2013). Voor het krachtwijkenbeleid geldt dat de beleidsmatige aandacht en het integrale plan mogelijk een agenderende werking hebben gehad waar misschien ook andere wijken van mee profiteerden. Ook hebben de wijkactieplannen de bewoners die ervan op de hoogte waren vaker een gevoel gegeven dat het de goede kant op gaat met de wijk. Toch zien we ook bezwaren. Het label van achterstandswijk heeft vermoedelijk ook demotiverend gewerkt en de wijkproblematiek in de perceptie zwaarder gemaakt. Iets dergelijks zagen we bij het programma Onze Buurt aan Zet, waar mensen meer verloedering leken waar te nemen door de aandacht die dit kreeg. De ambitieuze, integrale aanpak draagt bovendien het risico van versnippering van de inzet en ook van teleurstelling onder bewoners, als de geschetste plannen voortijdig worden beëindigd.

Bij het vertalen van de conclusies van dit onderzoek naar gebiedsgericht beleid in het algemeen menen wij dat voorzichtigheid is geboden. We vonden geen onderscheidende positieve leefbaarheidseffecten ten opzichte van de referentiewijken, maar zonder dat we exact weten wat in de diverse wijken precies aan beleid is gevoerd en wat er precies besteed is. De uitgaven aan leefbaarheid van de woningcorporaties waren in de aandachtswijken volgens hun eigen (mogelijk niet volledig nauwkeurige) opgave bijna 50% meer dan in de referentiewijken, maar we weten niet hoe de verdeling van gemeentelijke en rijksmiddelen precies uitviel. Als de overheid de ambitie heeft om meetbare resultaten te bereiken, dan is daarvoor nauwkeurige registratie nodig van hoeveel in welk gebied wordt uitgegeven aan welke maatregelen, zoals ook de Algemene Rekenkamer adviseert (TK 2008/2009).

Ook moeten we in het oog houden dat het in absolute zin wel degelijk beter ging met de aandachtswijken, net als met andere achterstandswijken. De tevredenheid met de woonomgeving nam toe en de oververtegenwoordiging van lage-inkomensgroepen nam wat af. Het is onwaarschijnlijk dat dat zonder beleidsmatige inspanningen zou zijn gebeurd, maar de termijn waarop de verbeteringen werden bereikt, is langer dan de krachtwijkperiode. De crisis op de woningmarkt heeft waarschijnlijk de nieuwbouw van koophuizen en de verkoop van sociale huurwoningen gehinderd. In die zin was er

precies in de jaren van het krachtwijkenbeleid sprake van tegenwind, maar desondanks zette de gunstige ontwikkeling door.

De onzichtbare meerwaarde van het integrale krachtwijkenbeleid ten opzichte van zowel de periode ervoor als leefbaarheidsontwikkelingen in de referentiewijken laat wel de indruk achter dat niet de hoeveelheid beleid doorslaggevend is en vermoedelijk ook niet het integrale karakter, maar dat sommige maatregelen binnen de aanpak batig zijn voor de leefbaarheid en andere mogelijk weinig toevoegen. Het feit dat we geen robuuste gunstige effecten konden vinden van het sociale OBaZ-beleid geeft wat dit betreft te denken. Recent onderzoek van Lub (2013) stelt kritische vragen over de juistheid van de beleidstheorieën bij een aantal sociale interventies, naar aanleiding van geringe batige effecten volgens nationaal en internationaal literatuuronderzoek. Zeker in de huidige economische omstandigheden is het zaak de meest kosteneffectieve wijkinterventies te kiezen.

Noten

- 1 De 40 wijken bestaan uit 83 viercijferige postcodegebieden.
- 2 De Leefbaarometer, ontwikkeld door het RIG O en de Atlas voor gemeenten in opdracht van het ministerie van VROM, presenteren een geobjectiveerde leefbaarheidsmaat vanaf 1998. Zie ook www.leefbaarometer.nl.

1 Interventies in wijken

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In dit rapport bestuderen we of het krachtwijkenbeleid en andere sociale en fysieke interventies effectief zijn geweest om de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van wijken te verbeteren. Nederland kent inmiddels een lange traditie van gebiedsgericht wijkbeleid met wisselende doelstellingen. Terwijl in de jaren zeventig en tachtig vooral de fysieke aanpak van de woningvoorraad en openbare ruimte centraal stond, ten behoeve van de wijkbewoners met lage inkomens, schoof de aandacht vanaf de jaren negentig naar een combinatie van fysiek en sociaal beheer, met ook steeds meer aandacht voor de leefbaarheid in de wijken en de sociaal-economische samenstelling van de wijkbevolking. Ook in het krachtwijkenbeleid is dit het geval. Veel initiatieven richten zich op wijken waar verschillende problemen tegelijkertijd voorkomen. Vaak gaat het om een slechte fysieke gesteldheid van de woningen en de wijk, gecombineerd met sociaal-economische achterstand van de bevolking ten opzichte van die in de rest van de stad (De Vries et al. 2006a). Over het aantal probleemwijken circuleren tal van cijfers. In de *Nota stedelijke vernieuwing* (TK 1996/1997) werd gesproken van 170 wijken; enige jaren later werden 56 prioriteitswijken benoemd (VROM 2003). In 2006 waren er volgens minister Winsemius van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) 140 probleemwijken, waarvan 40 'brandhaarden' (TK 2006/2007a).

In 2007 maakte Ella Vogelaar, toenmalig minister voor Wonen, Wijken en Integratie, het Actieplan Krachtwijken bekend. Vanuit het rijk is voor het krachtwijkenbeleid geld toegezegd, waarbij een belangrijke financiële bijdrage door de woningcorporaties werd opgebracht. Tot 2012 kregen 40 wijken extra aandacht en geld (gemiddeld 388 euro per bewoner per jaar in de periode 2008-2011¹) om deze probleemwijken in prachtwijken te veranderen (TK 2006/2007b).

Het resultaat moet zijn dat deze wijken in 8-10 jaar weer vitale, woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zijn waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren. (VROM / WWI 2007)

De 40 wijken zijn geselecteerd op grond van een opeenstapeling van problemen op het gebied van werkloosheid, leefbaarheid en veiligheid. In het Actieplan Krachtwijken worden vijf domeinen genoemd waarop verbeteringen moeten worden bereikt: wonen, werken, leren en opgroeien, integreren, en veiligheid. Het beleid is daarbij zowel gericht op het bestrijden van achterstanden in 40 stadswijken met de meest urgente problemen als op het verbeteren van de (sociaal-economische) positie van hun bewoners (voor een overzicht van deze 40 wijken en de onderliggende 83 postcodegebieden zie bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport.).

De verbeteringen in de aandachtswijken zouden bereikt moeten worden met een gebiedsgerichte inzet van vaak al eerder toegepaste fysieke en sociale ingrepen. Belangrijke ingrediënten van het wijkenbeleid zijn het verbeteren van de woningvoorraad, vervangen van huur- door koopwoningen, verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners, aanpassen van de publieke ruimte, creëren van speel- en groenvoorzieningen en brede scholen of multifunctionele wijkcentra, bewoners betrekken bij het beheer van de wijk (wijkschouwen, informeel toezicht, zeggenschap over de besteding van budget), intensieve opsporing van en hulpverlening aan huishoudens met problemen ('achter de voordeur').

Omdat het beleid sterk lokaal gedragen moest worden, liet het rijk de precieze invulling van het pakket aan maatregelen over aan gemeenten, samenwerkende partners en bewoners. Daarbij werd gestreefd naar een nauwe samenhang tussen de verschillende projecten, deelterreinen en betrokken partners om verkokering tegen te gaan. Afspraken tussen de rijksoverheid en de gemeenten hebben geleid tot charters waarin de financiële inzet en de taken zijn opgenomen. In samenwerking met lokale organisaties hebben de gemeenten voor elke aandachtswijk plannen opgesteld die de achterstanden moeten terugdringen. Wijkbewoners hebben bij het ontwikkelen en uitvoeren van de plannen speciale aandacht gekregen, omdat zij als ervaringsdeskundigen het best zouden weten hoe de lokale problemen aan te pakken. Voor bewonersinitiatieven is daarom budget vrijgemaakt dat enkel voor deze zaken aangewend kan worden.

1.2 Doel van het onderzoek

Als gevolg van de hiervoor beschreven lokale benadering verschilt de wijze waarop de problematiek in de verschillende aandachtswijken werd aangepakt. De maatregelen die men lokaal kiest, zijn vaak niet nieuw en ook niet exclusief voor de aandachtswijken. Wel is een belangrijke overeenkomst tussen de aangewezen gebieden dat ze aandachtswijk zijn. Dat betekent dat er van rijkswege extra middelen beschikbaar zijn gesteld om de kwaliteit van de buurten te verbeteren. Het krachtwijkenbeleid bestaat dan ook voornamelijk uit een gebiedsgerichte intensivering van bestaand beleid onder een herkenbaar label waarvan een stimulerende werking moest uitgaan. Het is deze extra investering onder het overkoepelende label 'aandachtswijk' – ongeacht de precieze lokale invulling – die als interventie in deze studie centraal staat en waarvan we de effectiviteit zullen nagaan. Het krachtwijkenbeleid is in de praktijk (op zijn vroegst) in mei 2008 gestart, nadat de charters tussen gemeenten en vrom waren ondertekend; 2008 kiezen we dan ook als startpunt van de krachtwijkinterventie. De extra financiële investeringen werden eind 2011 stopgezet. Immateriële ondersteuning vanuit het rijk aan de lokale partijen werd wel voortgezet. Om aan te sluiten bij de gangbare terminologie in onderzoek en beleid verwijzen we naar de 40 investeringswijken als 'aandachtswijken'. Om verwarring met ander wijkenbeleid te voorkomen, refereren we aan het achterliggende beleid als 'krachtwijkenbeleid', naar de oorspronkelijke naamgeving ten tijde van minister Vogelaar.

Deze studie maakt deel uit van een breder onderzoeksprogramma, opgestart door het ministerie van vrom en nu uitgevoerd door het ministerie van Binnenlandse zaken

en Koninkrijksrelaties (BZK) om te zien of de uitgebreide beleidsplannen het gewenste resultaat hebben. Dit programma bestaat uit verschillende studies die elk vanuit een eigen perspectief de voortgang in de aandachtswijken in kaart brengen. Om de ontwikkelingen in de aandachtswijken te volgen, heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijvoorbeeld de Outcomemonitor Wijknaarpak ontwikkeld (CBS 2010; CBS 2012). Voor uiteenlopende indicatoren wordt vastgesteld of de situatie in de 40 wijken verbetert en of ze zich ontwikkelen in de richting van het stedelijk gemiddelde. Daarnaast is er de Leefbaarometer, die online informatie verschaft over alle wijken en buurten.² Deze studies kunnen niet alle vragen beantwoorden. Zo is er apart onderzoek gedaan naar de mogelijke verplaatsing van problemen. Het is denkbaar dat door interventies in de aandachtswijken de situatie ter plekke weliswaar verbetert, maar dat de problematiek zich verplaatst naar andere gebieden (het zogenoemde waterbedeffect (Posthumus et al. 2012); zie ook § 4.4.1). Hiervan bleek geen sprake. De resultaten van dit onderzoek zijn inmiddels verschenen (Leidemeijer et al. 2009; Schulenberg en Leidemeijer 2011). De verschillende monitors laten een gemengd beeld zien van de ontwikkelingen in de aandachtswijken na 2007 (zie hoofdstuk 3). Het (op interviews en wijkbezoeken gebaseerde) eindrapport van de Visitatiecommissie Wijknaarpak (o.l.v. W. Deetman) voegt hieraan toe dat binnen de groep aandachtswijken de nodige verschillen bestaan wat betreft start van de projecten, de focus van de projecten en de visie op de wijk. Mede door deze onderlinge verschillen is het onduidelijk in hoeverre het krachtwijkenbeleid verantwoordelijk gehouden kan worden voor eventuele wijkverbeteringen (het eerste beleidsdoel). Om van effectief beleid te kunnen spreken, moet bovendien worden uitgesloten dat soortgelijke verbeteringen zich ook in andere stadswijken hebben voorgedaan, waardoor ze mogelijk niet door het krachtwijkenbeleid zijn veroorzaakt, maar een alternatieve generieke verklaring hebben. Ook bieden deze studies geen inzicht in de mate waarin individuele bevolkingsdynamiek (het tweede beleidsdoel) een rol heeft gespeeld bij veranderingen: hebben bewoners hun maatschappelijke positie weten te verbeteren en welke sociaal-economische groepen verlaten en betreden de wijk? Binnen hetzelfde onderzoeksprogramma gaat de huidige studie in op juist deze vragen, die eerder onbeantwoord bleven. We concentreren ons op de effectiviteit van beleid in termen van de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de wijk. Daarmee bestrijkt deze studie niet alle, maar wel een belangrijk deel van de vijf domeinen (wonen, werken, leren en opgroeien, integreren, en veiligheid) waarop het beleid ambities heeft. De centrale onderzoeksvragen zijn:

- 1 In welke mate is de sociaal-economische positie van aandachtswijken gewijzigd als gevolg van veranderingen in de sociaal-economische positie van bewoners en door selectieve migratie van bewoners?
- 2 In welke mate is het krachtwijkenbeleid effectief geweest in het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken?
- 3 In welke mate zijn afzonderlijke interventies, zowel fysieke (herstructurering, verkoop van sociale huurwoningen) als sociale projecten (Onze Buurt aan Zet) effectieve instrumenten om de leefbaarheid en veiligheid in een wijk te verbeteren?

Binnen het bredere onderzoeksprogramma is dit rapport een vervolg op het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011), waarin ook de effecten van wijkinterventies en selectieve verhuizingen van (aandachts-)wijkbewoners centraal stonden. Destijds konden we, vanwege het ontbreken van data van na 2009, nog geen uitspraken doen over de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid in zijn totaliteit. Nu, twee jaar later, hebben we die mogelijkheid wel. In Wittebrood en Permentier (2011) werd ook aandacht besteed aan specifieke interventies, waarvan de fysieke interventies herstructurering en de verkoop van sociale huurwoningen ook in dit rapport zullen terugkeren. Wittebrood en Permentier (2011) bogen zich bovendien over de uitbreiding van groen- en speelvoorzieningen met periodieke spelbegeleiding. Voor deze interventies werden geen gunstige leefbaarheidseffecten op viercijferig postcodegebieden gevonden. Daarbij speelt een rol dat beide voorzieningen een heterogeen karakter hebben, waarbij van geval tot geval specifiekere informatie nodig is over hoe de voorziening precies is geïmplementeerd. Hoewel dit soort sociale projecten soms veel waardering genieten bij de deelnemers³, staan de heterogeniteit, de geringe verscheidenheid tussen interventie- en overige wijken en vaak ook de gelijktijdige uitvoering van herstructurering een heldere meting van buurteffecten in de weg. Toch willen we in dit rapport aandacht hebben voor het afzonderlijke potentieel van zowel sociale als fysieke interventies, omdat dit onderscheid binnen het overkoepelend krachtwijkenbeleid niet gemaakt kan worden. Daarom is teruggegrepen op een eerder, gebiedsgericht interventieprogramma met een sterk accent op participatie-initiatieven: *Onze Buurt aan Zet (OBaZ)* (BZK 2002). Deze interventie, die tussen 2001 en 2004 in een aantal wijken is ingezet als onderdeel van het *Grotestedenbeleid (GSB)*, kent een duidelijke geografische afbakening, wat een goede effectmeting mogelijk maakt. De bestedingen van rijk en gemeenten beliepen gemiddeld ongeveer 160 euro per inwoner voor de drie jaren.⁴

1.3 Het krachtwijkenbeleid

Het krachtwijkenbeleid richt zich op 40 wijken in achttien gemeenten waar 'de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen flink achter[-blijft] bij die van andere wijken in de stad' (VROM/WWI 2007: 3). De problematiek bestaat onder meer uit criminaliteit, verloedering en onveiligheidsgevoelens, een eenzijdige woningvoorraad (veel kleine woningen, veel huurwoningen), het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten, en werkloosheid. Gesteld wordt dat 'de hardnekkigheid van de problematiek vooral is gelegen in de cumulatie van al deze problemen' (VROM/WWI 2007: 3).

Vanwege de opeenstapeling van problemen richt het beleid zich op zowel de achterstanden van de *wijk* als die van haar *bewoners*. Op het niveau van de wijk is een belangrijk beleidsdoel om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren.

Het beleid richt zich daarnaast op de individuele bewoner om zijn sociaal-economische positie te versterken, en via deze roltrapfunctie ook die van de wijk. Daarbij kan gedacht worden aan bijscholing, begeleiding naar werk en andersoortige projecten die sociale stijging van individuen mogelijk maakt. Meer mensen moeten participeren op de arbeidsmarkt en meer jongeren moeten een startkwalificatie halen. In het beleid wordt

de stad als emancipatiemachine benadrukt. Juist in de aandachtswijken zou het voor de bewoners moeilijk zijn om te stijgen op de maatschappelijke ladder, mede vanwege de gebrekkige leefomgeving (VROM-raad 2006). Dat zou onder meer verklaard worden doordat de middeninkomens deze wijken inruilen voor betere wijken en kansarmere groepen achterblijven of de wijk in trekken. Daarom wordt in het krachtwijkenbeleid veel aandacht besteed aan de sociale stijging van de bewoners en het binden van deze groep (en de middenklasse) aan de wijk, in de hoop dat kansarmere groepen baat hebben bij deze rolmodellen en het sociaal kapitaal dat zij meebrengen.

Anders dan eerder beleid is in het krachtwijkenbeleid geprobeerd verschillende wijkprojecten in onderlinge samenhang uit te voeren. Daarvoor moesten de betrokken partners (bv. woningcorporaties, welzijnsinstanties, de politie) een gedeeld beeld van de toekomst van de wijk te hebben, een 'punt aan de horizon', zodat prioriteiten gesteld konden worden.⁵ Daarnaast kreeg de eerstverantwoordelijke organisatie ook financiële mogelijkheden, zodat deze zelf beslissingen kon nemen over de aanpak. In samenspraak met betrokken organisaties hebben gemeenten voor elke aandachtswijk een wijkactieplan opgesteld. Deze plannen zijn vertaald in concrete wijkprojecten. Uit diverse stukken blijkt dat er in de aandachtswijken vele projecten zijn gestart en dat deze projecten ook zeer divers zijn (NIGZ 2008; Visitatiecommissie Wijkanaanpak 2011). Het gaat bijvoorbeeld om het opstarten van de Brede School, projecten voor opvoedingsondersteuning, de aanpak van multiprobleemgezinnen, het inrichten van hangplekken voor jongeren, aanpassingen aan de openbare ruimte, de 'Achter de voordeur'-aanpak, sociale activering en straatfeesten. Uit de inventarisatie van het Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie (NIGZ) blijkt dat de wijkactieplannen gemiddeld veel projecten lanceren die gericht zijn op de pijlers wonen en leren, maar dat er veel minder specifieke projecten zijn gericht op de pijlers werken en veiligheid.

1.4 Omvang van de bestedingen in de aandachtswijken

Het krachtwijkenbeleid kende een breed repertoire aan zowel fysieke als sociale interventies, die geen van alle voorbehouden zijn aan de aandachtswijken. Wel zouden de interventies, in wisselende combinaties, in sterkere mate dan in overige stadswijken zijn toegepast. Zo stelt het Jaarverslag 2011 van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting: 'Er is sprake geweest van een grotere beleidsfocus in de 40 wijken waarbij op allerlei terreinen meer geïnvesteerd is: er is meer gesloopt, er is meer nieuwbouw koop gerealiseerd ten behoeve van de wenselijk geachte functiemenging en het doorbreken van monotonie van sociale huurwoningen en er is meer geïnvesteerd in leefbaarheid en maatschappelijk vastgoed' (CFV 2011: 12).

In september 2007 werd een principeakkoord gesloten tussen Aedes (overkoepelende vereniging van woningcorporaties) en het ministerie van WVI, waarbij de corporaties jaarlijks 250 miljoen euro extra zouden investeren in de aandachtswijken (TK 2008/2009). Daarnaast waren er rijksbijdragen voor de 40 wijken, in aanvulling op bestaande programma's, zoals het GSB (zie tabel 1.1). De middelen die voor de 40 wijken geoormerkt waren, bedroegen jaarlijks ruim 300 miljoen tot bijna 350 miljoen euro, waarbij verreweg de grootste directe bijdrage door de woningcorporaties werd geleverd.

Een groot deel van de middelen van de woningcorporaties werd ingezet ten behoeve van herstructurering, maar daarnaast werd geld besteed aan diverse kleinere ingrepen (sociaal en fysiek) ten behoeve van de leefbaarheid.

Dit budget was aanvullend op rijks- en gemeentebudgetten, waarvan het grootste budget in het kader van het GSB werd verstrekt, vooral voor sociaal beleid, integratie en veiligheid en voor fysieke vernieuwing (zie tabel 1.1). Daarvan werden zaken bekostigd zoals maatschappelijke opvang, verslavingszorg, vrouwenopvang, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, inburgering, volwasseneducatie en uitgaven voor leefbaarheid en veiligheid. Dit GSB bestaat al sinds 1994; de derde en laatste tranche begon in 2005. De middelen voor sociale en fysieke verbeteringen zijn sinds 2000 ongeveer gelijk gebleven (KEI 2011). In de periode 1999-2004 (tweede tranche van het GSB) kwam daar nog een zeer groot budget bij voor economisch beleid in de G31-gemeenten (de 31 gemeenten die onder het Grotestedenbeleid vallen), investeringen die in de jaren daarna snel werden afgebouwd.⁶

Naast GSB-gelden zijn de afgelopen jaren nog andere rijksmiddelen aan de gemeenten toegekend om in de wijken te investeren. Ook zijn er middelen uit het gemeentefonds aangewend (zie tabel 1.1). Van al deze middelen is niet bekend in welke wijken ze precies zijn geïnvesteerd. Wel weten we hoeveel de achttien gemeenten met minimaal één aandachtswijk (de G18) ontvingen (zie tabel 1.1). Het is aannemelijk dat een deel van de middelen in de aandachtswijken besteed is, zeker in gemeenten waar een groot aantal inwoners in aandachtswijken woont, zoals in Rotterdam (38% van de bevolking), Amsterdam (31%), Arnhem (31%) en Utrecht (28%). Voor alle achttien gemeenten met aandachtswijken samen geldt dat ruim 22% van de bevolking in aandachtswijken woont (TK 2010/2011). Als we ervan uitgaan dat die wijken wegens bovengemiddelde problematiek meer dan 22% van de middelen kregen, namelijk ongeveer een derde deel (dit is niet meer dan een ruwe schatting), dan krijgen we een idee van hoe de reguliere bestedingen in de aandachtswijken zich verhouden tot de extra bestedingen in het kader van het krachtwijkenbeleid. Het beleid ten behoeve van wijkverbetering is dus veelomvattender geweest dan het krachtwijkenbeleid, terwijl ook in andere stadswijken geïnvesteerd werd, al weten we niet precies hoeveel en waarin. Maar in de jaren 2008, 2009 en 2010 gaat het wel om aanzienlijke extra middelen die voor de aandachtswijken werden gereserveerd.

Tabel 1.1

Toegezegde directe investeringen in de 40 aandachtswijken en andere middelen ten behoeve van wijkverbetering, toegekend aan de achttien gemeenten met aandachtswijken, 2008-2011 (in miljoen euro)

| 40 aandachtswijken | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------|------|------|----------|
| woningcorporaties (extra investeringen) | 250 | 250 | 250 | onbekend |
| rijk: wijkenbeleid | 40 | 58,5 | 58,5 | onbekend |
| rijk: bewonersbudgetten | 10 | 25 | 25 | 25 |
| rijk: overig (groen, architectuur, wijkverpleegkundigen) | 7,5 | 11,3 | 12,5 | 12,5 |
| totaal rechtstreeks 40 wijken | 307,5 | 345 | 346 | 37,5 |
| achttien gemeenten met aandachtswijken (G18) | | | | |
| GSB: sociaal, integratie en veiligheid | 710 | 710 | 710 | 710 |
| GSB: fysieke vernieuwing | 180 | 180 | 178 | 187 |
| GSB: economie | 40 | 34 | | |
| van departementen ^a | 98 | 161 | 249 | 262 |
| via gemeentefonds | 18 | 34 | 70 | 94 |
| totaal middelen G18 | 1046 | 1120 | 1207 | 1253 |
| ruwe schatting van de inzet hiervan in 40 aandachtswijken | 350 | 370 | 400 | 418 |

a Dit betreft onder meer uitgaven aan Centra voor Jeugd en Gezin, voor- en vroegschoolse educatie, brede scholen en bestrijding van armoede en schulden.

Bron: TK (2008/2009); TK (2010/2011)

1.5 De 40 aandachtswijken

Het ministerie heeft ervoor gekozen om het krachtwijkenbeleid te concentreren in een beperkt aantal wijken. Een groter aantal wijken zou tot verwatering van de investeringen kunnen leiden. Een minimuminvestering per gebied werd noodzakelijk geacht om effect te kunnen sorteren op de individuele bewoners en mogelijk ook op de wijk. Er zijn daarom 40 wijken geselecteerd, op basis van achttien indicatoren die voor de peiljaren 2002 en 2006 zijn vastgesteld op viercijferig postcodeniveau, waar eind 2007 rond de 773.000 mensen woonden. De achttien indicatoren geven inzicht in de mate van achterstand van de wijken op vier themagebieden (zie tabel 1.2).⁷ Het gaat hier enerzijds om fysieke en sociaal-economische achterstanden die vastgesteld zijn met registratiegegevens (dus objectief vastgesteld). Anderzijds betreft het fysieke en sociale problemen die vastgesteld zijn met enquêtes onder wijkbewoners.

Voor alle wijken in Nederland is in opdracht van het ministerie van VROM een totale (gestandaardiseerde) achterstandscore per wijk berekend, waarbij de vier thema's een gelijk gewicht gekregen hebben. Hoe hoger deze score is, hoe groter de achterstand van de wijk. Vervolgens zijn alleen wijken geselecteerd met minimaal 1000 woningen met de grootste achterstandscore.^{8, 9, 10}

Tabel 1.2

Gebruikte indicatoren voor de mate van achterstand in een wijk op vier themagebieden

| thema | indicatoren |
|-----------------------------------|--|
| fysieke achterstanden | kleine woningen oude woningen |
| sociaal-economische achterstanden | goedkope woningen inkomen werk |
| fysieke problemen | opleiding tevredenheid woning tevredenheid woonomgeving verhuisgeneigdheid geluidsoverlast overlast door vervuiling verkeersoverlast verkeersveiligheid |
| sociale problemen | bekladding vernieling overlast burens overlast omwonenden onveiligheidsbeleving |

Bron: VROM (2007)

Gezien de gekozen selectiecriteria is het vanzelfsprekend dat de aandachtswijken in 2008 – toen alle krachtwijkconvenanten ondertekend waren – ongunstig afweken van zowel andere wijken in G31-steden als van de wijken buiten de G31 (zie tabel 1.3). Tabel 1.3 toont een overzicht van kenmerken van de aandachtswijken. Grote verschillen zijn zichtbaar in de woningvoorraad. De aandachtswijken hebben aanzienlijk meer huur- en meergezinswoningen en meer woningen van de vroeg-naoorlogse bouwperiode. De woz-waarde per woning ligt er aanmerkelijk lager.¹¹ Overigens zijn er de nodige verschillen tussen de aandachtswijken onderling.

Veel bewoners van de aandachtswijken hebben een laag inkomen. Het aandeel niet-westerse migranten ligt er meer dan tienmaal zo hoog als in de wijken buiten de G31. Op het gebied van leefbaarheid en veiligheid springen de aandachtswijken er ongunstig uit.

Tabel 1.3

Kerncijfers over de woningvoorraad, bevolkingssamenstelling en de leefbaarheid en veiligheid in aandachtswijken, overige stedelijke woonwijken in de G31 en de wijken in de rest van Nederland, 2008

| | aandachts- wijken | overige stedelijke woonwijken in de G31 | wijken in de rest van Nederland |
|---|----------------------|--|---------------------------------------|
| woningvoorraad (2008) | | | |
| aandeel huurwoningen (in %) | 74 | 51 | 28 |
| aandeel meergezinswoningen (in %) | 70 | 41 | 12 |
| aandeel bouwjaar < 1945 (in %) | 31 | 28 | 27 |
| aandeel bouwjaar 1945-1970 (in %) | 41 | 26 | 25 |
| woz-waarde (x 1000 euro) | 140 | 214 | 276 |
| bevolkingssamenstelling (2008) | | | |
| aandeel lage inkomens (2006) (in %) | 35 | 20 | . |
| aandeel 15-19-jarigen (in %) | 6 | 6 | 6 |
| aandeel 65-99-jarigen (in %) | 12 | 15 | 14 |
| aandeel niet-westerse migranten (in %) | 46 | 14 | 4 |
| leefbaarheid en veiligheid (2006) (in percentage respondenten) | | | |
| perceptie criminaliteit en overlast | | | |
| vermogenscriminaliteit | 23 | 15 | 10 |
| gewelddcriminaliteit | 8 | 4 | 2 |
| verloedering | 37 | 28 | 22 |
| sociale cohesie (schaal 0 tot 100) | 52 | 64 | 72 |
| tevredenheid met woonomgeving (in %) | 64 | 82 | 88 |
| Leefbaarometer-score (2008) | 3,763 | 4,099 | 4,287 |

Bron: CBS (SSB'06; Woz'08; IVM'09); ABF Research (2007); VROM (WOON'06); RIGO (Leefbaarometer '08) SCP-bewerking

1.6 Opzet van het onderzoek

We beantwoorden de centrale onderzoeksvragen op basis van informatie over *stedelijke* woonwijken in de G31-gemeenten. Deze woonwijken zijn de belangrijkste analyse-eenheid, waarbij we de viercijferige postcode-indeling gebruiken. Landelijke gebieden, industriegebieden en bedrijventerreinen zijn vanwege het lage inwonertal niet meegenomen. We selecteren alle viercijferige postcodegebieden die minimaal 500 woningen omvatten én tot een G31-gemeente behoren. In totaal betreft dat in de periode 1999-2010 695 woonwijken.¹²

Een voordeel van het gebruik van viercijferige postcodegebieden is dat de grenzen daarvan door de tijd heen vrij stabiel zijn. Daarnaast is het krachtwijkenbeleid zelf ook vastgesteld op basis van deze indeling. Hoewel de wijkin interventies niet altijd op het hele wijkniveau worden toegepast, zijn de doelstellingen van het krachtwijkenbeleid wel gericht op een gebied dat groter is dan waar de interventies plaatsvinden (bv. een straat of blok). Een belangrijk nadeel is de grote omvang van deze gebieden, waardoor ze heterogeen zijn naar bevolkingssamenstelling, woningvoorraad en leefbaarheidsproblematiek. Dat kan ertoe leiden dat effecten wel bestaan op subdelen van het postcodegebied, maar dat deze wegvallen op het niveau van viercijferige postcodegebieden. De onderzoeksvragen worden in drie aparte hoofdstukken beantwoord. Het krachtwijkenbeleid gaat ervan uit dat de leefbaarheid en veiligheid in wijken mede kunnen verbeteren door de aanwezigheid van bewoners met midden- en hoge inkomens. Daarbij is het de vraag of een verbetering het gevolg is van het hogerop komen van de zittende wijkbewoners, of door de instroom van welvarende groepen en de uitstroom van minder welvarende groepen. In hoofdstuk 2 zullen we daarom eerst ingaan op de vraag hoe het individuele bewoners in de aandachtswijken tussen 1999-2010 is vergaan, met de nadruk op sociaal-economische mobiliteit en verhuismobiliteit (onderzoeksvraag 1). We gebruiken hiervoor het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS, een registerbestand met informatie over demografische en sociaal-economische kenmerken en de woonsituatie van bewoners. Hiermee zal de selectiviteit van migratie van en naar de aandachtswijken inzichtelijk worden gemaakt en de bestemming van de verhuizers uit de aandachtswijken. Hieruit wordt duidelijk hoe de sociaal-economische positie van de aandachtswijken is veranderd.

In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens na in welke mate het krachtwijkenbeleid een effectieve maatregel is geweest om de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken te verbeteren (onderzoeksvraag 2). Hetzelfde doen we in hoofdstuk 4 voor enkele specifieke sociale en fysieke maatregelen, namelijk Onze Buurt aan Zet (OBaZ), herstructurering van de woningvoorraad en de verkoop van sociale huurwoningen (onderzoeksvraag 3). Deze of – in het geval van OBaZ – soortgelijke maatregelen zijn vaak ook onderdeel geweest van het krachtwijkenbeleid. Daarmee leren ze ons mogelijk meer over welke ingrediënten van dit overkoepelend beleid (sociaal dan wel fysiek) het meest aan de ontwikkelingen in de aandachtswijken hebben bijgedragen. De interventies zijn niet voorbehouden aan aandachtswijken, maar zijn ook in eerdere perioden en andere gebieden toegepast.

De evaluaties vinden niet plaats in een laboratoriumsetting. Daardoor zijn er verschillende storende factoren die het effect van een interventie kunnen vertroebelen, zoals verschillende begin- en eindpunten van interventies, het gelijktijdig samengaan van interventies, en invloeden van hoger schaalniveau (bv. de regionale of nationale conjunctuur). Om de effecten van het beleid toch zo goed mogelijk te onderzoeken, hebben we een quasi-experimentele opzet gemaakt. De hoofdstukken 3 en 4 zullen elk een van de twee onderliggende analysetechnieken uitgebreid behandelen. Een algemene samenvatting en beschouwing zijn te vinden aan het begin van dit rapport.

Noten

- 1 Overigens bestaan er duidelijke verschillen van het beschikbare budget tussen de wijken: zo ligt het beschikbare budget per inwoner in de Groningse aandachtswijk De Hoogte ruim tweemaal zo hoog als in veel van de Amsterdamse aandachtswijken (TK 2007/2008).
- 2 De Leefbaarometer, ontwikkeld door het RIG O en de Atlas voor gemeenten in opdracht van het ministerie van VROM, presenteert een geobjectiverde leefbaarheidsmaat vanaf 1998. Zie ook www.leefbaarometer.nl.
- 3 Zie ook www.watwerktindewijk.nl.
- 4 Uitgaande van ruim 40 miljoen euro aan rijksbestedingen en eenzelfde bedrag van de gemeenten, op een bevolking van gemiddeld ruim 8000 inwoners van 62 postcodegebieden waarin OBaZ van kracht was.
- 5 Dit ontwikkelen van een gedeeld toekomstbeeld blijkt niet altijd gelukt te zijn, volgens de Visitatiecommissie Wijkenaanpak (Visitatiecommissie Wijkenaanpak 2011).
- 6 De G31-gemeenten zijn Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Den Haag, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle.
- 7 Over de kwaliteit van de indicatoren voor de selectie van aandachtswijken heeft de nodige discussie plaatsgevonden (TK 2008/2009: 41).
- 8 Deze lijst is voorgelegd aan gemeenten, en een aantal wijken is uiteindelijk van de lijst geschrapt (zie voor meer informatie: Binnenlands Bestuur (2007a, 2007b en 2007c) en vervangen door andere wijken. Nadat 40 wijken waren aangewezen als krachtwijk is gestopt met de selectie.
- 9 In 2009 zijn er in aanvulling op deze 40 wijken vijftien wijken in evenzoveel gemeenten op basis van hun ingediende plannen uitgekozen door het ministerie van VROM als zogenoemde 40+-wijken (eerste tranche). Dit zijn wijken die door de gemeenten zijn aangemeld als wijken die extra ondersteuning nodig hebben om verder afglijden tegen te gaan. Net als de aandachtswijken is er voor deze wijken geld beschikbaar gekomen om de leefbaarheid te verbeteren (2 miljoen euro per wijk). De focus lag hier op gemeenten behorende tot de G31 en met geen of één aandachtswijk. In 2010 is een tweede tranche van wijken binnen de 40+-wijken uitgekozen. Bij de tweede tranche is een voorselectie van steden gemaakt aan de hand van de Leefbaarometer. Geselecteerde gemeenten konden vervolgens een aanvraag indienen voor geld voor wijken die dat nodig hadden. Het betrof hier 22 wijken, waarvan achttien buiten de G31. Per wijk is tussen de 1 en 2 miljoen euro toegewezen. De achterstandscore die gebruikt is bij de aanwijzing van de 40 aandachtswijken heeft bij de toewijzing van de 40+-wijken geen rol gespeeld.
- 10 Eind 2012 is vanuit het rijk besloten om de wijk Kruiskamp (Amersfoort) niet langer als aandachtswijk te beschouwen, vanwege de afname van de eerdere problemen.
- 11 De verschillen in WOZ-waarde tussen de aandachtswijken en de overige wijken in de G31 zijn ten dele een afspiegeling van verschillen in de woningvoorraad.
- 12 Per hoofdstuk varieert het aantal stedelijke woonwijken waarop we de analyses baseren. In hoofdstuk 2 – waarin sociale stijging en verhuismobiliteit centraal staan – zijn ook uitbreidingen van de stad met grootschalige nieuwbouw meegenomen. Het gaat dan over 695 wijken. In hoofdstuk 3 en 4 sluiten we deze uitbreidingsgebieden van de stad uit. Daar is de eis gesteld dat alle postcodegebieden over een langere periode (1999-2010) de woningvoorraad steeds ten minste 500 woningen moet hebben bedragen. Het gaat dan over 660 wijken.

2 Sociaal-economische veranderingen in de aandachtswijken

2.1 Stijging, verhuizing en de sociaal-economische status van stadswijken

Het krachtwijkenbeleid moet bewoners enerzijds vooruit helpen door scholings- en arbeidstrajecten aan te bieden. Anderzijds wordt de woonomgeving aangepast in de hoop sociale stijgers en middeninkomensgroepen aan de wijk te binden. Vooruitgang van de bewoners en selectieve migratie zijn daarmee de twee mechanismen die de sociaal-economische samenstelling van de wijkbevolking (en daarmee de leefbaarheid) kunnen beïnvloeden.¹

Via het eerste mechanisme verandert de sociaal-economische status van wijken omdat de positie van de bewoners verbetert. Deze vooruitgang heeft niet enkel gunstige effecten voor het individu (meer financiële hulpbronnen), maar mogelijk ook voor de wijk. Bewoners die sociaal stijgen, kunnen een rolmodel zijn voor andere bewoners met een lagere economische positie. Vooral in wijken met een concentratie van achterstanden wordt het belang van sociale stijging benadrukt. Het behouden van sociale stijgers is dan ook een belangrijk doel van het krachtwijkenbeleid.

Als tweede mechanisme kan de positie van wijken worden beïnvloed door verschillen tussen vertrekkers en vestigers. Als de vertrekkende groep opgevolgd wordt door een economisch minder sterke groep (die bovendien nauwelijks vooruit weet te komen), kan de bevolking in de wijk verarmen. De zorgen die in het krachtwijkenbeleid worden uitgesproken over het vertrek van de middenklasse zijn onder meer ingegeven door de vrees voor een ongunstige socialisering van de achterblijvers. Zij zouden dan namelijk verstoken blijven van het kapitaal en de kennis waarmee de middenklasse hen kan helpen.

In het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011) is voor de periode 1999-2008 nagegaan hoe de bevolkingssamenstelling van de aandachtswijken sociaal-economisch is gewijzigd.² Daarnaast werd bestudeerd in hoeverre sprake was van selectieve in- en uitstroom van de aandachtswijkbewoners en hoe de sociaal-economische positie van bewoners die niet verhuisden zich ontwikkelde. Uit deze studie bleek dat de positie van de aandachtswijken vrij stabiel was ten opzichte van de andere stadswijken. Onder deze vrij stabiele bevolkingssamenstelling school echter een grote individuele dynamiek op het gebied van verhuizen en inkomensveranderingen. De mate van selectiviteit leek niet heel sterk te verschillen tussen de aandachtswijken en de overige stedelijke woonwijken. In deze studie was het, vanwege databeschikbaarheid, nog niet mogelijk om na te gaan of de bevolkingssamenstelling sinds de invoering van het krachtwijkenbeleid veranderd is.

Inmiddels zijn meer recente gegevens beschikbaar (tot en met september 2010). In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de bevolkingssamenstelling van de aandachtswijken na 2008 veranderde door sociale stijging en selectieve verhuisstromen. Hiervoor gebruiken we het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS. Het databestand dat voor dit onderzoek is samengesteld, bevat demografische en sociaal-economische kenmerken

van personen, huishoudens en de woonlocatie (viencijferig postcodegebied) over de periode 1999-2010 (voor meer informatie over deze gegevens zie bijlage B.1, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport en Permentier et al. 2010).

De gegevens uit het s s b die we in dit hoofdstuk presenteren, gaan over de ruim 5 miljoen bewoners van de 695 stedelijke woonbuurten in de G31 (inclusief de 83 postcodegebieden die samen de 40 aandachtswijken vormen). Alle personen (dus ook kinderen) die in de G31 wonen, worden meegenomen, aangezien zij gezamenlijk de verhuisstromen typeren. Alleen personen die onderdeel zijn van een institutioneel huishouden zijn uit de analyses gehouden. Voor elke persoon die in de periode 1999-2010 in een jaarkoppel (d.w.z. twee opeenvolgende jaren) van woonadres veranderd is, is nagegaan wat het huishoudensinkomen was op het moment van de verhuizing (daarbij is uitgegaan van het jaarinkomen bij het laatste peilmoment dat men nog in de aandachtswijk/overige wijk woonde).³

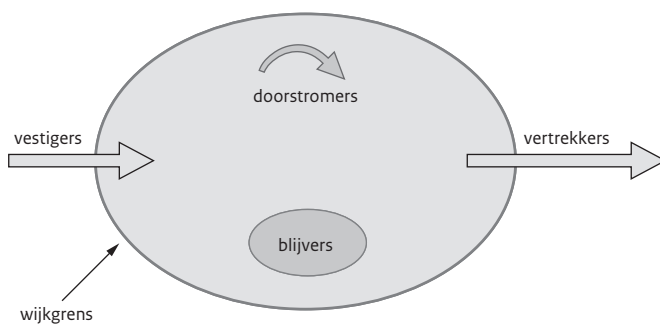
De inkomensvariabele die we gebruiken, is het inkomen van de huishoudenskern, dat we gestandaardiseerd hebben voor verschillen in huishoudensomvang. In paragraaf 2.2 schetsen we de inkomenspositie van de aandachtswijken van 1999-2010 en zetten we de ontwikkeling hiervan af tegen andere woonwijken. Daarna geven we een beeld van de veranderingen in de sociaal-economische positie van bewoners (§ 2.3) en vervolgens van de selectieve in- en uitstroom die in de aandachtswijken plaatsvindt (§ 2.4). In paragraaf 2.5 besteden we aandacht aan de selectieve migratie onder niet-westerse migranten. In paragraaf 2.6 vatten we de bevindingen samen.

Kader 2.1 Blijvers, doorstromers, vertrekkers en vestigers: een toelichting

In dit hoofdstuk maken we regelmatig een onderscheid tussen blijvers, doorstromers, vertrekkers en vestigers. Om deze groepen te onderscheiden, hebben we altijd gegevens nodig van ten minste twee momenten. Blijvers zijn degenen die in een periode van één jaar niet verhuizen. Doorstromers verhuizen binnen hun eigen buurt, vertrekkers verlaten de buurt en vestigers komen daar wonen. Onder een buurt verstaan we – net als in de rest van deze studie – een viercijferig postcodegebied.

Figuur 2.1

Schematische weergave van de verhuisdynamiek in een buurt



Bron: Wittebrood en Permentier (2011)

2.2 Sociaal-economische ontwikkelingen in de aandachtswijken

2.2.1 Inkomensgroepen

De aanwezigheid van bewoners met lage inkomens wordt in het krachtwijkenbeleid als minder gunstig voor de leefbaarheid in de wijk gezien, zeker als de lage-inkomensgroep weinig perspectief op sociaal-economische stijging heeft. De aanwezigheid van midden- en hoge-inkomensgroepen wordt juist als bevorderlijk voor de leefbaarheid en het potentieel van wijken gezien.

Onder mensen met een laag inkomen verstaan we leden van huishoudens die binnen de 0%-20% van de Nederlandse inkomensverdeling vallen op basis van hun gestandaardiseerde huishoudensmaandinkomsten (zie kader 2.2). In 2010 lag de bovengrens van de laagste inkomens bij 1315 euro per maand. Bewoners die binnen het twintigste en tachtigste percentiel vallen, vormen de middeninkomensgroep (de grens van 80% ligt bij 3777 euro in 2010).

Tabel 2.1

Huishoudensmaandinkomen van bewoners van aandachtswijken en de overige stedelijke woonwijken, eind september 2010 (in procenten en in euro's)

| gestandaardiseerd fiscaal huishoudensinkomen | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|---|-------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | aandeel (in %) | mediaan (in euro's) | aandeel (in %) | mediaan (in euro's) |
| laag (0%-20%) | 39,5 | 904 | 23,0 | 910 |
| midden (20%-80%) | 49,7 | 2107 | 54,8 | 2388 |
| hoog (80%-100%) | 8,9 | 4648 | 21,2 | 4894 |
| onbekend | 1,8 | n.v.t. | 1 | n.v.t. |
| N | 777.300 | | 4.638.000 | |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

Bij het aanwijzen van aandachtswijken heeft het inkomensniveau van de bewoners een rol gespeeld. Het is daarom niet verwonderlijk dat het aantal personen dat tot een huishouden met een laag inkomen behoort in de aandachtswijken beduidend hoger ligt dan in de overige stedelijke woonwijken. In 2010 is het aandeel bewoners met een laag inkomen rond de 39,5% in de aandachtswijken en 23% in de overige stedelijke wijken (zie tabel 2.1). De hoogte van het maandinkomen van de lage-inkomensgroep ligt lager in de aandachtswijken dan in de andere wijken. Bijna de helft van de bewoners van aandachtswijken behoort tot de middeninkomensgroep, terwijl in de andere wijken een iets hoger aandeel (een kleine 55%) tot de middeninkomens behoort. Weer liggen de mediane maandinkomens in de overige wijken hoger dan in de aandachtswijken. Het aandeel hoge inkomens ligt in de aandachtswijken 12 procentpunten lager dan in de overige wijken (resp. 9% en 21%).

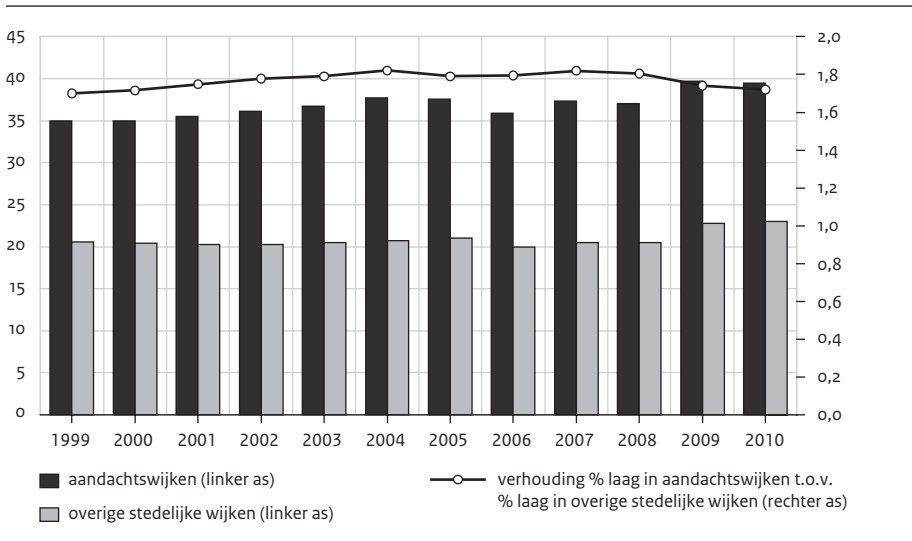
Figuur 2.2 laat het aandeel lage inkomens door de tijd zien in beide groepen wijken (in de grafiek zijn dit de staven; de bijbehorende waarden staan op de linker- en rechteras). De aandachtswijken hebben alle jaren een hoger aandeel lage inkomens dan de overige stadswijken, ook na de start van het krachtwijkenbeleid in 2008. In 2009 en 2010 is het aandeel lage inkomens in zowel de aandachtswijken als de overige wijken in de G31 hoger dan in de voorgaande jaren, wat mogelijk toe te schrijven is aan de economische crisis vanaf 2008. Met het inzetten van deze crisis is de concentratie van personen met een laag inkomen in de G31 (t.o.v. Nederland) toegenomen. Figuur 2.2 laat ook een verhoudingsgetal zien (in de grafiek is dit de lijn; de bijbehorende waarden staan op de rechteras) die de verhouding tussen het aandeel lage inkomens in de aandachtswijken afzet tegen het aandeel in de overige stadswijken (zie ook bijlage C2.1a en C2.1b, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport). Hieruit is op te maken dat de lage-inkomensgroep in de aandachtswijken ten opzichte van het aandeel in de overige wijken vanaf 1999 toeneemt en na 2007 afneemt. Deze ontwikkeling in de meest recente jaren is niet het gevolg van een afname van de lage-inkomens in de aandachtswijken (dit aandeel neemt namelijk toe), maar het gevolg van een snellere toename van deze inkomensgroep in de overige wijken. In 2010 is deze verhouding weer op het niveau van

1999. Na een periode van divergentie groeien beide typen wijken de laatste drie jaar dus weer licht naar elkaar toe wat betreft het aandeel lage inkomens. Maar deze veranderingen zijn klein. De constatering van Wittebrood en Permentier (2011) dat bewoners met lage inkomens steeds vaker in de aandachtswijken wonen, lijkt in de meest recente jaren dus niet meer op te gaan. De verhouding van de andere twee inkomensgroepen in de aandachtswijken ten opzichte van de andere wijken is in 2010 vrijwel identiek aan die in 1999. Wel zien we dat het aandeel hoge inkomens na 2005 in de aandachtswijken sneller toeneemt dan in de andere wijken. De middeninkomens nemen in beide typen wijken af en dat lijkt na 2006 in iets sterkere mate in de aandachtswijken te gebeuren.

Het feit dat de veranderingen in de verhouding van inkomensgroepen tussen beide typen wijken bescheiden zijn, kan verschillende dingen betekenen. Een mogelijke interpretatie is dat het krachtwijkenbeleid geen groot effect heeft op de bevolkingssamenstelling van de aandachtswijken, in ieder geval niet ten opzichte van andere stedelijke wijken. Een optimistischer interpretatie is dat de ruimtelijke sociaal-economische verschillen van bewoners zonder het gevoerde wijkenbeleid wel degelijk toegenomen zouden zijn, omdat de roltrapfunctie van de aandachtswijken zou zijn achtergebleven.⁴

Figuur 2.2

Ontwikkeling van het aandeel bewoners met een laag inkomen in de aandachtswijken en de overige wijken tussen 1999 en 2010 (in procenten)



Bron: CBS (SSB '99 en '10) SCP-bewerking

Kader 2.2 Fiscaal loon: een toelichting

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van het zogenoemde 'fiscaal loon'. Dit betreft inkomsten uit loon, winst, uitkeringen, pensioenen en studiefinanciering, waarbij de inkomsten van gehuwde of samenwonende partners worden opgeteld. Bovendien zijn de inkomsten gecorrigeerd voor de samenstelling en omvang van het huishouden (equivalentiefactor). Fiscaal loon is een onderdeel van het totale inkomen van de huishoudenskeren en is het loon vóór loonheffing. Inkomsten uit vermogen en alimentatie vallen hierdoor buiten beschouwing, net als huur- en kindertoeslag en eventuele belastingmaatregelen. Vooral veranderingen in toeslagen en/of belastingmaatregelen kunnen leiden tot schommelingen over de tijd in het fiscale loon, zonder dat dit noodzakelijk leidt tot grote veranderingen in het besteedbare inkomen. Om rekening te houden met zulke veranderingen (bv. de invoering van het nieuwe zorgverzekeringsstelsel in 2006) is gebruikgemaakt van een relatieve inkomstenverdeling. De inkomensgroepen en het aandeel sociale stijgers en dalers zijn jaarlijks bepaald, waardoor effecten van conjunctuur en trendbreuken in de data als gevolg van fiscale maatregelen geen rol meer spelen.

2.2.2 Belangrijkste inkomensbron

De sociaal-economische samenstelling van wijken kan behalve aan het inkomensniveau van de bewoners ook afgelezen worden aan de belangrijkste inkomensbron (bv. uit arbeid of uit pensioen) van het individu.

Tabel 2.2

Belangrijkste inkomensbron van bewoners en hun huishoudensmaandinkomen, eind september 2010 (in procenten en euro's)

| inkomsten uit: | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|-------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | aandeel (in %) | mediaan (in euro's) | aandeel (in %) | mediaan (in euro's) |
| arbeid (werknemer) | 34,1 | 2483 | 39,8 | 3067 |
| winst (zelfstandige) | 3,5 | 1673 | 4,1 | 2475 |
| uitkering (werkloosheid) | 1,5 | 1672 | 1,3 | 2085 |
| uitkering (bijstand) | 7,1 | 1144 | 3 | 1153 |
| uitkering (arbeidsongeschikt) | 4,5 | 1458 | 3,7 | 1766 |
| uitkering (overig) | 1,2 | 1598 | 0,9 | 1924 |
| pensioen | 12,2 | 1544 | 15,1 | 1811 |
| scholier/student | 22,6 | 1077 | 21,2 | 1957 |
| overig ^a | 13,3 | 1149 | 10,9 | 1839 |

a De groep 'overig' bestaat uit personen die geen eigen persoonlijk inkomen hebben, maar wel (mogelijk) huishoudensinkomen hebben (doordat de partner een persoonlijke inkomensbron heeft).

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

Het aandeel bewoners met betaalde arbeid als belangrijkste bron van inkomen ligt in 2010 in de overige stedelijke woonwijken bijna 6 procentpunten hoger dan in de aandachtswijken. In deze laatstgenoemde groep ligt juist het aandeel uitkeringsontvangers (excl. ontvangers van een ww-uitkering) hoger (12,8% tegen 7,6% in de overige wijken). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door het percentage bijstandsonvangers dat in de aandachtswijken meer dan tweemaal zo hoog is als in de overige stedelijke wijken (resp. 7% en 3%). Verder liggen de mediane inkomens verkregen uit de afzonderlijke inkomensbronnen relatief ongunstig in de aandachtswijken.

In de periode 1999-2010 doen zich geringe veranderingen voor (zie bijlage C2.2). Zo neemt het aandeel werknemers in beide groepen wijken tussen 2004 en 2008 toe (met de sterkste toename in de aandachtswijken), om daarna te dalen. Wel heeft er al met al een kleine convergentie tussen de aandachtswijken en de overige wijken plaatsgevonden. Het aandeel zelfstandigen groeit continu. Het aandeel zelfstandigen groeit in de aandachtswijken sterker dan in de andere stedelijke woonwijken. Hiermee neemt het verschil in het aandeel zelfstandigen tussen de typen wijken door de jaren heen af. Het aandeel bijstandsonvangers neemt in beide groepen wijken duidelijk en in vergelijkbare mate af.

De conclusie is dat de sociaal-economische positie van de inwoners van aandachtswijken (afgemeten aan zowel het inkomen als de inkomensbron) achterblijft bij die van de overige stedelijke woonwijken. De achterstand in 1999 is nadien niet sterk gewijzigd, doordat beide typen wijken soortgelijke ontwikkelingen doormaakten. Wat betreft de spreiding van de lage-inkomensgroepen neemt het verschil tussen de wijken na 2007 iets af. In sociaal-economisch opzicht (gebaseerd op de belangrijkste inkomensbron) maken de aandachtswijken een kleine inhaalslag tussen 2004 en 2008 voor wat betreft het aandeel werknemers. Na 2008 wordt het verschil tussen de wijken weer iets groter, doordat het aandeel werknemers in de aandachtswijken iets sneller afneemt dan in de andere wijken. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat het krachtwijkenbeleid de achterstand van de aandachtswijken op de andere stedelijke wijken heeft verminderd (zie ook hoofdstuk 3).

2.3 Sociale stijgers en dalers in aandachtswijken

Achter de relatief stabiele sociaal-economische positie van de wijkbevolking kan de nodige individuele dynamiek schuilen. Veranderingen in het inkomen en de sociaal-economische categorie van de bevolking kunnen tot veranderingen op het niveau van de wijk leiden, maar dat hoeft niet zo te zijn. Een inkomensstijging van het ene huishouden kan namelijk worden gecompenseerd door een inkomensdaling van een ander huishouden. In het krachtwijkenbeleid wordt veel waarde gehecht aan sociale stijgers: die zouden als rolmodel kunnen fungeren voor wijkbewoners met een lage sociaal-economische positie. Ook zouden ze hun hulpbronnen kunnen delen met medebewoners, zodat ook zij vooruitkomen. Daarnaast zijn sociale stijgers van belang om het voorzieningenniveau in de wijk op peil te houden. Daarom zullen we in het vervolg van dit rapport ingaan op de bewoners die hun inkomen zagen stijgen en de bewoners die een baan kregen. Grote steden, en specifiek bepaalde typen wijken met een woningvoorraad die aansluit op de behoeften van personen aan het begin van hun

arbeids carrière (goedkope en vaak kleine woonruimte), fungeren als springplank naar een betere wijk. Hierna gaan we na of de mate van sociale stijging in de aandachtswijken vergelijkbaar is met die in andere wijken en of dit in de periode 1999-2010 veranderd is. Naast de stijgers kijken we ook naar de sociale dalers en de groep bewoners die geen inkomensverandering doormaakt.

In dit onderzoek spreken we van een sociale stijger als de huishoudenskern⁵ een substantiële inkomensstijging doormaakt of als iemand vanuit een uitkerings situatie een betaalde baan krijgt (in loondienst of als zelfstandige). Om zicht te krijgen op deze individuele veranderingen concentreren we ons op de bewoners die binnen hun wijk zijn blijven wonen: dat zijn mensen *die in de periode van één jaar niet zijn verhuisd* (blijvers) of binnen hun wijk zijn verhuisd (doorstromers).⁶ We kijken hierbij nog niet naar de vertrekkers en de vestigers, omdat deze het beeld van de wijk als sociaal-economische ladder voor individuele bewoners verstoren. Selectieve migratie komt in paragrafen 2.4 en 2.5 aan bod.

2.3.1 Inkomensverandering onder blijvers en doorstromers

We kijken eerst naar de mate waarin bewoners in de periode 2009-2010 een substantiële inkomensverandering hebben doorgemaakt. We spreken van een substantiële stijging als het gestandaardiseerde huishoudens maandinkomen minimaal vijf percentielen is toegenomen. We hebben ervoor gekozen te spreken van een sociale stijger als iemand een inkomensstijging heeft ten opzichte van andere Nederlanders (een relatieve stijging in plaats van een absolute stijging). Een vergelijkbare definitie hanteren we voor een substantiële daling in inkomsten (afname van het gestandaardiseerde huishoudens maandinkomen met minimaal vijf percentielen). Als er een geringere stijging of daling heeft plaatsgevonden, spreken we niet van een verandering.⁷

Tabel 2.3

Sociale stijging in termen van gestandaardiseerd huishoudens maandinkomen (mediaan), 2009-2010 (in procenten en in euro's)

| | aandachtswijken | | | | overige stedelijke woonwijken | | | |
|--------------------------|---------------------------|-------------|------------------------------|-------------|-------------------------------|-------------|------------------------------|-------------|
| | blijvers (N = 648.500) | | doorstromers (N = 24.600) | | blijvers (N = 4.069.100) | | doorstromers (N = 80.400) | |
| | (in %) | (in euro's) | (in %) | (in euro's) | (in %) | (in euro's) | (in %) | (in euro's) |
| geen inkomensverandering | 63 | 20 | 49 | 21 | 65 | 24 | 47 | 24 |
| stijging in inkomen | 18 | 521 | 25 | 681 | 18 | 555 | 27 | 843 |
| daling in inkomen | 17 | -512 | 22 | 663 | 16 | 563 | 23 | 856 |
| inkomen onbekend | 2 | n.v.t. | 5 | n.v.t. | 1 | n.v.t. | 3 | n.v.t. |

Bron: CBS (SSB '09 en '10) SCP-bewerking

Van de bewoners die zowel in 2009 als in 2010 in hun wijk woonden (zowel in de aandachts- als in de overige wijken), is een kleine 18% substantieel in huishoudensinkomen

gestegen. Dit aandeel lag aanmerkelijk hoger onder de doorstromers (tussen de 25% en 27%) dan onder de blijvers (18%) en verschilde niet sterk tussen typen wijken. Wel blijft de *omvang* van de inkomensstijging in de aandachtswijken achter bij die van de andere wijken. Ook tussen de blijvers en de doorstromers bestaan hier duidelijke verschillen: doorstromers stijgen beduidend sterker dan blijvers. Deze verschillen zijn het grootst in de overige stedelijke woonwijken.

De groep die er in inkomen substantieel op achteruitgaat (de dalers), is net iets kleiner dan de groep stijgers (rond de 17%). Net als stijgers zijn er beduidend meer dalers onder de doorstromers dan onder de blijvers. Er zijn nauwelijks verschillen in daling tussen de aandachtswijken en de overige wijken. De mate van daling verschilt wel: deze is substantieel groter in de overige wijken en het grootst onder de doorstromers.

Deze patronen vinden we ook terug voor de periode 1999-2010 (zie bijlage C2.3). Sociale stijging lijkt te fluctueren met de conjunctuur. In het jaar dat de economische groei sterk negatief was (2008-2009), waren er flink meer dalers dan stijgers. Ook hierin verschillen de twee typen wijken overigens nauwelijks. Conclusie is dan ook dat de bewoners in aandachtswijken die de wijk niet verlaten (zowel blijvers als doorstromers) iets minder sterk in inkomen stijgen en dalen dan blijvers en doorstromers in de andere wijken, en dat de ontwikkeling van het aandeel stijgers en dalers door de tijd heen in beide typen wijken sterk overeenkomt.

2.3.2 Sociale stijging door betaald werk

Naast inkomensgroei kan ook sprake van sociale stijging zijn door het verkrijgen van een betaalde baan. Door de sociaal-economische categorie voor elk individu op twee opeenvolgende jaren te vergelijken (bv. september 2009 en september 2010), gaan we na of er sprake is van een stijging (van uitkering naar werk) of een daling (van werk naar uitkering). Onder de groep bewoners die in dezelfde wijk is blijven wonen tussen 2009 en 2010 is weinig sprake van sociale stijging of daling. Het aandeel dat vanuit een uitkeringspositie een baan vindt, is slechts 1% (zie tabel 2.4). De verschillen tussen aandachtswijken en andere stedelijke woonwijken zijn ook hier niet erg groot: in de aandachtswijken stijgen iets meer mensen, maar tegelijk dalen er ook meer mensen, waardoor er netto iets meer daling is. Misschien is dat een gevolg van weinig baanzekerheid en veel flexwerk onder aandachtswijkbewoners. In beide wijken zijn nauwelijks verschillen tussen blijvers en doorstromers.

Over de hele periode 1999-2010 valt op dat het aantal personen dat voortdurend werkt in de aandachtswijken iets is toegenomen en dat er sinds 2005 een lichte mate van convergentie tussen de wijken is opgetreden (door een iets snellere groei in de aandachtswijken). Het aantal personen met een voortdurende uitkering sinds 2004 is in diezelfde periode licht gedaald (zie bijlage C2.4). Dezelfde ontwikkeling doet zich ook (in iets minder sterke mate) in de andere wijken voor. Zowel bij de groep die voortdurend werkt als bij de groep met een voortdurende uitkering is de laatste paar jaren weer een minder gunstige ontwikkeling zichtbaar. Ook voor de andere sociaal-economische categorieën zijn er veel overeenkomsten tussen de twee groepen wijken.

Tabel 2.4

Sociale stijging in termen van sociaal-economische categorie, 2009-2010 (in procenten)

| | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|---------------------------------|-----------------|--------------|-------------------------------|--------------|
| | blijvers | doorstromers | blijvers | doorstromers |
| voortdurend werk | 33,7 | 35,6 | 41,2 | 42,1 |
| voortdurend uitkering | 12,2 | 11 | 7,1 | 7,1 |
| van uitkering naar betaald werk | 1,2 | 1,2 | 0,9 | 1,1 |
| van betaald werk naar uitkering | 2 | 2,5 | 1,5 | 1,9 |
| overige veranderingen | 50,9 | 49,8 | 49,2 | 47,8 |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

Als we sociale stijging en daling niet relateren aan de totale populatie, maar alleen aan de bewoners met werk en de bewoners met een uitkering (in 2009), zien we het volgende. De grote meerderheid met een baan in 2009 behoudt deze baan (of heeft een andere baan gevonden), maar dit aandeel ligt wel enkele procentpunten lager in de aandachtswijken. De groep die van werk naar een uitkering ging, is in de aandachtswijken groter dan in de overige stedelijke woonwijken. De overgrote meerderheid van degenen die in 2009 een uitkering ontvingen, hadden een jaar later wederom een uitkering. Het aandeel stabiele uitkeringsontvangers ligt hoger in de aandachtswijken, terwijl het aandeel mensen dat van uitkering naar werk gaat in deze wijken (iets) lager is dan in de overige woonwijken.

Tabel 2.5

Sociale stijging vanuit respectievelijk werk- en uitkeringspositie, 2009-2010 (in procenten)

| | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|-------------------------|-----------------|--------------|-------------------------------|--------------|
| | blijvers | doorstromers | blijvers | doorstromers |
| werk in 2009 en... | | | | |
| ook werkzaam in 2010 | 89,7 | 87,4 | 92,8 | 91,5 |
| naar uitkering in 2010 | 5,2 | 6,1 | 3,3 | 4,1 |
| overig | 5,1 | 6,5 | 3,9 | 4,4 |
| uitkering in 2009 en... | | | | |
| ook uitkering in 2010 | 85,3 | 83,9 | 82,0 | 79,7 |
| naar werk in 2010 | 6,5 | 6,7 | 7,3 | 7,3 |
| overig | 8,2 | 9,4 | 10,7 | 13 |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

2.4 Selectieve verhuisstromen in aandachtswijken

De samenstelling van wijken staat niet alleen onder invloed van de sociaal-economische verandering van de zittende bevolking, maar ook van de bewoners die naar en uit de wijk verhuizen. Als de mensen die de wijk verlaten gemiddeld genomen een andere sociaal-economische positie hebben dan de mensen die instromen, is er sprake van selectieve migratie. Het proces van selectieve migratie maakt dat sommige wijken als springplank fungeren. In zogenoemde starterswijken is het gebruikelijk dat de kenmerken van de vertrekkers verschillen van die van de vestigers. In deze wijken (vaak aan de onderkant van de woningmarkt) vestigen zich jonge mensen aan het begin van hun wooncarrière. Zij blijven er een aantal jaren wonen en maken in die tijd een sociaal-economische stijging door. Vervolgens verlaten ze de wijk, onder meer vanwege gezinsuitbreiding. Deze vertrekkers worden opgevolgd door jonge mensen die een vergelijkbare ontwikkeling doormaken. In kansarme wijken bestaat de vrees dat de instromers een veel lagere economische positie innemen dan de uitstromers én dat deze instromers (in tegenstelling tot de uitstromers) nauwelijks vooruit weten te komen.

2.4.1 Verhuismobiliteit

In Nederland verhuist in de periode 2009-2010 ongeveer 10% van de bevolking. Het aandeel verhuizers ligt in de G31 in die jaren op 11%. De overgrote meerderheid van de bevolking in de G31 verhuist in een periode van één jaar niet (89%). Een kleine groep van 2% verhuist wel, maar doet dit binnen de eigen wijk (doorstromers), waardoor dit type verhuizing geen invloed heeft op de samenstelling van de wijk. De overige 9% verlaat de eigen wijk, maar blijft in meerderheid wel in dezelfde gemeente wonen. In de aandachtswijken is de groep vertrekkers met 11% iets hoger dan in de andere wijken (9%). Daarnaast is het aandeel verhuizers binnen de eigen wijk (3,2%) in de aandachtswijken groter dan in de overige wijken (1,7%). Over het algemeen wordt de plaats van degenen die de wijk verlaten ingenomen door nieuwe bewoners (vestigers). Het merendeel van deze vestigers komt uit de gemeente zelf. Van de vestigers die van buiten de gemeente komen, zijn er verschillen tussen de aandachtswijken en de overige wijken. Zo vestigt 16% zich vanuit het buitenland in een aandachtswijk, terwijl dit aandeel in de andere wijken 13% is. De vestiging van immigranten in de aandachtswijken wordt onder meer veroorzaakt doordat daar betaalbare woonruimte is. Ook de aanwezigheid van voorzieningen en familie en/of vrienden speelt een belangrijke rol bij de vestigingskeuze van immigranten (Zorlu en Mulder 2008).

Hiervoor hebben we aangegeven dat de verhuismobiliteit over de periode van een jaar hoger ligt in de aandachtswijken. Uit het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011) blijkt dat ook op de lange termijn de verhuismobiliteit in de aandachtswijken hoger ligt. Dit kan erop duiden dat de aandachtswijken als springplank fungeren, waarbij mensen er enige tijd wonen en (wanneer ze een stap in hun wooncarrière kunnen maken) daarna verhuizen naar een andere wijk. Een andere groep zal de aandachtswijken mogelijk willen verlaten vanwege leefbaarheidsproblemen. Deze hogere verhuisdynamiek kan minder gunstige effecten hebben op de leefbaarheid en het

zelforganiserend vermogen van de bewoners in de wijk. Een hoge mutatiegraad werpt een barrière op voor het ontstaan van sociale netwerken in een buurt: een voorwaarde voor uitwisseling van hulpbronnen en kennis. Daarnaast wordt aangenomen dat deze mutatiegraad ook ongunstig uitwerkt op het vertrouwen tussen bewoners onderling en bewonersparticipatie ter verbetering van de buurt (zie ook RIG0 2012).

2.4.2 Selectieve verhuisstromen

De vraag is of de vertrekkers uit de aandachtswijken en de andere wijken verschillen van de bewoners die in de wijk blijven (blijvers en doorstromers). Vervolgens stellen we de vraag in hoeverre de vertrekkers verschillen van de bewoners die zich in de wijk vestigen. We kijken hierbij naar de sociaal-economische positie en sociale stijging of daling van de verschillende verhuiscategorieën.

Vertrekkers vergeleken met blijvers en doorstromers

In tabel 2.6 wordt per groep (blijvers, doorstromers en vertrekkers) het aandeel van de verschillende inkomensgroepen en de veranderingen in sociaal-economische positie aangegeven. Hiervoor kijken we naar het inkomen op het moment dat de groepen in de wijk woonachtig zijn (september 2009.) Als we de inkomensverdeling binnen de groepen blijvers, doorstromers en vertrekkers vergelijken, zien we dat in de stadswijken de lage-inkomensgroep het kleinst is onder de blijvers. In de aandachtswijken zijn relatief veel personen met een laag inkomen onder de doorstromers en relatief veel personen met een hoog inkomen onder de vertrekkers. In de andere stedelijke woonwijken zien we iets soortgelijks. Bij de doorstromers en vertrekkers zijn huishoudens met een laag inkomen ten opzichte van de blijvers duidelijk oververtegenwoordigd. Personen met een midden-inkomen zijn er relatief weinig onder de vertrekkers.

Verhuizing gaat vaak samen met inkomensveranderingen: onder zowel de doorstromers als de vertrekkers heeft een relatief grote groep een inkomensverandering meegemaakt (stijging of daling). Dit kan mede komen door veranderingen in het huishouden, zoals samenwonen, scheiden of het ouderlijk huis verlaten. Verhuizen is dan voor een deel van de mensen het gevolg van een toe- of afname van financiële bronnen. Een inkomensstijging biedt de mogelijkheid een woonambitie te realiseren, terwijl een (forse) daling van het inkomen betekent dat men de woonruimte in overeenstemming wil brengen met de beperktere financiële mogelijkheden.

Interessant is dat stijging van het inkomen vaker met een verhuizing (en een vertrek uit de wijk) samengaat dan inkomensdaling, ongeacht het type wijk. Verder valt op dat de relaties tussen verhuizen en inkomensverandering in gelijke mate terug te vinden zijn in de aandachtswijken en de overige stadswijken: een teken dat we met een algemeen proces te maken hebben dat niet sterk afhankelijk is van het type wijk.

Tabel 2.6

Aandeel blijvers, doorstromers en vertrekkers in aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken, naar sociaal-economische positie en verandering daarin, 2009-2010^a (in procenten)

| | aandachtswijken | | | overige stedelijke woonwijken | | |
|---------------------------------|-----------------|------------------|------------|-------------------------------|------------------|------------|
| | blijver | door- stromer | vertrekker | blijver | door- stromer | vertrekker |
| laag (0%-20%) | 39 | 45 | 44 | 21 | 30 | 34 |
| midden (20%-80%) | 51 | 45 | 42 | 56 | 49 | 44 |
| hoog (80%-100%) | 9 | 7 | 10 | 22 | 19 | 20 |
| inkomsten onbekend | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 |
| daling in inkomsten | 17 | 22 | 23 | 16 | 23 | 26 |
| geen inkomstenverandering | 63 | 49 | 37 | 65 | 47 | 36 |
| stijging in inkomsten | 18 | 25 | 34 | 18 | 27 | 33 |
| inkomensverandering onbekend | 2 | 5 | 7 | 1 | 3 | 5 |
| stabiel werk | 34 | 36 | 38 | 41 | 42 | 43 |
| stabiel uitkering | 12 | 11 | 8 | 7 | 7 | 6 |
| van betaald werk naar uitkering | 2 | 2,5 | 2,7 | 1,5 | 1,9 | 2,2 |
| van uitkering naar betaald werk | 1,3 | 1,2 | 1,5 | 0,9 | 1,1 | 1,3 |
| overige | 51 | 50 | 49,6 | 49,2 | 47,8 | 47,6 |

a Bij de inkomensveranderingen en veranderingen in inkomstenbron gebruiken we gegevens van twee opeenvolgende momenten. Omdat we deze gegevens voor de verhuizers vanuit het buitenland en verhuizers naar het buitenland niet hebben, betreft het hier vertrekkers en vestigers die binnen Nederland verhuizen.

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

Ook bij veranderingen in de bron van inkomsten zien we geen opvallende verschillen tussen de wijken. Bij de vertrekkers zijn personen met stabiel werk *oververtegenwoordigd* en personen met een stabiele uitkering *ondervertegenwoordigd*. De eerste groep heeft door zijn sterkere sociaal-economische positie dan ook meer mogelijkheden op de woningmarkt dan de laatstgenoemde groep. Toch zijn de verschillen tussen de verhuisgroepen behoorlijk klein.

Al met al zijn de bewoners die de wijk verlaten vooral wat betreft hun inkomenspositie (en veranderingen daarin) afwijkend ten opzichte van de bewoners die in de wijk blijven wonen. Deze vorm van selectieve migratie verschilt weinig tussen de twee typen wijken.

Wegleffecten van het wijkenbeleid?

Sociale stijging van wijkbewoners is een centraal doel van het krachtwijkenbeleid. Tegelijk moet worden geïnvesteerd in de woonomgeving, zodat deze voldoende aantrekkelijk is om deze groep voor de wijk te behouden. Het is namelijk denkbaar dat bewoners die zich dankzij het beleid hebben kunnen optrekken hun ruimere financiële armslag in een 'betere' wijk zullen verzilveren en dus voor de aandachtswijk verloren gaan. Wanneer

deze groep wordt opgevolgd door nieuwe lage inkomens is er mogelijk geen verbetering zichtbaar op het niveau van de aandachtswijken en lijkt het wijkenbeleid misschien ten onrechte zonder succes (weglekeffect). We gaan hier na of onze migratiegegevens aanleiding geven tot zorg over weglekeffecten. Zo ja, dan zullen we hiermee bij de interpretatie van de effectanalyse in het volgende hoofdstuk rekening moeten houden.

De eerste maatregelen in het kader van het krachtwijkenbeleid zijn vanaf 2008 stapsgewijs in praktijk gebracht, zodat bewoners daar op zijn vroegst in 2009 van hebben kunnen profiteren. Inkomensstijging of werkgelegenheid als gevolg van wijkinvesteringen zijn immers niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Omdat onze meest recente data 2010 betreffen, gaan we het weglekeffect na voor alle mensen die in 2009 in de aandachtswijken woonden en – aansluitend bij eerdere analyses in dit hoofdstuk – in de periode 2009-2010 een stijging van inkomen doormaakten (alle personen die in een periode van één jaar een toename van minimaal vijf procentielen van het huishoudensinkomen hebben gekend).

Van de bewoners die in 2009 in de aandachtswijken woonden, kende 20% in de periode 2009-2010 een stijging van inkomen, 18% kende een daling, en 60% kende geen inkomensverandering (zie bijlage C2.5).⁸ Daarmee is zowel het aandeel stijgers als het aandeel dalers hoger in de aandachtswijken dan de overige stedelijke wijken, maar de verschillen zijn niet groot.

Van alle stijgers verhuisde 17% in 2009-2010 uit de aandachtswijk; dat zijn afgerond 26.000 personen. Zo'n 4% stroomt door binnen dezelfde wijk. De overige 79% van de stijgers verhuisde niet. Met 14% ligt het vertrek onder sociale stijgers in de overige stadswijken in 2009-2010 iets lager dan in de aandachtswijken, wat in de voorafgaande tien jaar steeds het geval was (zie bijlage C2.6a en C2.6b).

Het weglekeffect in 2009-2010, halverwege de looptijd van het krachtwijkenbeleid, is in feite niets meer en niets minder dan deze 17% die de aandachtswijken hebben verlaten. Deze groep belichaamt de springplankfunctie van de wijk.

Hoe plausibel is het om deze stijgers – en dus een weglekeffect voor sociale stijgers – aan het krachtwijkenbeleid toe te schrijven? Voor het antwoord op deze vraag is het ten eerste relevant of er sinds de uitvoering van het krachtwijkenbeleid in 2008 meer stijgers in de aandachtswijken bij zijn gekomen en ten tweede of stijgers relatief vaker uit de aandachtswijken vertrokken dan ze voorheen deden. Bijlage C2.6a laat zien dat het aandeel stijgers na 2008 niet is toegenomen. In 2009, een jaar na de start van het krachtwijkenbeleid, zien we zelfs een afname van de groep stijgers. Het feit dat het aandeel stijgers in aandachtswijken sinds de invoering van het krachtwijkenbeleid geen toename laat zien, is een indicatie dat het beleid zijn doelstelling om meer mensen te laten stijgen niet heeft bereikt. Als het beleid in dit opzicht niet succesvol is geweest, kan dit succes ook niet weglekken. Mogelijk hebben de aandachtswijken hier wel hinder ondervonden van de algehele slechte economische situatie in dat jaar, die zich bovenmatig in de grote steden liet voelen.

Een aanvullend argument tegen de veronderstelling dat eventuele successen van het krachtwijkenbeleid onderschat worden op wijkniveau vanwege het vertrek van sociale stijgers is het feit dat hun vertrek in de aandachtswijken niet eenduidig is toegenomen na 2007. In 2008 en 2009 zien we weliswaar een lichte stijging van het vertrek van de

sociale stijgers, maar in 2010 ligt dit aandeel weer op het niveau van vóór het krachtwijkenbeleid. Dit betekent dat als het beleid erin is geslaagd om sociale stijging tot stand te brengen, een relatief groter deel van deze stijgers voor de wijk behouden is gebleven en dit beleidssucces dus wel degelijk op wijkniveau zichtbaar en meetbaar zou moeten zijn (er is dan dus geen wegleffect).

Als niet naar inkomensverandering maar naar inkomensniveau wordt gekeken, dan vinden we evenmin aanwijzingen dat de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid wordt onderschat door sterkere wegleffecten na 2007. Daarvoor zou er namelijk na de start van het krachtwijkenbeleid een toegenomen vertrek van de midden- en hoge-inkomensgroepen uit de aandachtswijken moeten zijn. Bijlage C2.7a laat zien dat het aandeel vertrekkers onder de midden- en hoge inkomensgroepen na 2007 in de periode van een jaar afneemt, en deze afname lijkt zich sneller voor te doen onder deze twee inkomensgroepen dan voor de wijkbevolking als geheel. Dit duidt erop dat het niet waarschijnlijk is dat het beleid voor een toename van vertrek van midden- en hoge-inkomensgroepen heeft geleid. Eerder lijkt deze groep in toenemende mate in de wijk te blijven, wat mogelijk het gevolg is van een aantrekkelijkere woonomgeving door de investeringen in de aandachtswijken (zoals nieuwbouw van eengezins- of koopwoningen). Dit pleit weliswaar tegen de hypothese dat successen van het krachtwijkenbeleid onderschat worden, maar is wel goed nieuws voor beleidsmakers. Het lijkt immers gelukt om midden- en hogere inkomens aan de wijk te binden: een van de centrale beleidsdoelen. Ook hier moeten we echter rekening houden met de rol van de economische crisis. Mogelijk worden verhuizingen uitgesteld door de problemen op de woningmarkt.

Samengevat: 17% van de sociale stijgers in 2009-2010 verlaat de aandachtswijk. In theorie zouden zij een deel van het succes van het krachtwijkenbeleid met zich mee kunnen nemen. Toch achten wij het risico op onderschatting van de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid, zoals getoetst in hoofdstuk 3, klein. Het betreft namelijk een kleinere groep stijgers die juist in toenemende mate in de wijk blijft. De eventuele bijdrage van het beleid aan deze (kleinere groep) sociale stijgers zou zich dus juist in sterkere mate vertalen in sociale stijging op wijkniveau.

Vertrekkers vergeleken met vestigers

Hiervoor hebben we geconstateerd dat de vertrekkers een sociaal-economische selectieve groep vormen ten opzichte van bewoners die in de wijk blijven. De volgende vraag is in hoeverre de groep die zich in de wijk vestigt op sociaal-economisch gebied vergelijkbaar is met de vertrekkers. In beleidsdocumenten wordt vaak gesteld dat de middenklasse en sociale stijgers de aandachtswijken verlaten en dat zij worden opgevolgd door bewoners met een minder sterke sociaal-economische positie.

Net als in het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011) vinden we in de jaren 2009-2010 geringe verschillen tussen de inkomenspositie van vertrekkers en vestigers (op het moment dat ze in de wijk woonachtig zijn) (zie tabel 2.7). In zowel de aandachtswijken als de andere wijken komen lage inkomens vaker voor onder de vestigers dan onder de vertrekkers, maar de verschillen zijn (vooral in de aandachtswijken) niet heel groot. In eerdere jaren waren deze verschillen in de aandachtswijken iets groter (zie bijlage C2.8). Onder de vestigers en vertrekkers zien we door de jaren heen soms

verschuivingen optreden. Vanaf 2006 neemt zowel het aandeel vestigers als het aandeel vertrekkers met een laag inkomen in alle stadswijken toe. Dit is mede het gevolg van een groter aandeel lage inkomens onder de immigranten en emigranten, en van de economische conjunctuur in Nederland als geheel.

Het feit dat de instroom relatief iets meer mensen met een laag inkomen kent, terwijl de uitstroom gekenmerkt wordt door groepen met een midden- en vooral een hoger inkomen, duidt op een zekere mate van selectieve migratie in de stadswijken. Deze is wat betreft omvang echter beperkt en verschilt niet heel sterk tussen de aandachtswijken en de overige stedelijke woonwijken. Er is dus sprake van een beperkte selectieve migratie die een beperkte invloed op de sociaal-economische positie van de wijk als geheel zal hebben. Opmerkelijk is dat het verschil tussen het aantal vestigers en het aantal vertrekkers met een laag inkomen in de aandachtswijken de laatste jaren kleiner is dan in de andere wijken, terwijl vaak juist het tegenovergestelde wordt verondersteld.

Tabel 2.7

Sociaal-economische positie van vertrekkers en vestigers in aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken op het moment dat deze groepen in de wijk woonachtig zijn (resp. september 2009 en september 2010) (in procenten)

| | vertrekkers (september 2009) | | vestigers (september 2010) | |
|-------------------------------|------------------------------|----------------|----------------------------|-----------------|
| | totaal | wv. emigranten | totaal | wv. immigranten |
| aandachtswijken (N) | 84.300 | 6.700 | 88.800 | 13.800 |
| laag (0%-20%) | 44,0 | 56,6 | 45,9 | 59,4 |
| midden (20%-80%) | 42,0 | 32,0 | 42,0 | 33,3 |
| hoog (80%-100%) | 9,9 | 8,0 | 8,2 | 4,1 |
| inkomen onbekend | 4,0 | 3,4 | 4,0 | 3,2 |
| overige stedelijke wijken (N) | 391.700 | 33.900 | 422.900 | 58.400 |
| laag (0%-20%) | 34,0 | 45,0 | 38,4 | 54,3 |
| midden (20%-80%) | 43,7 | 30,2 | 41,7 | 29,8 |
| hoog (80%-100%) | 19,6 | 22,1 | 17,1 | 13,1 |
| inkomen onbekend | 2,7 | 2,7 | 2,9 | 2,9 |

Bron: CBS (5SB'09 en '10) SCP-bewerking

Net als bij het niveau van het inkomen (in tabel 2.7) gaan we na hoe het zit met de selectieve migratie van bewoners van wie de sociaal-economische positie is veranderd. Omdat het hier om veranderingen gaat – en we dus op twee momenten over gegevens moeten beschikken – zijn de immigranten en emigranten niet opgenomen. Het gaat dus om vertrekkers en vestigers die binnen Nederland verhuizen. De verschillen in sociaal-economische stijging of daling tussen de vertrekkers en de vestigers zijn niet heel groot, maar wel meer uitgesproken dan de verschillen in inkomen (zie tabel 2.8). Onder de vertrekkers zijn bewoners met een stijging van inkomen en bewoners zonder inkomensverandering oververtegenwoordigd. Onder de vestigers zijn de dalers overver-

tegenwoordigd. Er bestaan nauwelijks verschillen tussen de aandachtswijken en overige wijken. Deze resultaten ondersteunen het idee van stadswijken (al dan niet aandachtswijken) als springplank waar stijgers de wijk verlaten en sociaal-economisch zwakkere groepen (waaronder dalers) zich vestigen. Deze resultaten leren ons dat de groep met stabiel werk oververtegenwoordigd is onder de vertrekkers en dat ook hier sprake lijkt van een algemeen stedelijk proces, niet gerelateerd aan het soort wijk.

Tabel 2.8

Verandering in sociaal-economische positie van vertrekkers en vestigers in aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken (excl. immigranten en emigranten), september 2009 en september 2010 (in procenten)

| | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| | vertrekkers (N = 77.600) | vestigers (N = 75.000) | vertrekkers (N = 357.800) | vestigers (N = 364.500) |
| daling in inkomsten | 23,3 | 31,3 | 26,3 | 31,5 |
| geen inkomstenverandering | 36,6 | 31,4 | 35,8 | 33,1 |
| stijging in inkomsten | 33,6 | 30,0 | 33,2 | 30,4 |
| inkomensverandering onbekend | 6,5 | 7,2 | 4,7 | 5 |
| stabiel werk | 38 | 35,8 | 42,9 | 40,6 |
| stabiel uitkering | 8,2 | 7,6 | 6 | 5,9 |
| van betaald werk naar uitkering | 2,7 | 2,6 | 2,2 | 2,1 |
| van uitkering naar betaald werk | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,2 |
| overige transities | 49,6 | 52,6 | 47,6 | 50,2 |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

2.4.3 Bestemming van de verhuizers

We zijn niet alleen geïnteresseerd in de mate van selectieve migratie, maar ook in de vraag of de bestemming van degenen die verhuizen verschilt tussen inkomensgroepen (en tussen de twee typen wijken). We verwachten dat de lage-inkomensgroepen de aandachtswijken vaker inruilen voor andere aandachtswijken, terwijl de midden- en hogere inkomensgroepen de aandachtswijken veruilen voor niet-aandachtswijken. Daarnaast verwachten we dat mensen met een laag inkomen die niet-aandachtswijken verlaten vaker verhuizen naar een aandachtswijk dan de twee andere inkomensgroepen.

Tabel 2.9

Bestemming van verhuizers vanuit de aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken in de G31, naar sociaal-economische positie (in september 2009), 2009-2010 (in procenten van de totale verhuiscgroep)

| | inkomens- groep | door- stroom binnen eigen wijk | vertrek naar aan- dachtswijk | vertrek naar overige woonwijk in de G31 | vertrek naar overige woonwijk in de rest van Nederland | vertrek naar het buitenland | totaal aandeel (in %) en (N) |
|-----------------------------------|--------------------|---|------------------------------------|---|--|-----------------------------------|---------------------------------|
| aandachts- wijk | onbekend | 18,9 | 23,4 | 36,5 | 15,7 | 5,5 | 100 (4.100) |
| | laag | 22,8 | 21,7 | 34 | 13,5 | 7,9 | 100 (48.100) |
| | midden | 23,9 | 19,6 | 34,8 | 17,2 | 4,6 | 100 (46.500) |
| | hoog | 16,8 | 14,1 | 39,7 | 24,1 | 5,3 | 100 (10.100) |
| | totaal | 22,6 | 20,2 | 35,0 | 16,1 | 6,2 | 100 (108.100) |
| overige stedelijke woonwijk | onbekend | 13,4 | 11 | 48,5 | 19,6 | 7,4 | 100 (12.400) |
| | laag | 15,5 | 9,3 | 47,3 | 18,2 | 9,7 | 100 (157.500) |
| | midden | 18,7 | 7,1 | 48 | 21,3 | 4,9 | 100 (210.500) |
| | hoog | 16,3 | 4,9 | 46,2 | 24,5 | 8,2 | 100 (91.600) |
| | totaal | 17,0 | 7,5 | 47,4 | 20,8 | 7,2 | 100 (472.100) |

Bron: CBS (SSB '09 en '10) SCP-bewerking

Ten eerste valt op dat bewoners uit aandachtswijken, ongeacht hun sociaal-economische positie, veel vaker naar andere aandachtswijken verhuizen dan bewoners uit de overige wijken, namelijk 20% van de aandachtswijkbewoners tegenover 8% van de bewoners van overige wijken (zie tabel 2.9). De aandachtswijkbewoners die hun wijk verlaten, komen ook veel minder vaak terecht in overige wijken binnen de G31 (35%) of buiten de G31 (16%) dan anderen (resp. 47% en 21%).

Ten tweede bestaan tussen de inkomensgroepen duidelijke verschillen in de bestemming van de verhuizing. Bewoners van aandachtswijken met een laag inkomen verschillen in hun verhuisbestemming vooral van de hoge inkomens. De lage-inkomensgroep verhuist relatief vaak binnen de eigen wijk of naar een andere aandachtswijk. Zij verhuizen relatief weinig naar de overige wijken binnen Nederland (al dan niet in de G31). De hoge-inkomensgroep in de aandachtswijken verhuist daarentegen relatief vaak naar niet-aandachtswijken buiten de G31. Het is dan ook aannemelijk dat de hoge-inkomensgroepen bij een verhuizing vanuit een aandachtswijk de grootste sprong maken in de kwaliteit van hun woonwijk.

Vanuit de niet-aandachtswijken verhuizen mensen met een laag inkomen relatief vaak naar aandachtswijken: bijna twee keer zo vaak als de hoge-inkomensgroep. Mensen met een hoog inkomen (en in iets mindere mate ook de middengroep) verhuizen beduidend vaker naar woonwijken die buiten de G31 liggen, mogelijk suburbane woongebieden met een relatief hoge kwaliteit.

Door de tijd bekeken blijven de verschillen in verhuisbestemming tussen herkomstwijken in de periode 1999-2010 bestaan (zie bijlage C2.10). Het aandeel bewoners dat de aandachtswijk verruult voor een andere aandachtswijk blijft bijna een factor drie hoger dan het aandeel bewoners van de overige wijken dat naar een aandachtswijk verhuist. Wel neemt deze factor in de loop van de jaren iets af, doordat aandachtswijkbewoners iets minder vaak naar een andere aandachtswijk zijn gaan verhuizen (het aandeel van de niet-aandachtswijkbewoners blijft min of meer stabiel). In het meest recente jaar wordt de verminderde oriëntatie op andere aandachtswijken veroorzaakt door een zeer sterke toename van verhuizingen binnen de eigen aandachtswijk (onder alle inkomensgroepen). Opvallend is dat deze toegenomen doorstroom in het meest recente jaar zich niet heeft voor gedaan in de niet-aandachtswijken. Een mogelijke verklaring is dat nieuwbouwprojecten binnen de aandachtswijken meer mogelijkheden hebben gecreëerd (ook voor de hogere inkomens) om binnen de wijk te verhuizen naar betere woningen.

Ook is de bestemmingskeuze van de lage-inkomensgroep door de jaren heen minder vaak op aandachtswijken gevallen, vooral als de herkomstwijk een aandachtswijk betreft.⁹ Mogelijk betreft het hier voor een deel bewoners die door de woningcorporaties vanwege sloop/renovatie van hun woning een andere woning in een andere (niet-aandachts-)wijk aangeboden hebben gekregen. De laatste jaren wordt de aandachtswijk door bewoners met een hoog inkomen juist steeds vaker als bestemming gekozen, en dit geldt het sterkst voor de hoge inkomens die al in een aandachtswijk woonden. Het is denkbaar dat voor deze hoge-inkomensgroep een aantrekkelijk woningaanbod is gecreëerd in deze wijken door herstructurering.

Dit maakt duidelijk dat de bestemming van de verhuizing niet alleen verschilt tussen inkomensgroepen, maar ook tussen herkomstwijken. Overigens kan het nog steeds zo zijn dat bewoners van een aandachtswijk die naar een andere aandachtswijk verhuizen er in woningkwaliteit op vooruitgaan. Ook is het mogelijk dat ze door de verhuizing in een relatief rustig deel van de wijk met minder leefbaarheidsproblemen komen te wonen. Op het niveau van de wijken lijken de verhuisstromen vanuit G31-wijken de bevolkings-samenstelling echter niet sterk te veranderen.

2.5 Selectieve migratie en etnische herkomst

De selectiviteit van migratie kan ook bestudeerd worden op grond van de etnische herkomst van de bewoners. Uit eerder onderzoek weten we dat bij de selectieve migratie van inkomensgroepen ook deze herkomst een rol speelt. We zullen nagaan of de selectieve migratie van inkomensgroepen verschilt tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten (en hun kinderen). Eerst staan we kort stil bij de verdeling van de etnische groepen over de aandachtswijken en de andere wijken in de G31.

In de aandachtswijken is minder dan 40% van de inwoners autochtone Nederlander. In de overige wijken ligt dit aandeel op ruim 70% (zie bijlage C2.11). De niet-westerse migranten vormen in de aandachtswijken de grootste groep (bijna 50%) en daarmee ligt dit aandeel driemaal zo hoog als in de andere wijken. Westerse migranten vormen in beide typen wijken een vergelijkbaar aandeel van de bevolking (iets meer dan 10%).

Het aandeel niet-westerse migranten is in beide wijken tussen 1999 en 2010 toegenomen, maar het sterkst in de niet-aandachtswijken. Mogelijk komt dat doordat het aandeel niet-westerse migranten in de aandachtswijken al zo substantieel is dat er sprake is van een plafondeffect. De groep autochtone Nederlanders nam dan in beide typen wijk af, maar de afname deed zich beduidend sterker voor in de aandachtswijken. Het aandeel westerse migranten in beide typen wijken komt door de snellere groei in de aandachtswijken steeds dichterbij elkaar te liggen.

De sociaal-economische ontwikkeling van de etnische groepen ná de start van het krachtwijkenbeleid verschilt niet sterk met enkele jaren daaraan voorafgaand. Wat betreft de inkomenspositie van de etnische groepen behoort in 2010 50% van de niet-westerse migranten in de aandachtswijken tot de lage-inkomensgroep (vergeleken met 27% onder autochtone Nederlanders en 37% onder westerse migranten) (zie bijlage C2.12). In de overige stedelijke woonwijken ligt het aandeel lage inkomens onder niet-westerse migranten iets lager (43%). Ook onder de andere twee etnische groepen ligt dit aandeel lager (18% onder de autochtone Nederlanders en 27% onder de westerse migranten). Mede door de minder gunstige sociaal-economische positie van de niet-westerse migranten zijn zij aangewezen op de goedkopere delen van de woningmarkt, vaak gelegen in gebieden waar het met de leefbaarheid en veiligheid minder goed is gesteld. Overigens betekent dit niet dat zij minder gebonden zijn aan hun buurt en vaker uit hun (achterstands-)wijk zouden willen verhuizen. Uit meerdere studies blijkt dat niet-westerse migranten in hun eigen buurt veel sociale contacten hebben (vooral met familie), sterk gericht zijn op de voorzieningen (winkels, gebedshuizen) en een emotionele binding met hun buurt hebben (Kullberg et al. 2009).

We gaan nu in op de selectieve migratie van etnische groepen in de twee groepen wijken, nog *zonder uit te splitsen* naar inkomensgroepen. In 2010 is het aandeel autochtone Nederlanders onder de vertrekkers in alle wijken hoger dan onder de vestigers (zie tabel 2.10). Voor de westerse migranten geldt het omgekeerde: hun aandeel is in alle wijken groter onder de vestigers dan onder de vertrekkers. In de aandachtswijken zien we onder de niet-westerse migranten het tegengestelde: hun aandeel binnen de totale groep vertrekkers is hoger dan binnen de groep vestigers. Het verschil tussen vertrek en vestiging is voor niet-westerse migranten overigens minder groot dan onder de autochtone Nederlanders het geval is.

Tabel 2.10

Etnische herkomst van vertrekkers en vestigers (incl. buitenlandse verhuizers) in aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken (resp. september 2009 en september 2010), 2009-2010 (in procenten van de totale verhuisgroep)

| | aandachtswijken | | overige stedelijke woonwijken | |
|-------------------------|-----------------|-------------|-------------------------------|-------------|
| | vestigers | vertrekkers | vestigers | vertrekkers |
| autochtone Nederlanders | 37,3 | 40,0 | 60,1 | 64,0 |
| niet-westerse migranten | 45,4 | 46,8 | 21,9 | 20,8 |
| westerse migranten | 17,3 | 13,2 | 18,0 | 15,2 |
| totaal (N) | 88.800 | 84.300 | 422.900 | 391.700 |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

In paragraaf 2.4.2 lieten we al zien dat de vestigers over het algemeen een minder sterke economische positie hebben dan de vertrekkers, ongeacht het type wijk. Onder de autochtone Nederlanders zien we in beide groepen wijken dat er onder de vestigers relatief meer lage inkomens voorkomen dan onder de vertrekkers. Voor de midden- en hoge inkomensgroep zien we het omgekeerde: het aandeel binnen de groep vertrekkers is voor beide inkomensgroepen groter dan binnen de groep vestigers (zie tabel 2.11).

Het beeld onder de niet-westerse migranten is anders, hoewel de verschillen niet heel groot zijn. In de aandachtswijken is onder de vertrekkers de lage-inkomensgroep groter dan onder de vestigers. De middeninkomensgroep laat hier het tegengestelde beeld zien.

Denkbaar is dat de mensen met een laag inkomen naar huurwoningen buiten de aandachtswijken trekken (zowel binnen de G31 als in de suburbane woonomgevingen buiten de G31), terwijl de niet-westerse middenklasse in (nieuwe) koopwoningen van de aandachtswijken gaan wonen. In de niet-aandachtswijken is het aandeel van de lage- en middeninkomensgroep binnen de vestigersgroep groter dan het aandeel van deze twee inkomensgroepen binnen de vertrekgroep.

De selectieve migratie van westerse migranten toont overeenkomsten met die van de autochtone Nederlanders. De instroom van westerse migranten uit Oost-Europa die zich sinds 2006 voordoet, heeft zich ook in de meest recente jaren voorgedaan in alle wijken. Het betreft hier relatief veel personen met een laag inkomen (zie bijlage C2.13).

Tabel 2.11

Etnische herkomst van vertrekkers en vestigers, uitgesplitst naar inkomensgroep, in aandachtswijken en overige stedelijke woonwijken (resp. september 2009 en september 2010) (in procenten)

autochtone Nederlanders

| | aandachtswijken | | overige wijken | |
|----------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| | vestigers | vertrekkers | vestigers | vertrekkers |
| laag | 39,3 | 35,2 | 33,1 | 28,6 |
| midden | 43,9 | 46 | 44 | 46,4 |
| hoog | 13,3 | 15,5 | 20,3 | 22,7 |
| onbekend | 3,5 | 3,3 | 2,6 | 2,4 |
| | 33.100 | 33.700 | 254.000 | 250.800 |

niet-westerse migranten

| | aandachtswijken | | overige wijken | |
|----------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| | vestigers | vertrekkers | vestigers | vertrekkers |
| laag | 49,4 | 51,5 | 47,4 | 47,3 |
| midden | 41,8 | 38,7 | 39,7 | 38,9 |
| hoog | 4,2 | 5,1 | 9 | 9,6 |
| onbekend | 4,6 | 4,8 | 4 | 4,2 |
| | 40.300 | 39.500 | 92.700 | 81.600 |

westerse migranten

| | aandachtswijken | | overige wijken | |
|----------|-----------------|-------------|----------------|-------------|
| | vestigers | vertrekkers | vestigers | vertrekkers |
| laag | 50,7 | 44,5 | 44,8 | 38,2 |
| midden | 38,4 | 41,7 | 36,3 | 39,1 |
| hoog | 7,6 | 10,4 | 16,3 | 20,3 |
| onbekend | 3,3 | 3,3 | 2,6 | 2,4 |
| | 15.400 | 11.100 | 76.200 | 59.400 |

Bron: CBS (SSB'09 en '10) SCP-bewerking

Onder de groep autochtone Nederlanders die in een aandachtswijk wonen en besluiten te verhuizen, verhuist slechts een bijzonder klein deel (ongeacht het inkomen) naar een andere aandachtswijk (11%-14%; zie bijlage C2.14). Vanuit een niet-aandachtswijk verhuist minder dan 7% van de autochtone bevolking naar een aandachtswijk (de hoge inkomens het minst).

Onder niet-westerse migranten die verhuizen is het patroon anders. Zij verhuizen veel vaker dan autochtone Nederlanders (met een vergelijkbaar inkomen) vanuit een aandachtswijk naar een (andere) aandachtswijk. Dit geldt het sterkst voor niet-westerse migranten met een laag of middeninkomen. Opvallend is dat de *doorstroom* binnen de aandachtswijk niet sterk verschilt tussen de etnische groepen. Niet-westerse migranten

blijven als ze verhuizen veel vaker binnen de G31 wonen. Binnen de niet-westerse groep zijn het de hoge inkomens die het meest uit de aandachtswijken (en naar gemeenten buiten de G31) verhuizen.

Westerse migranten die al in een aandachtswijk wonen, nemen een tussenpositie in: ze verhuizen vaker dan autochtone Nederlanders naar een aandachtswijk, maar minder vaak dan niet-westerse migranten. Opvallend onder de westerse migranten is het hoge aandeel dat Nederland verlaat (15% in de aandachtswijken en 20% in andere wijken). Het zijn relatief vaak de laagste inkomens die naar het buitenland gaan. Mogelijk betreft dit (deels) Midden- en Oost-Europese werkmigranten die terugkeren naar huis.

2.6 Samenvatting

Via de sociaal-economische vooruitgang van zittende bewoners enerzijds en via een kleinere uitstroom van midden- en hoge inkomens anderzijds zou de sociaal-economische samenstelling van de wijkbevolking en daarmee de leefbaarheid van de wijk verbeteren, zo wordt aangenomen in het krachtwijkenbeleid. In hoeverre is dit in de afgelopen twaalf jaar gebeurd en hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot die in de andere wijken? In de afgelopen twaalf jaar is het aandeel inwoners uit een huishouden met een laag inkomen in alle stadswijken licht toegenomen. Na 2008 ligt het aandeel lage inkomens in alle wijken hoger, waarschijnlijk mede door de economische crisis die zich halverwege 2008 in Nederland aankondigde. Tot 2005 lieten de aandachtswijken ten opzichte van de andere wijken in de G31 een ongunstige ontwikkeling zien. Na 2008 verbeterde deze relatieve positie van de aandachtswijken in bescheiden mate (afgemeten aan het aandeel mensen uit een huishouden met een laag inkomen), doordat de lage inkomens in de andere stadswijken relatief sneller toenamen. Dus ten opzichte van de andere stadswijken deden de aandachtswijken het iets minder slecht. Overigens zien we deze verbetering na 2008 niet terug bij de belangrijkste inkomensbron van bewoners, zoals het aandeel werknemers.

De sociaal-economische positie van bewoners in stadswijken die niet verhuizen of binnen de eigen wijk verhuizen, verandert zowel als gevolg van veranderingen in werk en de hoogte van het inkomen als van veranderingen in het huishouden (samenwonen, scheiden). Het aandeel sociale stijgers onder de zittende bevolking is ongeveer even groot in de aandachtswijken als in de andere wijken (rond de 18%). Daarbij is het aandeel stijgers in beide wijken eveneens groter dan het aantal dalers. We vinden dan ook geen steun voor de zorg uit beleidsstukken dat de sociale stijging in aandachtswijken geringer zou zijn dan elders. Ook vinden we geen aanwijzing dat deze roltrapwerking in de aandachtswijken door de tijd heen is achtergebleven bij die in de andere wijken. Aan de ene kant kan deze bevinding gunstig uitgelegd worden: aandachtswijken zijn het door de tijd heen op het gebied van sociale stijging niet slechter gaan doen dan andere wijken. Aan de andere kant was een van de doelen van het krachtwijkenbeleid om sociale stijging in de aandachtswijken te laten groeien. Dit is in de periode 2008-2010 niet structureel gelukt.

Naast het verbeteren van mogelijkheden voor sociale stijging in de aandachtswijken was een ander doel van het beleid om de selectiviteit van de migratie in aandachtswijken te

verminderen. In het beleid wordt aangenomen dat instromers in de aandachtswijken vaak een lage sociaal-economische status hebben en de uitstromers vooral een hoge sociaal-economische status. De verhuizingen in aandachtswijken zijn inderdaad selectief, maar de verschillen tussen instroom en uitstroom zijn waarschijnlijk niet zo groot als gedacht. Daarnaast lijken de selectieve processen kenmerkend voor alle stadswijken te zijn en niet specifiek voor de aandachtswijken. Al met al onderschrijven de resultaten niet de zorgen in het *Actieplan Krachtwijken* (VROM/WWI 2007) over sociale stagnatie van bewoners in aandachtswijken en een massaal vertrek van de middenklasse uit deze wijken. In hoeverre dit aan het krachtwijkenbeleid te koppelen is, is een vraag die in hoofdstuk 3 aan de orde komt. Doordat er ten tijde van het krachtwijkenbeleid geen grotere groep sociale stijgers was in de aandachtswijken dan voorheen of dan elders, die bovendien niet in sterkere mate uit de wijk vertrok, kunnen we nu al wel stellen dat eventuele gunstige effecten van het krachtwijkenbeleid niet of nauwelijks uit de aandachtswijken ‘weggelekt’ zijn. Deze zouden dus in ons quasi-experiment naar voren moeten komen.

Noten

- 1 Daarnaast spelen geboorte en overlijden en administratieve wijzigingen een rol.
- 2 We hebben het aantal onderzoekswijken in dit rapport gelijk gehouden aan dat in Wittebrood en Permentier (2011) (695 wijken).
- 3 Een jaarkoppel is de periode tussen de laatste vrijdag in september van jaar t_0 en de laatste vrijdag in september van jaar t_1 . De periode tussen september 1999 en september 2000 wordt dus als een jaarkoppel gezien, net als september 2000 tot en met september 2001, enzovoort.
- 4 Een alternatieve analyse verruilt het individuele niveau (gebaseerd op inkomen van het huishouden) voor het huishoudensniveau. Daartoe hebben we een weging uitgevoerd waarbij de weegfactor berekend wordt door het getal 1 door het aantal personen in het huishouden te delen. De uitkomsten van analyse op huishoudensniveau tonen aan dat het aandeel lage inkomens in de aandachtswijken lager komt te liggen, terwijl dit aandeel in de overige wijken hoger komt te liggen. Mogelijk komt dit doordat in de eerste analyse alle personen die in het huishouden wonen (ook kinderen en overige inwonende personen) meegeteld worden en de gemiddelde grootte van het huishouden in de aandachtswijken hoger ligt dan in de overige wijken. Overigens verandert de ontwikkeling van de verhoudingsgetallen (percentage lage inkomens aandachtswijk / percentage lage inkomens overige buurten) nauwelijks ten opzichte van de ontwikkeling zoals we die bij de analyses op het individuele niveau vonden (gepresenteerd in figuur 2.2).
- 5 De huishoudenskern wordt gevormd door personen die een paar vormen, alleenstaanden, en ouders in een eenoudergezin. Van huishoudens in instellingen, instituties en tehuizen en van overige huishoudens is geen huishoudkern te bepalen. Voor personen in deze huishoudens is het huishoudensinkomen niet gevuld.
- 6 Het is ook mogelijk dat inkomensverandering pas tot een verhuizing in het jaar erna leidt.
- 7 We maken gebruik van het gestandaardiseerd huishoudensinkomen. Dat betekent dat we de totale inkomsten van de huishoudenskern optellen en delen door een equivalentiefactor die staat voor de huishoudenssamenstelling. Een stijging (of daling) in het gestandaardiseerd huishoudensinkomen kan dus verschillende redenen hebben. Globaal zijn er twee mogelijkheden voor een inkomstenstijging: het verkrijgen van (beter) betaald werk en een verandering in de huishoudenssamenstelling

(waarbij de equivalentiefactor wijzigt). Om een indruk te krijgen van de mate waarin inkomensverandering gezien kan worden als sociale stijging, zoals bedoeld in het krachtwijkenbeleid, zijn we nagegaan bij welk aandeel van de huishoudens de inkomensverandering samenvalt met een verandering in de equivalentiefactor. Bij bijna driekwart van de sociale stijgers blijkt dat de omvang van het huishouden (gemeten aan de hand van de equivalentiefactor) niet is veranderd. Het gaat hier om bewoners bij wie daadwerkelijk een stijging van inkomsten heeft plaatsgevonden (bv. door een loonsverhoging). Bij iets meer dan een kwart van de sociale stijgers is wel sprake geweest van een verandering in de omvang van het huishouden. Zo zijn bij 12% van alle sociale stijgers de huishoudensinkomsten toegenomen doordat ze zijn gaan samenwonen (de equivalentiefactor is dan toegenomen). Ook zijn bij 15% van de stijgers de inkomsten toegenomen doordat partners uit elkaar zijn gegaan of kinderen het huis hebben verlaten (de equivalentiefactor is dan afgenomen). De conclusie is dus dat bij het grootste deel van de stijgers een daadwerkelijke stijging van inkomsten heeft plaatsgevonden. Overigens moet hier opgemerkt worden dat sociale stijgers die verhuizen veel vaker een huishoudensverandering hebben doorgemaakt dan stijgers die niet verhuizen.

- 8 Degenen die in de periode 2009-2010 zijn overleden, naar het buitenland zijn verhuisd of van wie de gegevens administratief zijn verwijderd, zijn hier niet in de analyse meegenomen, aangezien we voor het laatste meetmoment geen inkomensgegevens hebben.
- 9 Deze afgenomen oriëntatie op de aandachtswijken lijkt niet een op een samen te vallen met een toegenomen doorstroom binnen de eigen wijk.

3 Effectiviteit van het krachtwijkenbeleid

3.1 Effectiviteit van wijkinterventies

In welke mate is het krachtwijkenbeleid verantwoordelijk geweest voor ontwikkelingen in de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken? Dat is de centrale vraag van dit hoofdstuk. Het is om verschillende redenen vrij gecompliceerd om deze vraag te beantwoorden. Zoals opgemerkt in het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011) verschillen de wijkactieplannen sterk tussen de aandachtswijken in de probleemsignalering, aangrijpingspunten, planning, maatregelen, uitvoering en organisatie. Dat de interventies zo verschillend zijn, komt doordat de wijkactieplannen nadrukkelijk gericht zijn op de lokale situatie, die per wijk behoorlijk verschilt. Deze heterogeniteit maakt het lastig om uitspraken te doen over de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid in elke lokale situatie. Wel kunnen we dit voor het label 'krachtwijkenbeleid', met de daaraan verbonden extra investeringen, als geheel doen.

Hoewel het krachtwijkenbeleid in 2007 is gelanceerd, zijn in 2008 pas de eerste projecten gestart. Eind 2011 werd de financiële ondersteuning beëindigd, waardoor de krachtwijkinterventie in volle omvang tussen de drie en vier jaar omvat. Lokale partijen kunnen daarna nog wel voor immateriële ondersteuning (zoals advies) bij het rijk terecht. Om de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid vast te stellen, maken we gebruik van een quasi-experimentele techniek met een voormeting in 2008 en een nameting in 2011, het jaar waarover de meest recente gegevens beschikbaar zijn.

De aandacht gaat in dit hoofdstuk uit naar effecten op de beleidsdoelen leefbaarheid, veiligheid en de sociaal-economische positie van de wijk. Hiermee sluit deze studie aan bij de thema's waarop de overheid ambities heeft geformuleerd, hoewel enkele onderwerpen (vooral leren en opgroeien) buiten beschouwing blijven. We kijken hiervoor naar subjectieve maten zoals de perceptie van criminaliteit en overlast, gevoelens van onveiligheid, sociale cohesie en de tevredenheid met de woonomgeving. Daarnaast gaat het ook om meer objectieve maten, zoals het aandeel gerapporteerde slachtoffers van criminaliteit, een geobjectiverde leefbaarheidsscore (uit de Leefbaarometer) en het aandeel werklozen en uitkeringsgerechtigden.

Dit hoofdstuk start met een schets van methodologische criteria waaraan effectevaluaties moeten voldoen (§ 3.2). Vervolgens maken we duidelijk hoe we de evaluatie van het krachtwijkenbeleid (in de vorm van een quasi-experimenteel onderzoek) globaal hebben opgezet (§ 3.3). In paragraaf 3.4 bespreken we de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid. We sluiten het hoofdstuk af met een korte conclusie (§ 3.5).

3.2 Effectevaluatieonderzoek en methodologische criteria

Het klassieke werk van Cook en Campbell (1979) over (quasi-)experimenteel onderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het effectevaluatieonderzoek

(zie ook Rossi et al. 2004). Een effectevaluatie moet uitwijzen of na invoering van een bepaalde maatregel het beoogde effect is bereikt en of dat effect veroorzaakt is door die maatregel of door iets anders. Dit is precies het doel van deze studie. Daarnaast is het van belang dat dit onderzoek duidelijkheid geeft over mogelijke neveneffecten.

De kwaliteit van effectevaluaties is afhankelijk van verschillende criteria, waarbij de interne en externe validiteit in deze context het belangrijkste zijn (zie ook Farrington 2003).¹ We lichten deze criteria toe. De interne validiteit verwijst naar de mate waarin de gebruikte onderzoeksofzet geschikt is om na te gaan of een bepaalde maatregel de gewenste verandering heeft veroorzaakt.² Het moet dan ook worden uitgesloten dat een gevonden verandering door iets anders wordt veroorzaakt dan door de ingezette maatregel. Om deze reden wordt vaak gebruikgemaakt van een controlegroep, die vergelijkbaar moet zijn met de experimentele groep en de maatregel níet krijgt opgelegd. Er wordt dan gesproken van een quasi-experimentele ofzet.³ Wanneer bijvoorbeeld de leefbaarheid in de experimentele wijk sterker toeneemt dan in de controlewijk, kan geconcludeerd worden dat de ingezette maatregel effectief is. Als er meer experimentele en controlewijken in de evaluatie betrokken zijn en er bovendien gecontroleerd wordt voor wijkkenmerken die de leefbaarheid beïnvloeden, vindt een sterkere toetsing plaats van alternatieve verklaringen. In een ideale ofzet krijgen groepen de maatregel *at random* wel of niet toegewezen. Er is dan sprake van een experiment. In evaluaties van interventies die gericht zijn op situaties of gebieden is deze willekeurige toewijzing in de praktijk meestal niet haalbaar.⁴ We hebben in zulke gevallen te maken met een quasi-experiment. Niet alleen de interne validiteit is van belang voor de kwaliteit van effectevaluaties, maar ook de externe validiteit. Naarmate de bevindingen uit de evaluatie beter generaliseerbaar zijn naar andere situaties (gebieden, individuen, tijdstippen, enz.), is de externe validiteit hoger.

3.3 Regressiediscontinuïteitdesign als quasi-experiment

In dit rapport, waarin we zowel het krachtwijkenbeleid als enkele aparte interventies evalueren, gebruiken we twee quasi-experimentele technieken: het regressiediscontinuïteitdesign (RDD) en *propensity score matching* (PSM). Voor de evaluaties van de interventies OBaZ, herstructurering en de verkoop van sociale huurwoningen gebruiken we in hoofdstuk 4 PSM, waar deze techniek nader zal worden toegelicht. RDD gebruiken we bij de evaluatie van het algehele krachtwijkenbeleid, beschreven in dit hoofdstuk. Deze techniek biedt een oplossing voor het feit dat de experimentele aandachtswijken zulke specifieke problematiek kennen dat daar nauwelijks controlewijken met vergelijkbare kenmerken bij te vinden zijn, zoals al werd vastgesteld door Wittebrood en Permentier (2011). Het unieke karakter van de aandachtswijken is niet geheel verrassend, aangezien deze nu juist waren geselecteerd op basis van achterstand- en probleemindicatoren. Er zijn schijnbaar nauwelijks wijken met een achterstand die niet als aandachtswijk zijn aangewezen. De meer gangbare techniek van de PSM, waarvoor wel controlewijken nodig zijn, is daarmee niet geschikt om de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid aan te tonen. Van RDD kan gebruikgemaakt worden wanneer er een continue score is gebruikt om de interventie aan subjecten toe te wijzen (bv. stadswijken). Subjecten met een score onder

een vastgestelde waarde worden toegewezen aan de interventiegroep en subjecten met een score boven deze waarde vormen de controlegroep (of omgekeerd) (Schochet et al. 2010). Omdat bij het krachtwijkenbeleid wijken als aandachtswijk zijn aangewezen op basis van achterstandsscores die boven een bepaalde waarde liggen (= de scoringsregel), is RDD toepasbaar bij de evaluatie van het krachtwijkenbeleid.

Op verzoek van het toenmalige ministerie van VROM is in 2006 door ABF Research voor alle viercijferige postcodegebieden in Nederland een achterstandsscore berekend op basis van verschillende criteria die inzicht geven in de achterstanden en problemen van gebieden (zie § 1.5 voor deze criteria). Wijken boven een bepaalde waarde hebben interventies gekregen. Wijken onder deze waarde kregen geen interventies.

RDD maakt gebruik van het feit dat wijken die 'net wel' en 'net niet' een interventie hebben gekregen (waarschijnlijk) sterk op elkaar lijken en voornamelijk verschillen in het net wel of net niet een interventie krijgen.⁵ Op het breekpunt (de score die bepaalt of een wijk wel of niet aan de interventiegroep wordt toegewezen) wordt een discontinuïteit in de uitkomstmaat verwacht die toegerekend wordt aan de interventie. Het effect van een interventie wordt geschat als het verschil in de gemiddelde uitkomstmaat tussen de interventiegroep en de controlegroep, waarbij gecontroleerd wordt voor de toewijzingsvariabele (in ons geval: de achterstandsscore). Algemeen wordt gesteld dat van alle quasi-experimentele technieken RDD de hoogste interne validiteit heeft (Lee en Lemieux 2009). De externe validiteit ligt wel minder hoog, omdat het interventie-effect door weging sterker betrekking heeft op de wijken die rondom de grenswaarde van wel of geen interventie liggen en mogelijk minder op wijken die verder van het breekpunt gelegen zijn (zie Bloom 2009 en Lee en Lemieux 2009 voor een ruimere blik op de externe validiteit van RDD).

Methodiek

Voor alle stedelijke woonwijken in de G31 hebben we de achterstandsscore verkregen (zoals door ABF Research berekend) die gebruikt is voor de toewijzing van de aandachtswijken. Deze (gestandaardiseerde) achterstandsscore geeft de mate van achterstand in viercijferige postcodegebieden aan: hoe hoger de score, hoe hoger de achterstand. Deze achterstandsscore is een samengestelde maat die onder meer bestaat uit sociaal-economische achterstanden van de bevolking, kenmerken van de woningvoorraad en individuele percepties van sociale en fysieke problemen in de peiljaren 2002 en 2006. De scores zijn vastgesteld op basis van survey- en registratiegegevens (ABF Research 2007). Het ministerie van VROM heeft vervolgens het punt bepaald waarop wel of geen interventie wordt toegewezen. Na overleg met lokale beleidsmakers heeft het ministerie van VROM in een aantal gevallen wijken toegevoegd als aandachtswijk en andere wijken uitgesloten.

Om het interventie-effect te kunnen meten, wordt een regressie geschat waarbij de uitkomstmaat voorspeld wordt aan de hand van de achterstandsscore, een dummy voor de wijken met een interventie en een interactie tussen deze twee variabelen. Tevens wordt (indien nodig) gecontroleerd voor het kwadraat van de achterstandsscore (Trochim 2006). Op deze wijze wordt (met de dummy voor de aandachtswijken) een voorspelde waarde gekregen van interventiewijken en niet-interventiewijken rondom het

breekpunt. Dit verschil tussen de interventiewijken en niet-interventiewijken kan als het interventie-effect opgevat worden.

Naast de berekening van de effectcoëfficiënt wordt ook een grafische inspectie gedaan (*scatterplots*) zodat we ervan verzekerd zijn dat we een juiste functievorm hebben gekozen bij de regressieschatting. Bij RDD is het namelijk belangrijk om de data te controleren op de aanwezigheid van niet-lineaire verbanden. Het negeren van zo'n verband kan grote invloed hebben op de interpretatie van de data. Zo kan bij het (onterecht) gebruiken van een lineaire functie een discontinuïteit geconstateerd worden rond het breekpunt, terwijl er bij een non-lineaire functie geen bewijs is van zo'n effect. Het visueel inspecteren van (delen van de range van) de uitkomstmaat en de aanwijzingsvariabele (in dit geval de achterstandscore van de wijken) is dan ook noodzakelijk om er zeker van te zijn dat de juiste functie gebruikt wordt (Schochet et al. 2010).

Kwaliteit

Om de kwaliteit van RDD te garanderen, moeten enkele tests gedaan worden (zie ook bijlage D3.1a-D3.1d, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport). Ten eerste moet duidelijk zijn dat wijken niet in staat geweest zijn om hun achterstandscore te beïnvloeden. Er kan van uit worden gegaan dat individuele wijken niet in staat zijn geweest deze score te veranderen. Ten tweede moeten we kunnen aantonen dat de relatie tussen de uitkomstmaat en de aanwijzingsvariabele bij afwezigheid van een interventie geen onderbreking op het breekpunt laat zien. Dit is nodig om er zeker van te zijn dat een waargenomen discontinuïteit in de uitkomstmaat van de experimentele en controlewijken bij het breekpunt is toe te schrijven aan de interventie. Hiervoor zullen we nagaan in hoeverre discontinuïteiten op de mediaan aan beide zijden van het breekpunt bestaan (Schochet et al. 2010). Een alternatieve test is om na te gaan in hoeverre de interventie impact heeft op andere wijkenmerken rondom het breekpunt.⁶ We laten hiervoor bovendien grafische weergaves zien tussen de uitkomstmaat en de aanwijzingsvariabelen voor verschillende bandbreedtes.

Bij het interpreteren van de resultaten kijken we zowel naar de significantieniveaus van de effecten als naar de richting van het effect. Het significantieniveau geeft immers een indicatie van de mate waarin effecten op toeval berusten: zijn de gevonden effecten een gevolg van het krachtwijkenbeleid of niet? Omdat we te maken hebben met een relatief klein aantal wijken, kijken we ook naar de richting van de geschatte effecten. Vanwege de beperkte omvang van de populatie moeten de effecten namelijk wel heel groot zijn om significant te zijn. Daarom tonen we steeds ook de p-waarde: om een indruk te geven van hoe ver effecten van significantie vandaan liggen.

3.4 Effecten van het krachtwijkenbeleid

3.4.1 Veronderstellingen en eerder onderzoek

In de eerste Outcomemonitor van het CBS in 2010 werd geconcludeerd dat er nog maar beperkte veranderingen waren en dat deze verschilden tussen de thema's (zie tabel 3.1). Op het thema wonen was de bevinding in 2010 dat de leefbaarheid in de aandachtswijken

deels was ingelopen op het stedelijk gemiddelde. In 2012 waren de huizenprijzen in meer dan de helft van de aandachtswijken minder sterk gestegen dan het stedelijk gemiddelde. De achterstand in leefbaarheid ten opzichte van het gemiddelde in de G18 was nog altijd afgenomen, maar deze verbetering was betrekkelijk klein.

De Outcomemonitor 2010 constateert op het thema veiligheid een negatieve ontwikkeling in de aandachtswijken tussen 2006 en 2008 ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. Ook volgens de Outcomemonitor van 2012 is het met de relatieve veiligheidspositie van de aandachtswijken nog ongunstig gesteld. De verbetering in de 40 wijken was kleiner dan de vooruitgang op stedelijk niveau. Wel is er binnen de 40 wijken de nodige variatie: in 21 aandachtswijken was er namelijk wel een gunstige ontwikkeling ten opzichte van het stedelijk gemiddelde.

De ontwikkelingen op het thema werken lieten zowel in 2010 als in 2012 een wisselend beeld zien, net als bij het thema leren en integratie. Zo waren er relatief meer ww-uitkeringen in de aandachtswijken, maar relatief minder werkzoekenden zonder werk. De conclusie van de Outcomemonitor in 2012 is dat ongeveer de helft van de relevante kenmerken zich positief ontwikkelden. Er wordt benadrukt dat de ontwikkelingen in de 40 aandachtswijken mogelijk (sterker dan in andere stadswijken) onder druk staan van de economische crisis.

Tabel 3.1

Ontwikkelingen in de aandachtswijken tussen 2006-2010 en 2006-2012, volgens de Outcomemonitor 2010 en de Outcomemonitor 2012

| | 2010 | | 2012 | |
|--|---|--|--|--|
| | absoluut (t.o.v. positie aandachtswijken 2006-2007) | relatief (ontwikkeling aandachts-wijken t.o.v. ontwikkeling G18) | absoluut (t.o.v. positie aandachts-wijken 2006-2007) | relatief (ontwikkeling aandachts-wijken t.o.v. ontwikkeling G18) |
| Leefbaarometer-score | gunstig | gunstig | gunstig | gunstig |
| veiligheid | gelijk | ongunstig | gunstig | ongunstig |
| aandeel ww-uitkeringen (in %) | gunstig | ongunstig | ongunstig | ongunstig |
| aandeel niet-werkende werkzoekenden (in %) | gunstig | gunstig | gunstig | gunstig |
| aandeel langdurige bijstand (in %) | gunstig | gelijk | gunstig | gelijk |
| gemiddelde verkoopprijs woningen | gunstig | ongunstig | gunstig | gunstig |

Bron: CBS (Outcomemonitor '10 en '12)

In de studie *Buurtleefbaarheid beschreven* (RIG O 2010) worden de ontwikkelingen in aandachtswijken in de periode 1998-2008/2009 afgezet tegen de rest van Nederland. Het algemene (subjectieve) leefbaarheidsoordeel verliep tussen 2006-2009 iets gunstiger in de 40 aandachtswijken dan in de rest van Nederland. Ook de geobjectiveerde leefbaarheid ontwikkelde zich voorzichtig positiever in de aandachtswijken. Op het gebied van wonen worden op objectieve indicatoren (woningvoorraad) verbeteringen geconstateerd. Subjectief gezien zijn er echter nauwelijks verbeteringen zichtbaar.

Er worden bescheiden resultaten gerapporteerd bij het veranderen van de bevolkingssamenstelling, die overigens niet terug te vinden zijn in de perceptie van deze bevolkingssamenstelling.

De fysieke ruimte kende een gunstige ontwikkeling waar het ging om vervuiling, vernielingen, het aandeel parken of plantsoenen en de woningdichtheid. In de helft van de gevallen (namelijk bekladding, onderhoud beplanting, ontmoetingsfuncties en woningleegstand) was geen verandering zichtbaar.

Met de objectieve en subjectieve veiligheidsontwikkeling in de 40 wijken is het niet gunstiger gesteld dan in de rest van Nederland. Ook wat het voorzieningenniveau betreft zijn de ontwikkelingen in de aandachtswijken niet gunstiger dan in de rest van Nederland. De hiervoor beschreven Outcomemonitors geven de ontwikkeling van aandachtswijken door de tijd heen in detail weer, maar geven geen antwoord op de vraag of het ingezette beleid effectief is geweest. Voor zover ons bekend zijn er geen studies die deze vraag over effectiviteit voor het hele krachtwijkenbeleid beantwoorden. Wel zijn er diverse studies gedaan naar de effectiviteit van specifieke interventies die deel kunnen uitmaken van het krachtwijkenbeleid (zie hoofdstuk 4).

3.4.2 Quasi-experiment krachtwijkenbeleid

Het quasi-experiment dat we gebruiken voor het vaststellen van de effecten van het krachtwijkenbeleid als geheel is het regressiediscontinuïteitdesign (zie § 3.3). Bij dit design wordt informatie over de leefbaarheidsmaten van de aandachtswijken waar het krachtwijkenbeleid 'net wel' wordt uitgevoerd, vergeleken met wijken die op basis van hun achterstandsscore 'net niet' tot het krachtwijkenbeleid behoren.

Het krachtwijkenbeleid is in de praktijk (op zijn vroegst) in mei 2008 gestart, nadat de charters tussen gemeenten en vrom waren ondertekend. Daarom is 2008 als startpunt van de interventieperiode gekozen. De financiële ondersteuning vanuit het rijk liep tot januari 2012, wat als het einde van de krachtwijkinterventie in volle omvang kan worden aangemerkt. Idealiter zou de nameting dus na januari 2012 moeten plaatsvinden. De meest recente beschikbare gegevens van de verschillende uitkomstmaten zijn echter van 2010/2011. Dat betekent voor dit onderzoek dat de nameting nog binnen de interventieperiode zelf plaatsvindt. Omdat het krachtwijkenbeleid rond 2011 zo'n drie tot vier jaar liep, menen we dat het acceptabel is om uitkomstmaten uit 2011 te interpreteren als effecten. Overigens zorgt het vaststellen van de interventieperiode wel voor een enigszins vertroebeld beeld, omdat in veel aandachtswijken al verschillende wijkverbeteringsprogramma's werden uitgevoerd (door de gemeente, maar ook door de rijksoverheid; zie ook § 3.5). De interventie die centraal staat in het quasi-experiment kan daarmee niet volledig worden geïsoleerd van eerder in gang gezette interventies. De begin- en eindpunten zijn door ons vastgesteld en vallen niet altijd samen met het daadwerkelijk begin- en eindpunt.

De experimentele wijken binnen het krachtwijkenbeleid zijn 40 wijken (bestaande uit 83 viercijferige postcodegebieden) die in 2007 door minister Vogelaar aangewezen zijn als aandachtswijken. Daarmee is deze interventie in 83 viercijferige postcodegebieden ingevoerd en in 577 viercijferige postcodegebieden binnen de G31-gemeenten niet.

Op grond van de door ons verkregen achterstandsscores die gebruikt zijn bij de aanwijzing is nagegaan welke wijken het hier betreft. Wijken die op andere gronden dan hun achterstandsscore wel of juist niet als aandachtswijk zijn aangemerkt, zijn buiten de analyse gehouden om de zuiverheid van de RDD te waarborgen. We kunnen zo, na deze aanpassing, spreken van een *sharp* RDD.

3.4.3 Effecten

Om de effecten beter op waarde te kunnen schatten, is het van belang ook de daadwerkelijke ontwikkeling van de betreffende uitkomstmaten in de aandachtswijken in beeld te hebben. Een ongunstig effect op bijvoorbeeld de jeugdoverlast wil immers niet per se zeggen dat de overlast van jongeren in aandachtswijken is toegenomen. Een ongunstig effect kan zowel een kleinere verbetering als een grotere achteruitgang *ten opzichte van* de controlewijken betekenen. Een verbetering of een achteruitgang is op zichzelf al een heel verschil. We staan daarom eerst even kort stil bij de ontwikkeling van de aandachtswijken in de afgelopen tien jaar. Zie bijlage D3.2 voor de bijbehorende figuren.

De veiligheid vertoont een grillige ontwikkeling, die in de aandachtswijken vaak parallel loopt aan die in de referentiewijken. Zo had men sinds 2001 in beide typen wijken geleidelijk steeds minder de indruk dat er veel verloedering in de buurt voorkwam. Tot en met 2006 zien we dit ook bij de perceptie van diefstal. Na 2006 kreeg men in de aandachtswijken toch weer sterker het idee dat diefstal vaak voorkwam, terwijl dit in de andere wijken tot 2009 bleef afnemen. Het gerapporteerde slachtofferschap nam tussen 2009 en 2012 in het algemeen sterk toe, na een afname in de jaren daarvoor. Hoewel deze beweging vergelijkbaar was in beide type wijken, scoren de aandachtswijken na 2009 relatief iets slechter op slachtofferschap dan de controlewijken.

De aandachtswijken ontwikkelen zich doorgaans positief wat de leefbaarheid betreft. Ten opzichte van 2002 zijn de aandachtswijkbewoners in 2011-2012 tevredener met de woonomgeving, ervaren ze een hogere mate van sociale cohesie en zijn ze positiever gestemd zijn over de ontwikkeling van de wijk in het afgelopen jaar. Hiermee hebben ze hun achterstand op de controlewijken sinds 2002 iets ingelopen. Wel vond deze inhaalslag wat betreft de tevredenheid met de woonomgeving en de sociale cohesie al vanaf 2006 plaats, vóór de invoering van het krachtwijkenbeleid. Bovendien kregen deze twee thema's na 2009 een terugval.

Ook de sociaal-economische kenmerken van de aandachtswijken zijn niet met één enkele trend te beschrijven. Er vond een afname van het aandeel bijstandsontvangers plaats, maar een toename van ww-ontvangers. Er waren in 2006 meer sociale stijgers dan in 2000, maar in de meest recente periode is deze groep weer kleiner geworden. In het algemeen zijn de sociaal-economische verschillen tussen de aandachtswijken en de controlewijken door de tijd heen vrij stabiel. Wel zijn ze naar elkaar toe gegroeid wat het aandeel bijstandsontvangers betreft.

Het beeld dat uit deze afzonderlijke ontwikkelingen oprijst, is dat beide typen wijken soortgelijke bewegingen door de tijd maken. Daarmee lijken er sterke externe invloeden te zijn waaraan zowel de aandachtswijken onderhevig zijn als de wijken die net niet

voor dit label in aanmerking kwamen. Een van deze invloeden zou de economische conjunctuur kunnen zijn, die de laatste jaren een flinke neergang doormaakte.

Vervolgens kijken we naar de effectmeting. In hoeverre is het krachtwijkenbeleid effectief geweest op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en de sociaal-economische positie van de aandachtswijken? In de rest van deze paragraaf gaan we na in hoeverre er bij de verschillende uitkomstmaten sprake was van een interventie-effect in 2011 (zie tabel 3.2). In 2011 gaat de interventie haar vierde jaar in en mogen we aannemen dat er resultaten van het krachtwijkenbeleid zichtbaar zijn. De regressiecoëfficiënten in tabel 3.2 geven de voorspelde waarde in de interventiewijken ten opzichte van de niet-interventiewijken rondom het breekpunt aan (gecontroleerd voor de achterstandscore van de wijk; voor de 40 niet-aandachtswijken en 40 aandachtswijken die dichtst bij het breekpunt liggen). We hebben alle uitkomstmaten zo gecodeerd dat voor alle maten geldt dat een waarde groter dan 0 een gunstig effect betekent. Een waarde kleiner dan 0 betekent een ongunstig effect.

Een snelle blik op de tabel laat direct zien dat er nauwelijks significante effecten zijn.⁷ Met andere woorden: het algehele krachtwijkenbeleid is niet onomstotelijk effectief geweest in het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid of sociaal-economische positie van de aandachtswijken. Dit resultaat blijft ook staan als we alternatieve bandbreedtes rond het breekpunt gebruiken en andere modelschattingen gebruiken (bv. het opnemen van voormetingen van de uitkomstmaat of het opnemen van buurtkenmerken, of het gebruik van robuuste regressie). Eerder gaven we al aan dat het ontbreken van significantie een gevolg kan zijn van het kleine aantal cases. Daarom nemen we ook de richting van de geschatte effecten in relatie tot de p-waarde in ogenschouw: hoe hoger de p-waarde, des te groter de kans dat het gevonden effect op toeval berust en net zo goed in een andere richting had kunnen uitvallen.

Hoe zien de effecten van het krachtwijkenbeleid op de veiligheid eruit? We beginnen met het effect op gerapporteerd slachtofferschap van criminaliteit en op de perceptie van de mate waarin criminaliteit en overlast in de eigen buurt voorkomen. Zes van de acht effecten wijzen in gunstige richting, maar zijn tegelijkertijd ver van significantie verwijderd.⁸ Het effect op slachtofferschap is verdeeld, waarbij vanwege de relatief kleine p-waarden de meeste waarde gehecht kan worden aan het ongunstige effect op geweld en het gunstige effect op woninginbraak. De perceptie van criminaliteit en overlast in de buurt wijst eenduidig in gunstige richting, maar de p-waarden zijn hoog.

Zoals het gunstige effect op de perceptie van veiligheid gerelativeerd moet worden vanwege de hoge p-waarden, geldt dit evenzeer voor het ongunstige effect op de gevoelens van veiligheid van wijkbewoners, zowel algemeen als in de buurt. Het effect op het gevoel van veiligheid blijkt niet noodzakelijkerwijs in de pas te lopen met de 'objectieve' veiligheid en vooral met de perceptie van veiligheid. Dit is geen onbekend verschijnsel in de criminologische literatuur. Hoewel de aard en dynamiek van onveiligheidsgevoelens nog onvoldoende worden begrepen, is wel duidelijk dat de meetbare veiligheidssituatie er maar een beperkte invloed op heeft.

Tabel 3.2

Geschatte discontinuïteit van het krachtwijkenbeleid op verschillende uitkomstmaten (40 'net niet'-aandachtswijken en 40 'net wel'-aandachtswijken) en bijbehorende p-waarde (in ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten o.b.v. OLS-regressie)^{a, b, c, d}

| | | 2011-2012 | |
|--|---|-----------|-------------------|
| | | b | p-waarde |
| <i>veiligheid</i> | | | |
| gerapporteerd slachtofferschap | geweld | -2,08 | 0,09 |
| | woninginbraak ¹ | 0,64 | 0,16 |
| | diefstal ¹ | 0,41 | 0,38 |
| | vernieling | -0,52 | 0,86 |
| perceptie criminaliteit en overlast | geweld ¹ | 0,39 | 0,50 |
| | diefstal | 0,76 | 0,88 |
| | verloedering | 1,64 | 0,68 |
| | overlast jongeren | 3,50 | 0,54 |
| gevoel van onveiligheid | algemeen | -5,71 | 0,37 |
| | in de buurt | -4,39 | 0,50 |
| <i>leefbaarheid</i> | | | |
| sociale cohesie | | -5,15 | 0,22 |
| tevredenheid | tevredenheid woonomgeving | -7,49 | 0,19 |
| | vervelend in deze buurt te wonen ¹ | -1,30 | 0,07 |
| buurtontwikkeling | buurt afgelopen jaar vooruit | 5,78 | 0,38 |
| | buurt gaat komend jaar vooruit | 7,62 | 0,26 |
| buurtinzet | inzet voor buurt (afgelopen jaar) | -6,32 | 0,04 [*] |
| Leefbaarometer-score (2010) | | -0,075 | 0,15 |
| <i>sociaal-economische positie</i> | | 2010 | |
| inkomstenbron (t.o.v. potentiële beroepsbevolking) | werkloosheidsuitkering ² | -0,15 | 0,81 |
| | bijstand | -1,04 | 0,44 |
| woz-waarde ³ | | -0,00013 | 0,93 |
| aandeel lage inkomens ⁴ (in %) | | -0,02 | 0,89 |
| aandeel sociale stijgers ^{5,3} (in %) | | -0,00411 | 0,48 |

a Gecontroleerd voor achterstandsscore, interactie-effect achterstandsscore en aandachtswijkdummy.

b Om na te gaan hoe stabiel deze schatting is, zijn in bijlage D3.3 de effecten van alternatieve bandbreedtes weergegeven (25 wijken en 81 wijken aan weerszijden van het breekpunt).

c De toevoeging 1 tot en met 4 geeft aan dat de afhankelijke variabele bij deze bandbreedte getransformeerd is (i.v.m. normaliteit van de variabele): 1 = wortel 2 = kwadraat 3 = 1/wortel 4 = log.

De getoonde effectschattingen zijn niet getransformeerd.

d De gevonden richting van de effecten geldt voor de meerderheid van de uitkomstmaten ook bij de alternatieve wijkindelingen 25 en 81 aan weerszijden van het breekpunt. Wel zien we dat sommige uitkomstmaten een andere effectrichting laten zien bij een andere indeling of bij kleine wijzigingen in de modelspecificatie. Ook als we de voormeting van de uitkomstmaat en/of het percentage niet-westerse migranten opnemen, vinden we nauwelijks significante effecten van het krachtwijkenbeleid.

e Inclusief kwadraat van de achterstandsscore.

* $p < 0,05$

Bron: CBS (SSB'10; IVM'11); BZK/CBS (WoON'12) SCP-bewerking

Net als op het gevoel van onveiligheid heeft het krachtwijkenbeleid ook op verschillende subjectieve leefbaarheidsindicatoren, de sociale cohesie, de tevredenheid met de woonomgeving en het vervelend vinden om in de buurt te wonen (bijna significant) geen gunstig effect gehad. Hoewel bewonersparticipatie een expliciete ambitie was van het krachtwijkenbeleid, heeft de inzet van bewoners in aandachtswijken geen extra impuls gekregen ten opzichte van andere wijken. Er is zelfs sprake van een ongunstig effect op de actieve inzet in de buurt; een effect dat als enige significant is. Volgens Legerstee et al. (2012: 48) komt de teruggang in actieve bewonersinzet in de aandachtswijken vooral voor rekening van aandachtswijken in de grootste vier gemeenten. In de aandachtswijken in de overige gemeenten nam de actieve inzet juist wat toe. Bewoners die in 2012 op de hoogte waren van wijkactieplannen in de aandachtswijken waren (naar eigen zeggen) vaker actief in de wijk dan de andere bewoners.

De enige twee effecten die voorzichtig de goede kant op wijzen (wel met vrij hoge p-waarden), zijn de opvatting dat de buurt *het afgelopen jaar* vooruit is gegaan, en dat de buurt *komend jaar* vooruitgaat.⁸ Mensen hebben mogelijk wel gevoeld dat er aan hun wijk gewerkt wordt.

Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van gunstige effecten op de subjectieve veiligheids- en leefbaarheidsindicatoren is dat bewoners door de aanwijzing van hun wijk als aandachtswijk nog eens extra met hun neus op de achterstandspositie van hun wijk zijn gedrukt. Misschien wordt er een stigma gevoeld door bewoners van achterstandswijken. Dit stigma zou tot negatievere associaties en gevoelens onder wijkbewoners kunnen leiden. Zo'n stigma komt waarschijnlijk eerder tot uitdrukking in subjectievere indicatoren als tevredenheid en onveiligheidsgevoelens dan in indicatoren als slachtofferschap en gepercipieerde criminaliteit, waarmee sterker naar daadwerkelijke ervaringen en indrukken gepeild wordt.

Een andere eventuele verklaring is dat het beleid simpelweg niet effectief of voldoende onderscheidend is geweest in het verbeteren van de subjectieve leefbaarheid en de veiligheidsgevoelens. Ook op de Leefbaarometer-score en de sociaal-economische kenmerken van aandachtswijkbewoners heeft het beleid namelijk geen effect gehad, waardoor daar ook geen aanleiding voor een verbeterde beleving onder bewoners lijkt te zijn. Misschien zijn de beperkte effecten een gevolg van het feit dat ook in de referentiewijken inspanningen ten behoeve van de leefbaarheid gepleegd zijn. De grootste investeringen in de wijken zijn voor rekening gekomen van de woningcorporaties, die ook buiten de aandachtswijken een 'leefbare' omgeving aan hun huurders moeten bieden.

De slotsom is dat het krachtwijkenbeleid geen significant onderscheidende invloed heeft gehad op de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken. Dit wil overigens niet zeggen dat specifieke interventies die onderdeel waren van het krachtwijkenbeleid afzonderlijk niet effectief kunnen zijn geweest (hierover meer in hoofdstuk 4), maar wel dat het overkoepelende geheel dat niet was.

3.4.4 Corporatiebestedingen aan leefbaarheid nader bekeken

De subjectieve veiligheid en de leefbaarheid ontwikkelden zich in de aandachtswijken meestal niet positiever, soms juist negatiever dan in de wijken die net niet die status en

de daarbij behorende aandacht kregen. Die uitkomst is voor ons aanleiding geweest om de bestedingen van de woningcorporaties nauwkeuriger te analyseren. Die bestedingen vormen immers verreweg het grootste deel van de voor de aandachtswijken geoordeelde bedragen (zie § 1.4).

Behalve naar bestedingen aan leefbaarheid, kijken we naar herstructureringsinspanningen en de verkoop van sociale huurwoningen in de aandachtswijken en de referentiewijken. We vergelijken onttrekkingen, nieuwbouw en verkoop in de aandachtswijken en de wijken die daar het meest op lijken. Eerst kijken we naar uitgaven ten behoeve van de leefbaarheid. Dit is mogelijk op basis van registratiegegevens bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV), de financieel toezichthouder van de corporaties. Voor de jaren 2007-2010 registreerden de corporaties op verzoek van de toezichthouder per viercijferig postcodegebied hoeveel er werd uitgegeven aan leefbaarheid, zowel aan fysieke als aan sociale maatregelen. Voor 2011 is dit niet meer per viercijferig postcodegebied geadmistreerd, omdat de woningcorporaties anticipeerden op het aflopen van de bijzondere projectsteun voor het krachtwijkenbeleid. Over herstructurering zijn alleen de intenties per viercijferig postcodegebied bekend en niet de feitelijke investeringen. Daarom baseren we ons (hierna) voor dit onderdeel van de wijkvernieuwing op woningvoorraadstatistieken.

Voorbeelden van sociale activiteiten zijn de wijkgebonden ondersteuning van bewonersinitiatieven, sponsoring van buurtactiviteiten, leefregels, wijkbeheerders en huismeester, een wijkschouw, welkomstbijeenkomsten voor nieuwe bewoners, bestrijding van woonoverlast, buurtbemiddeling, opvang van dak- en thuislozen, schuldsaneringen en tweedekansbeleid voor huurders met schulden of een overlastdossier. Fysieke activiteiten zijn onder meer de bouw of inrichting van buurtcentra en wijksteunpunten, onderhoud van groenvoorzieningen, speeltoestellen, beveiliging van openbare ruimten, cameratoezicht, schoonmaakacties, het verwijderen van graffiti, inbraakbeveiliging, brandpreventie, het verlichten van achterpaden en het afsluiten van portieken. De woningcorporaties besteedden in deze jaren iets meer aan sociale activiteiten dan aan de hier beschreven fysieke zaken. De veel aanzienlijker herstructureringsuitgaven zijn hierin niet inbegrepen.

Vooral in de jaren 2009 en 2010 waren de uitgaven aan leefbaarheid in de 40 aandachtswijken hoger ten opzichte van de vier grote steden (G4) en de grote en middelgrote gemeenten (G27). Het verschil per corporatiewoning tussen de aandachtswijken en het gemiddelde in de G4 (waar het niveau per woning hoger ligt dan in de G27) bedroeg ongeveer 75 euro. In de aandachtswijken werd in 2009 en in 2010 per woning rond de 270 euro besteed aan fysieke en sociale verbeteringen ten behoeve van de leefbaarheid (CFV 2011).

Om het verschil tussen de aandachtswijken en de wijken die daar het meest op lijken scherper in beeld te brengen, zijn de wijken uit het quasi-experiment vergeleken: de wijken binnen de achterstandsrangorde aan beide zijden van het breekpunt waar de aanwijzing tot aandachtswijk begon. Hiertoe stelde het CFV ons de gezamenlijke corporatie-investeringen per viercijferig postcodegebied ter beschikking. Bij een bandbreedte van 40, waarbij 40 viercijferige postcodegebieden worden vergeleken aan weerszijden van het breekpunt, bedroeg de besteding in de 40 aandachtswijken 87 miljoen euro in

de periode 2007-2010. Voor de 40 gebieden die net geen aandachtswijk werden, bedroeg de besteding aan leefbaarheid 59 miljoen euro. Het verschil was dus ruim 28 miljoen in het voordeel van de aandachtswijken, ofwel in vier jaar tijd is bijna 50% meer besteed in de aandachtswijken. Gemiddeld beliep het verschil per jaar en per viercijferig postcodegebied 177.000 euro.⁹ Er is dus ook vergeleken met de referentiewijken uit het quasi-experiment sprake van een sterkere focus op de aandachtswijken, maar het absolute jaarlijkse verschil in bestedingen is minder groot geweest dan wat de corporatiebestedingen in de aandachtswijken doen vermoeden. Daarbij is nog voorstelbaar dat de aanzienlijke, niet geoormerkte rijksmiddelen naar verhouding veel in de referentiewijken zijn besteed, die de meest vergelijkbare problematiek hebben, maar het zonder status van aandachtswijk moesten stellen. Maar dat staat allerminst vast. Het is ook mogelijk dat gemeenten en rijk juist, net als de corporaties, meer op de aandachtswijken focus-ten.

Bij de herstructurering is een focus geweest op de aandachtswijken ten opzichte van het totale bezit van de woningcorporaties, maar in de 40 'net niet'-aandachtswijken werd toch ook flink geherstructureerd (zie tabel 3.3). Toetsing met een student-t-test geeft geen significant verschil tussen de 'net wel'- en 'net niet'-wijken aan. Dit komt doordat de verschillen binnen zowel de groep 'net wel'- als de groep 'net niet'-aandachtswijken in aantallen onttrokken en nieuw gebouwde woningen vrij groot zijn. Wel zien we dat in de aandachtswijken vaker sprake was van vervanging van huur- door koopwoningen (niet in tabel 3.3) en in de referentiewijken vaker van nieuwbouw van huurwoningen. Voor de verkoop van sociale huurwoningen geldt dat in de aandachtswijken in de periode 2007-2010 gemiddeld meer verkocht werd dan in de referentiewijken, maar het verschil is niet significant.

Tabel 3.3

Onttrekkingen en nieuwbouw van woningen, en verkoop van sociale huurwoningen in kracht- en referentiewijken uit het quasi-experiment, 2007-2010, gemiddeld aantal woningen per viercijferig postcodegebied

| | aandachtswijken in quasi-experiment (40 postcodegebieden) | referentiewijken (40 postcodegebieden) |
|--------------------------------|---|--|
| onttrokken woningen | 196 | 144 |
| nieuw gebouwde woningen | 278 | 185 |
| verkochte sociale huurwoningen | 56 | 53 |

Bron: VROM (SYSWOV'07 en '10) SCP-bewerking

Al met al was er zeker sprake van enige focus van corporatiebestedingen en investeringen in aandachtswijken ten opzichte van het totale bezit, maar het verschil met de inspanningen in juist die wijken die het meest op de aandachtswijken lijken –althans wat de leefbaarheids- en achterstandsproblematiek betreft – zijn minder groot geweest en daarbij van korte duur. Het betrof vooral de jaren 2009 en 2010. Vanuit het perspec-

tief van de woningcorporaties en gelet op hun sociale taken is dat niet zo vreemd. Het streven is immers om in alle wijken een goede leefbaarheid te bewerkstelligen.

3.5 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van de meest recente beschikbare data voor 2011 antwoord gegeven op de vraag in welke mate het krachtwijkenbeleid als geheel effectief is geweest in het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en sociaal-economische positie van de aandachtswijken. De projecten die deel uitmaken van het krachtwijkenbeleid zijn heterogeen, maar de wijken hebben een belangrijke overeenkomst: ze zijn aangewezen als aandachtswijk. Dat betekent dat de rijksoverheid (samen met de woningcorporaties en de lokale overheden) extra financiële middelen beschikbaar heeft gesteld om de geconstateerde problemen in de wijken aan te pakken, waarbij sprake was van een gecoördineerde, integrale aanpak. We kunnen dus uitspraken doen of het algemene beleid voor de 40 wijken gewerkt heeft, maar nog niet welke exacte maatregelen hierbinnen effectief zijn geweest. Dat bekijken we voor verschillende sociale en fysieke interventies in hoofdstuk 4.

Het krachtwijkenbeleid heeft niet geleid tot significante verbeteringen in de aandachtswijken ten opzichte van de referentiewijken. De effecten op het gebied van veiligheid zijn overwegend neutraal, hoewel het gerapporteerde slachtofferschap van geweld in de aandachtswijken ongunstig afstak bij dat in de referentiewijken en van woninginbraken juist gunstig. De gevoelens van veiligheid zijn niet gunstig beïnvloed. Op de subjectieve leefbaarheidsindicatoren, de sociale cohesie in de wijk en de algemene waardering van de woonomgeving lijkt het beleid evenmin een gunstig effect te hebben gehad. In de analyses van de effectiviteit van het krachtwijkenbeleid konden we overigens niet nagaan of het met de leefbaarheid in de 40 aandachtswijken slechter gesteld zou zijn zonder wijkbeleid.

Dat het effect van het krachtwijkenbeleid juist op belevingsindicatoren van bewoners tegenvalt, heeft mogelijk mede te maken met het feit dat de investeringen niet overal een grote indruk op hen hebben weten te maken. Dit ondanks het feit dat grotere betrokkenheid en participatie van bewoners een belangrijke strategie van het krachtwijkenbeleid was om de aandachtswijk te verbeteren. Bewoners werden actief betrokken bij de wijkactieplannen en bewonersinitiatieven werden ondersteund. In het WoonOnderzoek Nederland van 2012 (WoON'12) zijn enkele stellingen opgenomen over wijkactieplannen die onderdeel van het krachtwijkenbeleid vormen. Aan ruim 5100 bewoners van de aandachtswijken is gevraagd of ze op de hoogte zijn van het bestaan van een wijkactieplan voor hun eigen wijk. Ruim 40 procent van de bewoners weet van het bestaan daarvan.¹⁰ In de G4 zijn bewoners van aandachtswijken minder op de hoogte van de plannen in hun wijk dan in de kleinere steden. Bewoners reageren eensgezind als gevraagd wordt of de extra aandacht voor de verbetering van de wijk nodig is: 80% vindt dat.¹¹ Toch merkt maar een klein deel (minder dan 25%) dat deze investeringen daadwerkelijk leiden tot een duidelijke verbetering in de wijk. In een op de vijf wijken merkt zelfs minder dan 15% van de bewoners een duidelijke verbetering. Alleen in Bijlmer-Oost (postcode 1104) ziet meer dan de helft een duidelijke verbetering.

De vraag of men verbeteringen door de extra aandacht merkt, is vanzelfsprekend sterk verbonden met de vraag of men op de hoogte is van de wijkactieplannen.

De grote verschillen tussen aandachtswijken in de mate waarin bewoners iets van het beleid gemerkt hebben, is een aanwijzing voor de diversiteit waarmee het beleid in de verschillende aandachtswijken is uitgevoerd en heeft uitgepakt. Mogelijk is het krachtwijkenbeleid in een specifieke aandachtswijk duidelijk effectief geweest, maar raakt dit effect verwaterd wanneer naar de totale groep aandachtswijken gekeken wordt.

Noten

- 1 Andere relevante criteria zijn de descriptieve kwaliteit, statistische kwaliteit en de begripsvaliditeit. Zo is een adequate verslaglegging van de uitgevoerde evaluatie uitermate belangrijk (descriptieve validiteit). Dit betekent dat duidelijk en volledig een beschrijving moet worden gegeven van onder meer het gebruikte onderzoeksdesign, de steekproefgrootte, de metingen van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, de onderzoeksperiode en de effectgrootte, evenals een beschrijving van de maatregel en de uitvoering daarvan, en van de eventuele opdrachtgever van het onderzoek. Hoe uitgebreider en preciezer de verslaglegging, hoe beter de kwaliteit van de evaluatie kan worden beoordeeld. Verder is de statistische validiteit relevant, waarbij de voornaamste vraag is of de maatregel en het beoogde effect daadwerkelijk gerelateerd zijn of dat de samenhang op toeval berust. De effectgrootte en de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen moeten daarom kunnen worden berekend. Ook significantietoetsen zijn van belang, maar omdat significante effecten zowel op kleine effecten in een grote steekproef als op grote effecten in een kleine steekproef kunnen wijzen, is het belang verhoudingsgewijs gering. Vooral te kleine steekproeven en veel heterogeniteit in de onderzoeksgroep maken het lastig effecten van maatregelen aan te tonen. De mate waarin de meting van de begrippen een adequate afspiegeling vormt van de theoretische begrippen die ten grondslag liggen aan de maatregel en de uitkomsten is een ander wezenlijk aspect dat de kwaliteit van de evaluatie beïnvloedt (begripsvaliditeit). Het gaat vooral om de betrouwbaarheid en de validiteit van de gegevens.
- 2 Om effectevaluaties op hun interne validiteit te beoordelen, kan gebruik worden gemaakt van de (*Maryland Scientific Methods Scale (SMS)*). Dit is een vijfpuntsschaal die op een eenvoudige en heldere manier duidelijk maakt dat de methodologische kwaliteit verschilt tussen effectevaluaties (Farrington et al. 2002). Voor een toepassing hiervan zie Wittebrood en Van Beem (2004) en Van Noije en Wittebrood (2008).
- 3 Van een experimentele opzet is sprake als elk onderzoeksobject (in deze studie is dat de wijk) op een gerandomiseerde manier aan de controlegroep of de experimentele groep wordt toegewezen. Aan zo'n opzet kleven de nodige praktische bezwaren.
- 4 Bij maatregelen die op individuele (potentiële) daders gericht zijn, komt deze experimentele onderzoeksopzet vaker voor (zie Sherman et al. 2002).
- 5 Volgens het Centraal Planbureau (CPB 2013) zijn de data die in deze studie zijn gebruikt niet geschikt voor RDD vanwege significante verschillen tussen de aandachtswijken en de referentiegroep voor wat betreft het aandeel niet-westerse migranten. Zoals we in bijlage D3.1b laten zien, komen wij tot een andere conclusie. Waarschijnlijk komt dit doordat het CPB bij het testen op significante verschillen gebruik heeft gemaakt van een rangordening van de achterstanden van de buurten en niet van de achterstandscore (continue variabele). Het CPB gebruikt om het effect van het krachtwijkenbeleid

- op leefbaarheid te onderzoeken niet RDD, maar difference-in-difference (DiD). Ook wij hebben DiD toegepast (bij de uitkomstmaat Leefbaarometer-score) en komen tot een vergelijkbare conclusie als bij de analyse met RDD: we vinden geen significant effect van het krachtwijkenbeleid. Zie voor de resultaten van DiD bijlage D3.4.
- 6 Dit kan gedaan worden door middel van een regressie waarbij de buurtkenmerken – maar ook bijvoorbeeld de voormeting van de uitkomstmaten – als afhankelijke variabele verklaard worden door de aanwijzingsvariabele, een dummy voor de aandachtswijken en een interactie tussen de aanwijzingsvariabele en de aandachtswijkdummy. Als de dummy voor de aandachtswijk significant is, wijst dat erop dat de waarden van de onderzochte variabele aan weerszijden van het breekpunt niet gelijk zijn (en mogelijk de aannamen van het RDD geschonden worden (Van der Klaauw 2008; Lee en Lemieux 2009)).
 - 7 Bij zestien van de 22 uitkomstmaten is de p-waarde groter dan 0,2. Dat is een teken dat de meeste effecten ook niet in de buurt van significantie komen.
 - 8 Overigens zijn de effecten op deze twee uitkomstmaten niet heel robuust. Als we naar de effecten kijken bij een bandbreedte van 25 wijken aan weerszijden van het breekpunt, dan verandert de effectrichting (zonder significant te veranderen); zie bijlage D3.3.
 - 9 Bij een geringere bandbreedte van 25 wijken aan weerszijden van het breekpunt verschilt dit beeld nauwelijks. Bij een grotere bandbreedte neemt het contrast wat meer toe.
 - 10 Het aandeel varieert heel sterk tussen de wijken. In Volewijk (Amsterdam, postcode 1032) is minder dan 10% op de hoogte; in Hatert (Nijmegen, postcode 6535) is meer dan 80% op de hoogte.
 - 11 Alleen in de Amsterdamse wijk Slotervaart (postcode 1065) vindt maar een kleine meerderheid deze wijkverbeteringen nodig (54%).

4 Effectiviteit van sociale en fysieke interventies

4.1 Selectie van interventies

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan effecten van extra investeringen in een onbepaalde combinatie van sociale en fysieke maatregelen in de aandachtswijken. In dit hoofdstuk staan enkele specifieke interventies centraal, die zowel binnen als ook buiten de aandachtswijken zijn gedaan. Die specifieke interventies betreffen Onze Buurt aan Zet (OBaZ) (§ 4.3), herstructurering, vormen van woningonttrekking en nieuwbouw in de wijk (§ 4.4), en de verkoop van sociale huurwoningen (§ 4.5). De twee laatstgenoemde interventies zijn ook door Wittebrood en Permentier (2011) op hun effectiviteit onderzocht. In dit rapport wordt aanvullend nagegaan of de intensiteit van de maatregel (wat betreft duur en omvang) en het type wijk waarin de interventie plaatsvindt, uitmaakt voor de gevonden effecten.

De keuze voor deze interventies is zowel inhoudelijk als praktisch ingegeven. Deze interventies zijn goed op postcodeniveau te operationaliseren aan de hand van woningstatistieken. Voor de meeste andere interventies is dat lastiger. Diverse interventies zijn voor een quasi-experimentele evaluatie in aanmerking genomen, zoals dat eerder gebeurde in het rapport *Wonen, wijken en interventies* (Wittebrood en Permentier 2011). Voor groen- en speelvoorzieningen bleek sprake van te grote heterogeniteit om eenduidige resultaten te boeken. Niet alleen de aantallen en oppervlakten lijken hier van belang, maar ook de exacte invulling en inbedding van de voorziening.

Het voornemen voor deze studie was om ook de buurteffecten van sociale interventies door middel van een quasi-experiment te evalueren. Sociale interventies in zowel aandachtswijken als andere wijken zijn uiteenlopend geweest. Voor een deel ging het om continuering of intensivering van bestaand beleid, zoals maatschappelijke opvang, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, inburgering, schuldhulpverlening, volwasseneducatie en sociale beheermaatregelen ten behoeve van leefbaarheid en veiligheid. Hier is het lastig om het additionele van de extra inzet vast te stellen omdat het immers om staand beleid gaat, dat meer of minder intensief kan worden uitgevoerd. Ook is soms sprake van grote diversiteit binnen het concept, zoals bij de in beleidskringen populaire 'achter de voordeur'-projecten, waarbij soms het verschil met bestaande praktijken (zoals netwerken voor hulpverlening en huisvesting) niet groot is. Ook wordt dit initiatief meestal op gemeentelijk niveau toegepast en minder op wijkniveau, tenzij in combinatie met herstructurering (BZK 2011).

Hiernaast zijn meer projectmatige initiatieven ontplooid waarbij ook bewonersparticipatie een belangrijk element is, zoals de buurtschouw en het gebruik van bewonersbudgetten om verbeteringen in de wijk te realiseren, straatcoaches en buurtvaders, studenten in de wijk die zich over wijkbewoners ontfermen, en evenementen en manifestaties die tot doel hadden om de sociale cohesie en publieke familiariteit te bevorderen. Dit interventierpertoire is niet voorbehouden aan het krachtwijkenbeleid. Zodoende is er een groot verschil in de begin- en eindmomenten van de ingrepen, die onvoldoende bekend en ruimtelijk verbijzonderd zijn om experimenten te kunnen

optuigen. Om toch aandacht te hebben voor juist dit type interventies is teruggegrepen naar een eerder, gebiedsgericht interventieprogramma met een sterk accent op sociale en participatie-initiatieven: Onze Buurt aan Zet (OBaZ; zie § 4.3.1).

4.2 Propensity score matching als quasi-experiment

Propensity score matching (PSM) is een quasi-experimentele techniek die gebruikt wordt om na te gaan of er een causale relatie bestaat tussen de interventie en het beoogde effect. In de jaren tachtig is deze techniek ontwikkeld als oplossing voor wanneer een experimentele groep niet helemaal vergelijkbaar is met de controlegroep (Rosenbaum en Rubin 1983, 1985; zie ook Rosenbaum 2002). De experimentele wijken zijn namelijk geselecteerd op bepaalde (bevolkings- en leefbaarheids-)kenmerken en verschillen daardoor van de andere wijken. Het is daarom geen goed idee deze experimentele wijken zomaar met andere wijken in de gemeente te vergelijken.

Een voor de hand liggend alternatief is om de experimentele wijk aan een vergelijkbare controlewijk te koppelen op basis van afzonderlijke kenmerken. Een experimentele wijk met een hoog percentage huurwoningen wordt bijvoorbeeld gekoppeld aan een wijk met eveneens een hoog percentage huurwoningen waar geen interventie plaatsvond. Deze manier van matchen heeft twee grote nadelen. In de eerste plaats: hoe meer kenmerken gebruikt worden om te matchen, hoe kleiner de kans op het vinden van een match. In de tweede plaats – en dat geldt in sterke mate in dit onderzoek – vinden interventies plaats in wijken met specifieke kenmerken, zoals een eenzijdige woningvoorraad, een concentratie van bewoners met een laag inkomen en problemen met de leefbaarheid. Het vinden van wijken die op al deze punten exact gelijk zijn aan de experimentele wijken zonder dat er is ingegrepen, is dan ook een lastige, zo niet onmogelijke opgave.

Methodiek

Bij PSM wordt aan deze problemen tegemoetgekomen door de kenmerken waarop wordt gematched samen te voegen in een *propensity score*. De matching op basis van die score is dan per kenmerk misschien niet perfect, maar de combinatie van kenmerken die in de experimentele wijken zichtbaar is, wordt ook waargenomen in de controlewijken. De eerste stap is voor alle wijken een *propensity score* te berekenen, door een logistisch regressiemodel te schatten. De afhankelijke variabele heeft de waarde 0 als er geen interventie heeft plaatsgevonden en de waarde 1 als dat wel het geval is. De onafhankelijke variabelen in het model zijn metingen waarvan verondersteld wordt dat ze invloed hebben zowel op de kans dat in een wijk een interventie (*treatment*) plaatsvindt als op de leefbaarheid en veiligheid (*outcome*) vóórdat de interventie plaatsvindt.¹ We houden in onze modellen in ieder geval rekening met kenmerken die beleidsmatig een rol spelen bij de interventie, zoals een eenzijdige woningvoorraad en een concentratie van huishoudens met lage inkomens,² maar ook met minder formele criteria zoals criminaliteit en verloederings. De gegevens zijn afkomstig uit verschillende databronnen, waaronder de ABF-monitor-Woonmilieudatabase, het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS en het WoonOnderzoek Nederland (WoON). Voor meer informatie over de gebruikte bestanden

zie bijlage B.2. Voor elke wijk is op basis van het geschatte logistische model dus de kans berekend dat de interventie daar plaatsvindt (de *propensity score*).³ Op grond van de *propensity scores* kunnen de experimentele wijken aan geschikte controlewijken worden gekoppeld. Deze koppeling kan op uiteenlopende manieren plaatsvinden (zie bv. Rosenbaum 2002).⁴ We hebben ervoor gekozen om de experimentele wijk te koppelen aan een controlewijk die in een gemeente behorende tot de G31 ligt. We denken dat experimentele wijken beter vergelijkbaar zijn met controlewijken in een grote gemeente dan met die in andere gemeenten. We hebben de wijken aan elkaar gekoppeld met behulp van *radius matching*.⁵ Hierbij worden controlewijken aan experimentele wijken gekoppeld als ze zich binnen een bepaalde (*propensity score*-)afstand van elkaar bevinden, waarbij de range niet groter is dan 0,05, zodat de match van voldoende kwaliteit is. In tegenstelling tot *nearest neighbour matching* kunnen meerdere wijken binnen de range van een experimentele wijk liggen, die elk afzonderlijk informatie leveren. Er kunnen dus per experimentele wijk meerdere controlewijken gevonden worden (waardoor meer informatie uit de controlewijken gebruikt wordt dan bij *nearest neighbour matching* het geval is). We stellen daarbij overigens wel de eis dat de gekoppelde experimentele wijken altijd in de *propensity score*-range van de controlewijken vallen (*common support*). Een experimentele wijk met een score die buiten de range van de controlewijken valt, heeft dusdanig afwijkende kenmerken dat deze uit de analyse wordt gehouden. Controlewijken kunnen binnen de range van verschillende experimentele wijken vallen en dus meerdere keren gebruikt worden.

Kwaliteit

De kwaliteit van de matching kunnen we op verschillende aspecten beoordelen. Ten eerste kunnen we de groep experimentele wijken met (een) controlewijk(en) vergelijken met de groep experimentele wijken waar geen controlewijk voor gevonden kon worden. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de woning- en bevolkingskenmerken in de wijk en naar de leefbaarheid en veiligheid. Zo'n vergelijking maakt de mate van selectieve uitval van de experimentele wijken duidelijk. Een hoge selectieve uitval betekent een minder goede kwaliteit van matching.

Ten tweede kan de kwaliteit van de match beoordeeld worden door naar de vergelijkbaarheid van de wijkenmerken (tijdens de voormeting) van de gekoppelde experimentele en controlewijken te kijken. Als de voormetingen meer overeenkomen, is de kwaliteit van de match ook beter. De kwaliteit kan beoordeeld worden door te kijken in hoeverre de wijkenmerken tussen beide groepen zowel voor als na de matching significant verschillen. Daarnaast zal bij een goede match de gemiddelde bias over de verschillende wijkenmerken laag zijn.

Ten derde geven statistische waarden van de *propensity scores* onder de gekoppelde experimentele en controlewijken (zoals het gemiddelde, de *skewness* en de minimum- en maximumwaarden) informatie over de kwaliteit van de match. Naarmate deze waarden van de experimentele en controlewijken meer op elkaar lijken, is de kwaliteit van de match beter.

Effecten

Op basis van het quasi-experiment waarin experimentele wijken aan vergelijkbare controlewijken worden gekoppeld, kan vervolgens worden nagegaan in hoeverre de verschillende interventies op het gebied van de bevolkingssamenstelling, de sociale cohesie en leefbaarheid en veiligheid in de wijk effectief zijn geweest.⁶ Door de opzet van het quasi-experiment kunnen we de nametingen van de experimentele wijken en de controlewijken direct met elkaar vergelijken (het effect is dan het verschil tussen de nameting in de experimentele groep en de nameting in de controlegroep). Wanneer de uitkomstmaten in de experimentele wijken gunstiger zijn dan in de controlewijken, mogen we concluderen dat dit het gevolg is van de betreffende interventie. Omdat de voormeting van beide groepen wijken niet volledig aan elkaar gelijk is, vergelijken we ook de verandering in de experimentele wijken en de verandering in de controlewijken met elkaar (*Difference-in-Differences*).⁷

4.3 Effecten van Onze Buurt aan Zet

4.3.1 Onze Buurt aan Zet

Het krachtwijkenbeleid is weliswaar uniek wat betreft de omvang van investeringen, maar dat betekent niet dat er niet eerder al (min of meer vergelijkbare) wijkverbeteringsprojecten zijn geweest die een breed scala van problemen poogden aan te pakken. Het buurtverbeteringsproject OBaZ is een van de projecten die in verschillende wijken in Nederland voorafgaand aan het krachtwijkenbeleid zijn ingezet, namelijk in de periode 2001-2004. Als onderdeel van het Grotestedenbeleid van het ministerie van V&K was het doel van OBaZ om de veiligheid, leefbaarheid, integratie en sociale cohesie in wijken met een concentratie van leefbaarheidsproblemen te bevorderen. De rijksoverheid stelde hiervoor in totaal 40,8 miljoen euro beschikbaar. Van de gemeenten werd eenzelfde financiële inzet verlangd. Deelname aan OBaZ vond plaats op vrijwillige basis. Gemeenten van de G31 konden intekenen op OBaZ ten behoeve van zelf geselecteerde wijken met leefbaarheidsproblematiek. Het project startte niet meteen aan het begin van 2001, maar iets later. En hoewel OBaZ eind 2004 afgerond was, liepen enkele projecten daarna nog door.

De projecten die onder OBaZ vielen, waren divers, maar hadden ook enkele gemene delers. Zo werd onder buurtbewoners een inventarisatie van knelpunten in de wijk gemaakt. De bewoners leverden daarmee een belangrijke bijdrage aan de projecten die in de wijk werden gestart. Burgerparticipatie was een van de pijlers van OBaZ. Daarnaast werd ingezet op buurtvaderprojecten – waarbij (vaak niet-westerse) vaders uit de buurt op straat rondlopen en jongeren op constructieve wijze aanspreken op hun gedrag – op buurtbemiddeling, schoonmaakactiviteiten, buurtkranten, Thuis op Straat (TOS), sport, groeninrichting en activiteiten voor ouderen en jongeren. De inzet van OBaZ vond in sommige wijken gelijktijdig plaats met een herstructurering van de woningvoorraad. Dit kan het lastiger maken om het effect van OBaZ op leefbaarheid of veiligheid te meten, omdat herstructurering op korte termijn onrust kan veroorzaken onder bewoners. In OBaZ-gebieden met sloop stond een deel van de projecten daarom in het teken

van het verminderen van de sloopoverlast. Een andere complicerende factor is dat in veel buurten al lang voor de OBaZ-interventie intensief wijkbeheer werd gevoerd, onder meer door toezichthouders en huismeesters. Volgens Kullberg verschilde OBaZ echter van deze eerdere sociale vernieuwing doordat het meer gericht was op vertrouwen, cohesie en bewonersparticipatie om zo het maatschappelijk middenveld te activeren (Kullberg 2006: 401).

Eerder onderzoek

In het onderzoek van Van der Graaf et al. (2006) is bekeken in hoeverre bewonersparticipatie tot een verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijken in tien steden leidt. De onderzoekers stellen dat deze relatie lastig te leggen is. Ze wijzen wel op het belang van OBaZ voor de relatie tussen professionals in de wijk en de wijkbewoners. Dat lijkt de grootste winst geweest te zijn van OBaZ: een verbeterde relatie tussen professionals en bewoners, en tussen professionals onderling en bewoners onderling. Daarbij wordt opgemerkt dat de resultaten sterk verschillen per stad, ook wat de verbetering van de leefbaarheid betreft.

4.3.2 Quasi-experiment Onze Buurt aan Zet

De vraag of OBaZ een effectief middel is geweest om de leefbaarheid en veiligheid van wijken te verbeteren, staat in deze paragraaf centraal. Het gaat hier om beleid dat extra is ingezet naar aanleiding van participatie in het OBaZ-programma zoals gefinancierd door het ministerie van BZK.

Tabel 4.1

Samenvatting quasi-experiment Onze Buurt aan Zet (zonder herstructurering)^a

| | |
|--|---|
| interventieperiode | 1 januari 2001 tot 1 januari 2004 |
| interventie | participatie in OBaZ-programma |
| aantal experimentele wijken | 32 (waarvan acht aandachtswijken en achttien prioriteitswijken) |
| verklaarde variantie in voorspellingsmodel | 18% |

a Alleen buurten met minimaal tien respondenten op de uitkomstmaten (zowel voor- als nameting) en met minimaal 500 woningen zijn in de analyse opgenomen. Van de 55 viercijferige postcodegebieden met OBaZ voldoen er 45 aan deze eis.

Bron: SCP

De interventieperiode is gelijkgesteld aan de duur van het OBaZ-programma (zoals gefinancierd door het ministerie van BZK) van 1 januari 2001 tot 1 januari 2004. Op het eerste oog lijken het begin en het einde dus duidelijk (zie tabel 4.1). Toch moet ook hier opgemerkt worden dat sommige projecten (waarschijnlijk) doorliepen na beëindiging van de OBaZ-financiering, mogelijk in aangepaste en/of afgeslankte vorm, terwijl in de

experimentele (en controle-)wijken vaak al de nodige projecten werden uitgevoerd voor aanvang van OBaZ.

Om het effect van OBaZ zo goed mogelijk te isoleren, is er in deze studie voor gekozen om alle OBaZ-wijken die in de periode 1998-2003 een wezenlijke herstructurering doormaakten niet mee te nemen in de analyse. Tevens is ervoor gekozen om wijken die geen OBaZ-interventie kenden, maar waar wel grootschalig werd geherstructureerd, niet als controlewijk te gebruiken. In de analyse hierna worden dus OBaZ-wijken zonder herstructurering gekoppeld aan niet-OBaZ-wijken zonder herstructurering. Uiteindelijk hebben we 45 viercijferige postcodegebieden als OBaZ-gebied geïdentificeerd, waarvan dertien gebieden tevens een herstructureringsopgave kenden.⁸ De uiteindelijke analyse omvat dus 32 OBaZ-wijken zonder herstructureringsingreep.

In welk type wijken is OBaZ ingezet? Als we de OBaZ-wijken (zonder herstructurering) afzetten tegen de overige stedelijke woonwijken (zonder OBaZ-interventie), blijkt de OBaZ-interventie vooral te zijn ingezet in wijken met veel huurwoningen en meer gezinswoningen (zie bijlage E4.1, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport), en wijken waar relatief veel naoorlogse woningen zijn. De demografische opbouw tussen de wijken verschilt niet sterk, maar sociaal-economisch en sociaal-cultureel zijn er wel duidelijke verschillen: OBaZ-wijken zijn wijken met relatief veel lage inkomens en een hoger aandeel niet-westerse migranten. De bewoners ervaren meer criminaliteit, onveiligheid en verloedering in de OBaZ-wijken dan in andere wijken. Het slachtofferchap verschilt niet sterk tussen de wijken. In de experimentele wijken is de cohesie minder sterk en zijn bewoners minder tevreden met de woonomgeving in vergelijking tot de andere wijken. Tot slot nemen bewoners van de experimentele wijken meer politie waar dan bewoners van de andere wijken, maar ze hebben geen afwijkend oordeel over het functioneren van de politie in hun wijk.

Vijf van de 32 experimentele wijken behoren tot het stedelijke winkel- en uitgaansgebied. Meer dan de helft van deze wijken behoorde ook tot de (toenmalige) 56-prioriteitswijkenaanpak (tegenover 17% van de overige wijken), en een kwart van de 32 OBaZ-wijken werd in 2007 aangewezen tot aandachtswijk (tegenover 9% van de controlewijken).

Voor de 32 experimentele wijken is geprobeerd om vergelijkbare controlewijken te vinden. Daarvoor is gebruikgemaakt van *propensity score matching*, op basis van *radius matching* (zie § 4.2).⁹ De uitkomsten van de analyse zijn in detail terug te vinden in bijlage E4.2. De belangrijkste twee voorspellers om in aanmerking te komen voor een OBaZ-interventie zijn het aandeel vooroorlogse woningen en het aandeel huishoudens met een laag inkomen. Hoe hoger het aandeel vooroorlogse woningen, hoe kleiner de kans dat de wijk een OBaZ-interventie heeft gehad. Hoe hoger het aandeel lage inkomens, hoe groter de kans op de OBaZ-interventie. Door gebruik te maken van *radius matching* hebben we op één wijk na alle experimentele wijken aan vergelijkbare controlewijken kunnen koppelen.¹⁰ De kwaliteit van het quasi-experiment kunnen we onder meer beoordelen op de gelijkenissen in wijkkenmerken (zoals samenstelling van de woningvoorraad, samenstelling van de bevolking) tussen de gekoppelde experimentele wijken en controlewijken na matching. Wanneer we de twee groepen op deze kenmerken met elkaar vergelijken, dan blijken deze op het oog vrij goed overeen te komen. Geen van de variabelen

verschilt significant tussen de gekoppelde experimentele wijken en de controlewijken. Ook zien we dat de bias van de wijkenmerken sterk gereduceerd is na matching.¹¹ Hoe verhoudt de groep OBAZ-wijken met een herstructureringsinterventie zich tot de OBAZ-wijken zonder deze herstructurering? Ten eerste kent de eerstgenoemde groep een hoger aandeel huurwoningen en beduidend meer meergezinswoningen (zie voormetingen in tabel 4.2). Ook is het aandeel vooroorlogse woningen beduidend hoger. Het aandeel niet-westerse migranten is in de OBAZ-wijken met een herstructurering aanmerkelijk hoger. Ook de perceptie van criminaliteit en het gerapporteerde slachtofferschap liggen hoger in deze laatstgenoemde groep dan in de OBAZ-wijken zonder herstructurering. De tevredenheid met de woonomgeving is er juist lager.

4.3.3 Effecten van OBAZ

We zijn ook nu geïnteresseerd in de effecten van OBAZ op de leefbaarheid en veiligheid, en gebruiken hiervoor grotendeels dezelfde indicatoren als in hoofdstuk 3 over het krachtwijkenbeleid. Als onderdeel van de veiligheid kijken we ditmaal ook naar het effect op de politie-inzet in de wijk. Idealiter hadden we ook de inzet van bewoners voor de wijk meegenomen, omdat het vergroten van de buurtparticipatie een van de speerpunten van het beleid is geweest. Helaas ontbraken hiervoor gegevens.

We merken direct op dat er nauwelijks significante effecten van het OBAZ-beleid zijn (zie tabel 4.2). Dit kan (net als bij de evaluatie van het krachtwijkenbeleid) komen door een gering aantal cases, waardoor effecten heel groot moeten zijn om significant te zijn. Daarom wordt ook gekeken naar de richting van de effecten.

De nadruk op veiligheid in een flink aantal OBAZ-wijken lijkt een bescheiden succes te hebben geboekt wat betreft het slachtofferschap van vernieling: in de experimentele wijken was de afname van vernieling groter dan in de controlegroep. Het effect op slachtofferschap van zowel geweld als diefstal lijkt echter ongunstig. In de controlewijken is geweld afgenomen, maar in de OBAZ-wijken is juist een (kleine) toename zichtbaar.

De perceptie van criminaliteit en overlast ontwikkelde zich dan wel overwegend gunstig in de OBAZ-wijken, maar toch minder gunstig dan in de referentiewijken. Dit geldt het sterkst voor de perceptie van verloedering, waarop het effect als enige significant ongunstig is. Mogelijk heeft de aandacht voor dit thema de perceptie ongunstig beïnvloed en zijn bewoners meer gaan letten op rommel, graffiti en hondenpoep. De gevoelens van veiligheid zijn in zowel de experimentele wijken als de controlewijken sterk verbeterd, maar doordat de daling iets groter was in de controlewijken is er geen sprake van een gunstig effect van OBAZ.

Ook het aanpakken van jeugdoverlast is een terugkerend element in de OBAZ-interventie. Hierbij is enerzijds gekozen voor een kansgedreven beleid (naast scholing en hulp bij het vinden van werk om tot verbetering van de status van de wijk te komen is ook ingezet op het verbeteren van de sociale relaties in de wijk door straatfeesten en het inrichten van voorzieningen als ontmoetingsruimten) en anderzijds voor beleid dat gericht is op toezicht en handhaving van de openbare orde (leefregels, toezicht door buurtvaders, schoonmaak en onderhoud) (Kullberg 2006). Wat de afzonderlijke bijdragen van deze twee typen beleid is geweest, kunnen we niet achterhalen. Wel zien we dat bewoners

van de OBaZ-wijken minder overlast van jongeren zijn gaan rapporteren. Weer was de afname echter (iets) groter in de controlewijken, waardoor niet van een effect van OBaZ op jongerenoverlast gesproken kan worden.

Ten aanzien van leefbaarheid richt de OBaZ-interventie zich sterk op het vergroten van de saamhorigheid en tevredenheid met de woonomgeving onder buurtbewoners. De sociale cohesie is in de experimentele wijken sterker gestegen dan in de controlewijken. Verder is de tevredenheid in de experimentele wijken minder gedaald dan in de controlewijken. De effecten op de sociale cohesie en op de tevredenheid met de woonomgeving wijzen dus in de gewenste richting, al zijn ze niet – en in het laatste geval zelfs verre van – significant. Misschien leidt de inzet van informeel toezicht (door bv. buurtvaders) wel tot een groter gevoel van cohesie in de buurt, maar is dergelijk toezicht geen effectieve vorm om de kans op slachtofferschap te verkleinen. Dat buurtprogramma's inderdaad anders kunnen uitpakken op het welbevinden van bewoners dan op de feitelijke veiligheid wordt ondersteund door internationaal evaluatieonderzoek (Welsh en Hoshi 2002): activiteiten voor en door bewoners zijn ineffectief gebleken voor het terugdringen van criminaliteit, maar hebben vaak wel een vermindering van de onveiligheidsgevoelens tot gevolg. Wanneer mensen omgeven worden door een sociaal netwerk dat zich actief inspannt om de wijk te verbeteren, lijken ze zich veiliger te voelen, ongeacht de feitelijke cijfers. Een soortgelijke ervaring is bekend over buurtvaders. Hoewel er geen harde cijfers over hun effect op de criminaliteit zijn (De Gruijter en Pels 2005; RMO 2004), zijn alle betrokkenen overwegend positief over het initiatief (De Jong en De Haan 2000). De Gruijter en Pels (2005) bestudeerden zes buurtvaderprojecten. Steeds werd een toenadering tussen jongeren en buurtbewoners gerapporteerd en een afname van onveiligheidsgevoelens en jeugdoverlast. Tegelijk was de afname van overlast maar in enkele gevallen ook in de politiecijfers terug te vinden.

Tabel 4.2

Effecten van de OBaZ-interventie,^a 1999 en 2006 (in procenten)

| | |
|---|--|
| woningvoorraad | aandeel huurwoningen (in %) aandeel meergezinswoningen (in %) aandeel vooroorlogse woningen (in %) aandeel woningen uit de periode 1945-1970 (in %) |
| bevolkingssamenstelling | aandeel lage inkomens (in %) aandeel 15-19-jarigen (in %) aandeel 65-99-jarigen (in %) aandeel niet-westerse migranten (in %) |
| <i>veiligheid</i> | |
| gerapporteerd slachtofferschap | geweld woninginbraak diefstal vernieling |
| perceptie criminaliteit en overlast in de buurt | geweld diefstal verloedering overlast jongeren |
| gevoel van onveiligheid | algemeen |
| politie | oordeel algemeen oordeel aanwezigheid |
| <i>leefbaarheid</i> | |
| sociale cohesie | |
| tevredenheid woonomgeving | |
| Leefbaarometer-score | |

a De uitkomstmaten zijn zo gecodeerd dat een positieve waarde een gunstig effect betekent. Een negatieve waarde wijst op een ongunstig effect.

b Difference-in-Differences.

* p-waarde < 0,05.

Bron: ABF Research (ABF-monitor/WMD '99 en '06); RIGO (Leefbaarometer '98 en '06); BZK/Justitie (PMB '97/'99 en '05/'06); CBS (SSB '99 en '06); VROM (SYSWOV '99 en '06; WBO '98; WoON '06)

EFFECTIVITEIT VAN SOCIALE EN FYSIEKE INTERVENTIES

| OBaZ-wijken met herstructurering (N = 13) | | | gekoppelde experimentele wijken (N = 31) | | | controlewijken (N = 31/434) | | | effect interventie | | | |
|---|------|-------|--|------|-------|-----------------------------|------|-------|--------------------|------------------|----------|--|
| voor | na | delta | voor | na | delta | voor | na | delta | delta na | DiD ^b | p-waarde | |
| 76,1 | 67,9 | -8,2 | 69,5 | 61,8 | -7,7 | 69,1 | 62,9 | -6,2 | 1,1 | 1,5 | | |
| 65,7 | 64,4 | -1,3 | 49,2 | 49,1 | -0,1 | 49,6 | 49,9 | 0,2 | 0,8 | 0,3 | | |
| 37,1 | 35,1 | -2,0 | 22,0 | 21,2 | -0,9 | 23,8 | 22,9 | -0,9 | 1,8 | -0,1 | | |
| 41,2 | 37,6 | -3,5 | 40,2 | 38,6 | -1,6 | 39,6 | 37,9 | -1,7 | -0,7 | -0,1 | | |
| 31,1 | 32,2 | 1,1 | 28,9 | 30,5 | 1,5 | 29,4 | 30,9 | 1,4 | 0,4 | -0,1 | | |
| 5,7 | 6,0 | 0,2 | 5,8 | 5,8 | 0,1 | 5,7 | 6,0 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | | |
| 13,0 | 12,3 | -0,8 | 14,9 | 14,7 | -0,2 | 15,4 | 14,7 | -0,7 | -0,1 | -0,5 | | |
| 36,4 | 40,9 | 4,4 | 20,1 | 24,5 | 4,5 | 19,0 | 23,6 | 4,6 | -0,9 | 0,1 | | |
| 5,5 | 5,4 | -0,1 | 4,6 | 5,3 | 0,7 | 4,3 | 3,5 | -0,8 | -1,8 | -1,4 | 0,21 | |
| 7,1 | 5,7 | -1,4 | 3,9 | 2,2 | -1,7 | 4,1 | 2,1 | -2,1 | -0,1 | -0,4 | 0,58 | |
| 32,8 | 27,9 | -4,9 | 26,0 | 19,4 | -6,6 | 28,2 | 19,3 | -8,9 | -0,1 | -2,2 | 0,28 | |
| 27,6 | 22,7 | -4,9 | 22,9 | 19,3 | -3,5 | 23,8 | 22,5 | -1,2 | 3,2 | 2,3 | 0,32 | |
| 11,6 | 8,4 | -3,2 | 9,9 | 6,9 | -3,1 | 9,6 | 5,7 | -3,8 | -1,1 | -0,8 | 0,42 | |
| 35,6 | 17,9 | -17,8 | 30,5 | 18,7 | -11,9 | 30,1 | 19,0 | -11,1 | 0,3 | 0,8 | 0,65 | |
| 38,8 | 31,3 | -7,5 | 37,9 | 35,0 | -2,8 | 37,1 | 30,8 | -6,3 | -4,2 | -3,44* | 0,03 | |
| 16,1 | 16,5 | 0,4 | 18,9 | 16,4 | -2,5 | 17,1 | 14,4 | -2,7 | -2,0 | -0,3 | 0,91 | |
| 38,0 | 26,5 | -11,4 | 35,6 | 27,3 | -8,3 | 34,3 | 25,6 | -8,6 | -1,7 | -0,3 | 0,88 | |
| 58,5 | 58,8 | 0,3 | 59,4 | 60,6 | 1,1 | 58,2 | 61,1 | 2,9 | 0,5 | -1,8 | 0,53 | |
| 31,3 | 30,7 | -0,6 | 23,6 | 27,3 | 3,7 | 25,0 | 24,9 | -0,2 | -2,4 | 3,9 | 0,20 | |
| 51,7 | 56,9 | 5,2 | 53,5 | 57,5 | 4,0 | 56,9 | 59,1 | 2,2 | 1,6 | 1,8 | 0,27 | |
| 65,1 | 71,9 | 6,8 | 73,7 | 73,3 | -0,4 | 76,7 | 76,0 | -0,8 | 2,7 | 0,4 | 0,88 | |
| 3,73 | 3,76 | 0,03 | 3,87 | 3,89 | 0,01 | 3,90 | 3,90 | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,47 | |

4.4 Effecten van herstructurering

4.4.1 Veronderstellingen en eerder onderzoek

Met de *Nota stedelijke vernieuwing* (TK 1996/1997) is ingezet op de verbetering van leefbaarheid en veiligheid in wijken met achterstanden door middel van aanpassingen in de woningvoorraad. Door het verbeteren van de kwaliteit van woningen wordt geprobeerd tot een leefbaardere wijk te komen. De aanname is dat er door de woningvoorraad te veranderen (bv. het vervangen van sociale huurwoningen door koopwoningen) ook veranderingen in de bevolkingssamenstelling plaatsvinden. Door de bevolkingssamenstelling te wijzigen, zou de concentratie van onder meer armoede en leefbaarheidsproblematiek (zoals onveiligheid) tegengegaan worden. Men hoopt dat aantrekken van hogere inkomensgroepen ook positief uitwerkt op de sociale cohesie in de wijk en op het sociaal kapitaal van de zittende wijkbewoners, en dat als gevolg daarvan de leefbaarheid en veiligheid verbeteren. Ook in het Actieplan Krachtwijken werd de rol van fysieke ingrepen wederom benadrukt als een van de vijf centrale thema's. Over de effectiviteit van herstructurering is al het een en ander bekend. Uit verschillende studies is bekend wat de invloed hiervan op de bevolkingssamenstelling is. Uit casestudies blijkt dat deze invloed over het algemeen klein is (Ouweland en Davis 2004; Bolt en Torrance 2005). Uit quasi-experimenteel onderzoek van Wittebrood en Van Dijk (2007) en Wittebrood en Permentier (2011) bleek dat het aandeel lage inkomens in herstructureringswijken afnam respectievelijk minder snel toenam dan in vergelijkbare wijken zonder een vergelijkbare herstructureringsingreep. Uit beide studies bleek de toename van niet-westerse migranten in de herstructureringswijken bovendien achter te blijven bij overeenkomstige wijken zonder ingreep. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert dat de herstructurering van bestaande stadswijken succesvol kan worden ingezet voor een grotere menging van de wijkbevolking naar inkomen en huishoudensamenstelling (Van Dam et al. 2010).

Een belangrijk doel van herstructurering is het versterken van de sociale cohesie in de buurt. Dit hoopt men te bereiken door via aanpassingen in de woningvoorraad een gemengdere bevolkingssamenstelling te creëren. Over deze sociale gevolgen van herstructurering bleken verschillende studies weinig optimistisch te zijn (Ouweland en Davis 2004; Bolt en Torrance 2005; Van Beckhoven en Van Kempen 2002, 2006; Van Bergeijk et al. 2009). Deze onderzoekers stellen dat nieuwe bewoners die zich in de nieuwbouwwoningen vestigen nauwelijks contact hebben met de zittende buurtbewoners. Daardoor kan er niet veel verbetering van de cohesie verwacht worden als gevolg van de herstructurering. In de studies van Wittebrood en Van Dijk (2007) en Wittebrood en Permentier (2011) worden toch (kleine) positieve effecten van herstructurering op de sociale cohesie gevonden.

Over de effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid zijn verschillende studies verschenen. Volgens Kullberg (2006) wordt van herstructurering waarbij sociale huurwoningen worden vervangen door koopwoningen verwacht dat mensen zich actiever met de buurt bemoeien en zich meer betrokken voelen. Dat zou komen doordat huiseigenaren, vanwege hun financiële investeringen, meer baat hebben bij een leefbare

buurt dan huurders. In de studie van Kleinhans et al. (2000) rapporteren de bewoners zelf dat leefbaarheid (in de zin van een schone, goed onderhouden en veilige woonomgeving) flink is verbeterd als gevolg van de fysieke ingrepen. Van Bergeijk et al. (2009) vinden in hun onderzoek onder bewoners van zes herstructureringswijken in verschillende steden juist geen vooruitgang en soms zelfs achteruitgang. Alleen in de studies van Ouwehand en Davis (2004) en Van der Graaf en Duyvendak (2005) komen expliciet indicatoren van leefbaarheid en veiligheid aan de orde en zijn deze ook op meer momenten vastgesteld. Hun bevindingen wijzen niet op een positief effect op de leefbaarheid en veiligheid, al zijn ze niet eenduidig. Wittebrood en Van Dijk (2007) en Wittebrood en Permentier (2011) vinden wel enig positief effect van de algemene herstructureringsingreep (een ingreep waarmee een aantal woningen onttrokken en nieuw gebouwd wordt, zonder dat de onttrokken huurwoningen (grootschalig) vervangen worden door koopwoningen) op de leefbaarheid en veiligheid.¹² De resultaten die zij vinden van herstructureringsingrepen waarbij sociale huurwoningen vervangen worden door koopwoningen (specifieke ingreep) zijn vergeleken met algemene herstructureringsingrepen gunstiger.

Waterbedeffecten door herstructurering?

In de discussie over de effecten van herstructurering is de afgelopen jaren gewezen op het risico van waterbedeffecten. Een waterbedeffect is een effect van een maatregel op een ander gebied dan waarvoor de beleidsmaatregel bedoeld is (Posthumus et al. 2012). Het is denkbaar dat het onttrekken van sociale huurwoningen aan herstructureringswijken tot een geconcentreerde trek van herhuisvesters naar andere wijken met (veel) sociale huurwoningen leidt. Dit zou in de ontvangstswijken tot een toename van leefbaarheidsproblemen en/of de afname van sociale cohesie kunnen leiden. Positieve effecten van herstructurering in de herstructureringswijken zouden dan met negatieve effecten in andere wijken kunnen samengaan.

Posthumus et al. (2012) vinden nauwelijks bewijs voor waterbedeffecten in stadswijken in vijf Nederlandse steden. Ze verklaren dit uit het feit dat de herhuisvesters slechts een beperkt aandeel van de (ontvangst)wijkbevolking uitmaken en uit het feit dat herhuisvesters zich over verschillende wijken verspreiden. In de Rotterdamse ontvangstswijken werd wel een effect van de herhuisvesters waargenomen op de (gepercipieerde) ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling, mede doordat de herhuisvesters een groot aandeel van de totale instroom in de socialehuursector uitmaakten. Bewoners van ontvangstswijken die een grote instroom van herhuisvesters ervaren, menen dat de bevolkingssamenstelling – en daardoor ook de wijk – zich ongunstig ontwikkelt. Eerder onderzoek van het RIGO ondersteunt de conclusie van Posthumus et al. (Leidelmeijer et al. 2009; Schulenberg en Leidelmeijer 2011). Hieruit blijkt dat er geen sprake is van systematische waterbedeffecten als gevolg van wijkenbeleid.

4.4.2 Quasi-experiment herstructurering van de woningvoorraad

We repliceren eerder onderzoek om de effecten van herstructurering vast te stellen (Wittebrood en Van Dijk 2007; Wittebrood en Permentier 2011). We analyseren hiervoor de periode 2007-2010, waarvan de meest recente data voorhanden zijn. Bovendien

zorgen we er zo voor dat er geen overlap is met de periode 2000-2005/2006 die door Wittebrood en Permentier (2011) is bestudeerd. De interventieperiode van vier jaar is korter dan in de voorgaande studies, maar omvat volgens ons nog steeds een voldoende lange ingreep. De voormeting en nameting liggen daarnaast iets dichterbij de interventie zelf. Mogelijk kan dit voor de nameting gevolgen hebben. Doordat de herstructurering niet al te lang voor de nameting is afgerond, kan (bouw-)overlast de leefbaarheid beïnvloeden. Daarnaast kan de cohesie beïnvloed worden doordat nieuwe bewoners niet lang genoeg in de wijk wonen om samenhang tussen de wijkbewoners te creëren. Behalve een nameting doen we een tussenmeting om na te gaan of tijdens het herstructureringsproces al gunstige resultaten merkbaar zijn, of dat er juist sprake was van een verhoging van de overlast vanwege de herstructureringswerkzaamheden.

Omdat de woningvoorraad in de meeste wijken in de G31 wel wordt aangepast, kijken we hier alleen naar ingrepen die voldoende omvangrijk zijn. Als in een wijk minimaal 100 woningen zijn onttrokken en 100 nieuw gebouwd, en het minimaal 3% van de totale woningvoorraad in 2006 betrof, spreken we van een algemene herstructureringsingreep. Van alle 660 wijken in de G31 zijn er 58 die aan deze eisen voldoen (zie tabel 4.3).¹³

Naast een algemene ingreep onderscheiden we ook een specifieke herstructureringsingreep. Daarvan is sprake als binnen de herstructureringsopgave specifiek ingezet wordt op het aanpassen van de sociale huur- en koopwoningvoorraad in de wijk. Deze ingreep richt zich meer dan de algemene ingreep op het aantrekken van een draagkrachtigere bevolkingsgroep. We spreken van een specifieke ingreep als het aandeel sociale huurwoningen met 3% is afgenomen ten opzichte van 2006 en het aandeel koopwoningen met 3% is toegenomen. Het betreft hier 29 wijken die in het quasi-experiment zijn opgenomen (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3

Samenvatting quasi-experiment herstructurering

| | algemene herstructurering | specifieke herstructurering |
|---------------------------------|--|--|
| interventieperiode | 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 | 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 |
| interventie | aandeel onttrokken woningen minimaal 3% van de woningvoorraad in 2006 én minimaal 100 woningen onttrokken en minimaal 100 woningen nieuw gebouwd | algemene herstructurering en bovendien moet het aandeel sociale huurwoningen afgenomen zijn met minimaal 3% en aandeel koopwoningen toegenomen met minimaal 3% |
| aantal experimentele wijken | 58 | 29 |
| verklaarde variantie (pseudo-R) | 22% | 29% |

Bron: SCP

De wijken met een ingreep kunnen op basis van verschillende kenmerken van de woningvoorraad en de bevolking getypeerd worden (zie bijlage E4.3). Het aandeel huurwoningen, meergezinswoningen en vroeg-naoorlogse woningen ligt hoger in de

experimentele wijken dan in de overige wijken en is het hoogst in de wijken met een specifieke ingreep. Ook de bevolkingssamenstelling is er verschillend. In de experimentele wijken wonen relatief veel huishoudens met een laag inkomen en veel niet-westerse migranten. Demografische verschillen zijn er vooral onder 65-plussers, wier aandeel hoger ligt in de geherstructureerde wijken. Verder zijn de experimentele wijken relatief dichtbevolkt en kennen ze een hogere dichtheid van adressen. De waarde van vastgoed is lager in de experimentele wijken en vooral in de wijken met een specifieke ingreep. Dit is gezien het hoge aandeel huurwoningen in deze wijken niet verrassend. De perceptie van criminaliteit is (iets) hoger in de experimentele wijken. Wijken met een ingreep zijn beduidend vaker aangewezen als aandachtswijk: binnen de wijken met een specifieke ingreep is bijna de helft ook een aandachtswijk. Ook behoorden de experimentele wijken al in eerdere perioden relatief vaak tot herstructureringswijken en behoorden ze tot de 56-wijkenaanpak.

Om de effecten van herstructurering te kunnen analyseren, worden de experimentele wijken aan vergelijkbare controlewijken gekoppeld door middel van *propensity score matching*. Uit logistische regressieanalyses blijkt dat de kans op een algemene ingreep mede bepaald wordt door het aandeel vroeg-naoorlogse woningen in de wijk, het aandeel arme huishoudens, de concentratie van niet-westerse bevolkingsgroepen en hoge bevolkingsdichtheid. Deze twee kenmerken spelen ook een rol bij het voorspellen van een specifieke ingreep in de wijk (zie bijlage E4.4).¹⁴ Op basis van de logistische regressieanalyse wordt voor elke wijk de kans voorspeld dat er een algemene ingreep en een specifieke ingreep hebben plaatsgevonden: de *propensity score*.

De experimentele wijken zijn aan de controlewijken gekoppeld op basis van *radius matching* (afstand 0,05) met de *common support*-eis. Van de 58 experimentele wijken met een algemene ingreep zijn er 54 gekoppeld: vier wijken konden niet gekoppeld worden omdat ze niet aan de *common support*-eis voldeden (zoals toegelicht in § 4.2).¹⁵ Iets meer dan een derde van de 54 gekoppelde experimentele wijken is tevens aandachtswijk. Onder de controlewijken gaat het om een vergelijkbaar aandeel.

Van de 29 wijken met een specifieke ingreep konden vier wijken niet gekoppeld worden.¹⁶

De kwaliteit van de match tussen de experimentele en controlewijken kunnen we onder meer beoordelen op basis van de vergelijkbaarheid van de wijkenmerken die gebruikt zijn voor het schatten van het PSM-model. Daaruit blijkt dat de variabelen op het moment van de voormeting van de algemene ingreep niet sterk (niet significant) van elkaar verschillen. Ook is de bias klein genoeg.¹⁷ De kwaliteit van de match bij de specifieke ingreep is ten opzichte van de algemene ingreep van mindere kwaliteit: de verschillen tussen de variabelen op het moment van de voormeting zijn aanmerkelijk groter.¹⁸

De niet-gekoppelde experimentele wijken zijn (bij zowel de algemene als de specifieke ingreep) op verschillende punten afwijkend van de gekoppelde experimentele wijken. Ook dit is indicatief voor de kwaliteit van de match tussen experimentele en controlewijken. De eerstgenoemde groep wordt gekenmerkt door een relatief hoog aandeel huur-, meergezins- en vroeg-naoorlogse woningen. Verder is het aandeel niet-westerse migranten beduidend hoger in de niet-gekoppelde wijken en is het daar minder gunstig gesteld

met de leefbaarheid en veiligheid (zie voormetingen in bijlagen E4.5 en E4.6). De uitzonderlijke positie van de niet-gekoppelde experimentele wijken wordt verder onderstreept door hun hoge *propensity scores*. De wijken waar mogelijk de grootste beleidseffecten verwacht worden, vallen dus buiten de effectanalyse.

4.4.3 Effecten

In welke mate is herstructurering effectief geweest ter verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk? We laten de effecten zien tijdens het herstructureringsproces (met een tussenmeting in 2009) en nadat de herstructurering was afgelopen (nameting 2011).

We kijken eerst naar de woningvoorraad en de bevolkingskenmerken. Een logisch gevolg van herstructurering is een gewijzigde woningvoorraad. Dit zien we inderdaad in de herstructureringswijken. Het aandeel huurwoningen, meergezinswoningen en woningen van voor en vlak na de oorlog is afgenomen, en de afname is sterker geweest in de experimentele wijken dan in de controlewijken (zie bijlagen E4.5 en E4.6). Bij de specifieke ingreep zijn de effecten op de woningvoorraad groter. Op de demografische samenstelling heeft herstructurering weinig invloed gehad: het aandeel jongeren (15-19 jaar) en het aandeel ouderen (65 jaar en ouder) bleven stabiel. Wel veranderde de sociaal-economische en sociaal-culturele samenstelling. Zo nam het aandeel niet-westerse migranten in de experimentele wijken minder sterk toe dan in de controlewijken. Niet geheel onverwacht blijken de veranderingen in de woningvoorraad en de bevolkingssamenstelling groter wanneer de herstructurering langer gaande is. Tijdens de nameting in 2011 zijn de veranderingen in de woningvoorraad en de bevolkingssamenstelling in bijna alle gevallen groter dan tijdens de tussenmeting in 2009.

De effecten van herstructurering op de veiligheid wijzen in overwegend gunstige richting, hoewel ze zelden significant zijn. Dit geldt zowel tijdens het herstructureringsproces (2009) als erna (2011) (zie tabel 4.4). Deze effecten dringen zich vooral op bij gerapporteerd slachtofferschap, dat zich in de experimentele wijken gunstig ontwikkelde. Het effect op geweld is zelfs significant. Na afloop van de herstructurering zijn de effecten in het algemeen sterker dan tijdens de herstructurering.

In de wijken met een algemene ingreep lijkt ook de perceptie van criminaliteit zich gunstiger te hebben ontwikkeld dan in de controlewijken. Ook is het resultaat na de herstructurering beter dan tijdens de herstructurering. De perceptie van verloedering lijkt ongunstig beïnvloed door een specifieke ingreep. Dit is opvallend, omdat er niet zelden flankerend beleid is gevoerd om fysieke overlast rond herstructureringsblokken tegen te gaan. Onduidelijk is waarom dit ongunstige effect na het herstructureringsproces niet verminderde of verdween. We vermoeden dat de bewoners, vooral woningeigenaren, kritischer zijn geworden op verloedering in hun buurt.

Op het gebied van leefbaarheid is de sociale cohesie in de herstructureringswijken sterker afgenomen dan in de controlewijken. De tevredenheid met de woonomgeving is in de experimentele wijken toegenomen, terwijl deze in de controlewijken daalde. Vooral in wijken met een specifieke ingreep ontwikkelde de tevredenheid met de woonomgeving zich relatief gunstig, mogelijk doordat de woningkwaliteit sterk is verbeterd.

Ook de Leefbaarometer-score, een samengestelde leefbaarheidsmaat, laat een gunstig (zelfs significant) effect zien. Dat komt mede doordat in die maat de samenstelling van de woningvoorraad en van de wijkbevolking een belangrijke rol speelt.

Effecten van herstructurering op wijken met de laagste leefbaarheid

De resultaten in tabel 4.4 hebben betrekking op alle 660 wijken in de G31, ongeacht hun achterstand in leefbaarheid. Het is denkbaar dat deze overwegend optimistische resultaten niet automatisch gelden voor wijken met de grootste leefbaarheidsproblematiek. Daarom zijn we het effect van herstructurering apart nagegaan voor wijken met de laagste Leefbaarometer-scores in 2006. Dit quasi-experiment telt 200 wijken met de grootste achterstand, waarvan er 159 wijken voldoende respondenten bevatten. Van deze 159 wijken zijn er 37 met een algemene herstructureringsingreep. Er is dus een overlap met het vorige experiment. Daarin waren namelijk 58 herstructureringswijken geïdentificeerd. De eerdere resultaten komen dan ook in grote lijnen terug onder de populatie 'slechte' wijken. Wel valt op dat het effect op de tevredenheid met de woonomgeving nu niet in gunstige richting wijst (zie bijlage E4.7).

Tot slot komen de resultaten van de algemene en specifieke herstructureringsingreep tussen 2007 en 2010 in deze studie enigszins overeen met die van de resultaten in Wittebrood en Permentier (2011) over de periode 2000 en 2006: de uitkomsten zijn vaak gunstig. Wel zien we dat vooral bij de specifieke ingreep de effectgrootte in dit rapport iets minder groot of gunstig is.

De uitkomsten komen ook overeen met de resultaten van een andere grootschalige kwantitatieve studie naar de effecten van herstructurering, waar (kleine) gunstige effecten worden gevonden (Atlas voor Gemeenten 2009). Hiermee wijken de resultaten van deze grootschalige effectevaluaties af van verschillende casestudies die zich richten op (een) enkele stadswijk(en) (bv. Van Bergeijk et al. 2009; Ouwehand en Davis 2004). In deze kleinschaligere studies worden over het algemeen nauwelijks gunstige ontwikkelingen van herstructurering op leefbaarheid en veiligheid gevonden (maar zie Kleinhans et al. 2000 voor een casestudie waar wel gunstige effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid worden gevonden).

Tabel 4.4

Effecten van algemene en specifieke herstructurering: meting tijdens (2009) en na (2011) herstructurering,^a

| | |
|--|--|
| woningvoorraad | aandeel huurwoningen (in %) aandeel meergezinswoningen (in %) aandeel vooroorlogse woningen (in %) aandeel woningen uit de periode 1945-1970 (in %) |
| bevolking | aandeel lage inkomens (in %) aandeel 15-19-jarigen (in %) aandeel 65-99-jarigen (in %) aandeel niet-westerse migranten (in %) |
| <i>veiligheid</i> | |
| gerapporteerd slachtofferschap | geweld woninginbraak diefstal vernieling |
| perceptie criminaliteit en overlast in de wijk | geweld diefstal verloedering overlast jongeren |
| gevoel van onveiligheid | algemeen in de buurt |
| <i>leefbaarheid</i> | |
| sociale cohesie | |
| tevredenheid woonomgeving | |
| Leefbaarometer-score | |
| <i>sociaal-economische positie</i> | |
| woz-waarde (x 1000) | |

- a De uitkomstmaten zijn zo gecodeerd dat een positieve waarde een gunstig effect betekent. Een negatieve waarde wijst op een ongunstig effect.
- b Difference-in-Differences.
- c Niet opgenomen, omdat de nameting in 2010 van de interventieperiode 2006-2011 erg kort volgt op de nameting in 2009 van de interventieperiode 2006-2009.
- * p-waarde < 0,05.
- ** p-waarde < 0,025.
- *** p-waarde < 0,01.

Bron: ABF Research (ABF-monitor/WMD'06 en '09); RIGO (Leefbaarometer '06, '08 en '10); BZK/CBS (WoON'12); BZK/Justitie (PMB'05 en '06); CBS (IVM'09 en '11; SSB'06, '08 en '10); VROM (SYSWOV'06, '09 en '11; WoON'06 en '09)

| algemene ingreep | | | | specifieke ingreep | | | |
|------------------|----------|-----------|----------|--------------------|----------|-----------|----------|
| 2006-2009 | | 2006-2011 | | 2006-2009 | | 2006-2011 | |
| DiD ^b | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde |
| 1,39 | | 2,01 | | 2,64 | | 3,60 | |
| 0,08 | | 0,19 | | 0,42 | | 0,96 | |
| 1,21 | | 1,93 | | 1,31 | | 1,84 | |
| 1,81 | | 2,76 | | 2,77 | | 4,16 | |
| ^c | | 0,9 | | ^c | | 0,48 | |
| 0,02 | | 0,09 | | 0,11 | | 0,23 | |
| -0,17 | | -0,06 | | -0,05 | | 0,09 | |
| 0,91 | | 0,99 | | 0,74 | | 0,86 | |
| 0,11 | 0,87 | 1,84 | 0,06 | 0,36 | 0,67 | 2,83** | 0,02 |
| 0,12 | 0,83 | 0,48 | 0,42 | 0,76 | 0,3 | 1,11 | 0,22 |
| 0,30 | 0,84 | 1,97 | 0,25 | 1,38 | 0,54 | 1,95 | 0,47 |
| 1,13 | 0,51 | 2,45 | 0,16 | 1,19 | 0,58 | 0,91 | 0,67 |
| 0,42 | 0,5 | 1,43 | 0,11 | -0,16 | 0,84 | 1,59 | 0,17 |
| 1,34 | 0,3 | 1,31 | 0,33 | 0,20 | 0,91 | 0,13 | 0,94 |
| 0,59 | 0,66 | 1,04 | 0,46 | -1,63 | 0,33 | -2,25 | 0,26 |
| 1,67 | 0,24 | 0,53 | 0,74 | 2,98 | 0,11 | 1,38 | 0,53 |
| 2,28 | 0,21 | 1,40 | 0,48 | 1,57 | 0,57 | -0,61 | 0,83 |
| 1,82 | 0,33 | 1,17 | 0,56 | -0,06 | 0,98 | -1,20 | 0,67 |
| -0,85 | 0,42 | -0,17 | 0,88 | 1,19 | 0,33 | -0,09 | 0,96 |
| 1,90 | 0,25 | 1,85 | 0,24 | 3,55 | 0,08 | 2,13 | 0,39 |
| 0,01* | 0,03 | 0,02*** | 0,0003 | 0,02*** | 0,00 | 0,03*** | 0,00 |
| ^c | | 1,23 | 0,73 | ^c | | -1,46 | 0,74 |

4.4.4 Het langetermijneffect van herstructurering

In het rapport *Aandacht voor de wijk* (Wittebrood en Van Dijk 2007) zijn 70 wijken geïdentificeerd die in de periode 1998-2003 een omvangrijke herstructureringsopgave hebben doorgemaakt. Met behulp van een quasi-experiment is toen vastgesteld dat zich in 2005/2006, enkele jaren na de ingreep, kleine verbeteringen van de leefbaarheid en veiligheid hadden voorgedaan als gevolg van aanpassingen in de woningvoorraad. Overigens werd toen al opgemerkt dat er naast gunstige effecten van herstructurering ook ongunstige effecten waren. De vraag die we in deze subparagraaf beantwoorden, is hoe de veiligheid en leefbaarheid in deze wijken zich ontwikkelden sinds de nameting in 2006. Zo'n analyse op langere termijn moet laten zien of de eerste prille effecten zich hebben versterkt, gehandhaafd of zijn uitgedoofd. Daartoe hebben we informatie van de gekoppelde experimentele wijken en de controlewijken zoals die door Wittebrood en Van Dijk (2007) zijn vastgesteld, gebruikt en geactualiseerd met nieuwe metingen van veiligheids- en leefbaarheidsindicatoren in 2009 en 2011 (resp. zes en acht jaar na afloop van de interventie). Dit is uitgevoerd voor zowel de algemene als de specifieke herstructureringsingreep. Tabel 4.5 geeft per interventie de Difference-in-Differences weer tussen 1998 en 2006 (dit was de effectmeting in het rapport *Aandacht voor de wijk*), tussen 1998 en 2009, en tussen 1998 en 2011.

De gunstige effecten zoals die in *Aandacht voor de wijk* zijn gerapporteerd, zijn alle overeind gebleven en in veel gevallen zijn deze in 2009 zelfs positiever geworden. Dit doet zich voor bij zowel de algemene als de specifieke herstructurering. Wel lijken veruit de meeste effecten op hun hoogtepunt te zijn tijdens de nameting in 2009, waarna de sterkte van het gunstige effect (vooral voor perceptie van criminaliteit en overlast in de buurt) in 2011 flink is afgenomen. Het succes van herstructurering lijkt dus maar gedeeltelijk bestand tegen het verstrijken van de tijd.

Het is denkbaar dat er in de periode na de herstructurering (2003) nieuwe interventies in de experimentele (en ook controle-)wijken hebben plaatsgevonden. De effectgroottes in 2009 en 2011 in tabel 4.5 zijn dan mogelijk niet enkel door de aanpassing van de woningvoorraad tussen 1998-2003 beïnvloed, maar ook door herstructureringsinterventies van recentere aard. Voor een deel van de wijken uit dit experiment blijkt dat het herstructureringsproces na 2003 is doorgegaan. Het gaat hier onder meer om Hoogvliet in Rotterdam, de Bijlmer in Amsterdam en Morgenstond-West in Den Haag. Voor deze wijken is de verbeterde leefbaarheid in 2009 en 2011 dus niet enkel het gevolg van een eenmalige herstructureringscampagne, maar van een langer lopend proces. Van de 52 gekoppelde experimentele wijken uit *Aandacht voor de wijk* betreft het in 22 gevallen wijken die zowel in de periode 1998-2003 als in 2004-2010 een herstructureringsingreep hebben ondergaan.

Om zo zuiver mogelijk te schatten welk effect de herstructurering tussen 1998-2003 op de lange termijn heeft gehad, is het nuttig om wijken die na 2003 wederom of nog steeds een herstructurering kenden uit te sluiten (onder zowel de experimentele wijken als de controlewijken). Zodoende wordt voorkomen dat de langetermijneffecten beïnvloed worden door herstructurering die na 2003 heeft plaatsgevonden. Uiteindelijk gaat het dan om 27 experimentele wijken met een algemene ingreep en tien experimentele wijken met een specifieke ingreep.¹⁹ Het kleine aantal wijken met een specifieke ingreep betekent dat we de effecten van deze ingreep (en het verschil met tabel 4.5) zeer voorzichtig moeten interpreteren.

Het algemene beeld bij de algemene ingreep is dat de eerder gevonden resultaten niet sterk beïnvloed zijn door de wijken die ook na 2004 een ingreep hebben gekend. Met andere woorden: ook voor de wijken die in de periode 1998-2010 enkel in de eerste periode een algemene herstructureringsopgave hebben gekend, zijn op de lange termijn effecten in gunstige richting zichtbaar. Echter, bij de specifieke ingreep zien we dat het eerdere gunstige effect voor 2011 op het gebied van geweld niet meer aanwezig is. Hoewel het aantal waarnemingen hier klein is, lijkt deze uitkomst de eerdere opmerking te ondersteunen dat herstructurering succesvol is, maar ook een beperkte houdbaarheid heeft: wanneer ook recent nog is geherstructureerd, zijn de gunstige effecten uit 2009 in 2011 slechts kleiner geworden (zie tabel 4.5). Wanneer de herstructurering langer geleden is, zijn de gunstige effecten niet alleen kleiner, maar soms zelfs nadelig geworden (zie bijlage E4.8).

Tabel 4.5

Effecten van herstructurering in 2006, 2009 en 2011 (niet gecorrigeerd voor wijken die na 2004 weer of nog zijn geherstructureerd)^{a,b}

| | |
|--|--|
| woningvoorraad | aandeel huurwoningen (in %) aandeel meergezinswoningen (in %) aandeel vooroorlogse woningen (in %) aandeel woningen uit de periode 1945-1970 (in %) |
| bevolking | aandeel lage inkomens (in %) aandeel 15-19-jarigen (in %) aandeel 65-99-jarigen (in %) aandeel niet-westerse migranten (in %) |
| <i>veiligheid</i> | |
| perceptie van criminaliteit en overlast in de wijk | geweld diefstal verloedering |
| gevoel van onveiligheid | algemeen |
| <i>leefbaarheid</i> | |
| | sociale cohesie tevredenheid woonomgeving |

a De uitkomstmaten zijn zo gecodeerd dat een positieve waarde een gunstig effect betekent.

Een negatieve waarde wijst op een ongunstig effect.

b De nameting van het aandeel lage inkomens op 2010 is afkomstig uit het SSB'10 en betreft het aandeel huishoudens behorende tot de laagste 20% van de (ongestandaardiseerde) huishoudensinkomensverdeling in Nederland. De voormeting is afkomstig uit het R10'98 en betreft het aandeel huishoudens onder de armoedegrens.

c Difference-in-Differences.

Bron: ABF Research (ABF-monitor/WMD'99, '06 en '09); BZK/CBS (WoON'12); BZK/Justitie (PMB'97/'99 en '05/'06); CBS (IVM'09 en '11; R10'98; SSB'99, '06, '08 en '10); VROM (SYSWOV'06, '09 en '11; WBO'98, WoON'06 en '09)

EFFECTIVITEIT VAN SOCIALE EN FYSIEKE INTERVENTIES

| | | | | | | algemeen N = 52 | | | | | | specifiek N = 24 | | | | | |
|------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|------------------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
| 1998-2006 | | 1998-2009 | | 1998-2011 | | 1998-2006 | | 1998-2009 | | 1998-2011 | | 1998-2006 | | 1998-2009 | | 1998-2011 | |
| DiD ^c | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde | DiD | p-waarde |
| 1,60 | | 1,24 | | 1,12 | | 2,90 | | 4,65 | | 5,11 | | | | | | | |
| 0,30 | | 0,65 | | 0,33 | | 1,00 | | 1,03 | | 0,92 | | | | | | | |
| 2,20 | | 2,07 | | 2,14 | | 1,20 | | 0,66 | | 0,72 | | | | | | | |
| 1,60 | | 2,12 | | 1,94 | | 4,40 | | 6,68 | | 7,03 | | | | | | | |
| 0,10 | | . | | 1,19 | | 2,70 | | . | | 4,02 | | | | | | | |
| -0,10 | | -0,08 | | -0,20 | | 0,30 | | 0,32 | | -0,03 | | | | | | | |
| -0,80 | | -1,02 | | -0,90 | | -0,90 | | -1,19 | | -1,20 | | | | | | | |
| 1,90 | | 1,98 | | 1,85 | | 1,30 | | 1,85 | | 1,89 | | | | | | | |
| 0,8 | 0,86 | 2,16 | 0,09 | 0,58 | 0,72 | 0,80 | 0,70 | 2,46 | 0,25 | 0,53 | 0,84 | | | | | | |
| -1,8 | 0,43 | -1,09 | 0,65 | -1,19 | 0,68 | 2,80 | 0,38 | 1,56 | 0,68 | 0,47 | 0,91 | | | | | | |
| 1,5 | 0,41 | 2,46 | 0,19 | 1,09 | 0,53 | 0,70 | 0,82 | 4,33 | 0,17 | 0,77 | 0,74 | | | | | | |
| 0 | 0,68 | 4,22 | 0,11 | 5,25 | 0,08 | 0,40 | 0,82 | 5,08 | 0,23 | 2,25 | 0,63 | | | | | | |
| 1,3 | 0,39 | 1,56 | 0,35 | 1,96 | 0,28 | -1,50 | 0,52 | 1,44 | 0,54 | 1,12 | 0,66 | | | | | | |
| -2,1 | 0,46 | 0,26 | 0,90 | 2,74 | 0,31 | 2,70 | 0,45 | 1,46 | 0,66 | 3,44 | 0,33 | | | | | | |

4.4.5 Effecten van grootschalige herstructurering

Van de wijken die in de paragrafen 4.4.2-4.4.4 onderzocht zijn, staat niet vast in welke mate ze over een zeer lange periode onttrekkingen en nieuwbouw van woningen hebben gekend. Het ging immers steeds maar om perioden van vier tot zes jaar. Er is echter ook een aantal wijken dat over een langere periode geherstructureerd is: wijken met een bovengemiddelde aantal onttrekkingen en nieuwbouwprojecten. We zijn nagegaan welke wijken in de periode 1998-2010 als 'superherstructureringswijk' kunnen worden aangemerkt. We spreken van zo'n wijk als er toen minimaal 375 woningen zijn onttrokken en minimaal dezelfde hoeveelheid nieuw is gebouwd. Daarnaast moet de vernieuwing ten opzichte van de aanwezige woningvoorraad van voldoende omvang zijn. We hebben als eis gesteld dat het aantal onttrekkingen minimaal 11% van de woningvoorraad in 1998 omvatte. Uiteindelijk zijn er 47 van zulke wijken te identificeren. Gemiddeld werden er in deze 47 wijken 923 woningen onttrokken en 838 nieuw gebouwd, waarbij er wel de nodige variatie tussen deze wijken bestond. Uiteindelijk konden 43 wijken gekoppeld worden aan vergelijkbare controlewijken (N = 469).²⁰ In de G4 betrof het (delen van) Amsterdam Nieuw-West, Amsterdam Bijlmer, (delen van) Den Haag Zuid-West, Rotterdam-West, Rotterdam-Zuid, Rotterdam-Hoogvliet, Utrecht-Zuilen-Oost. In totaal behoren 30 van de wijken tot deze G4. Buiten de G4 betrof het onder meer Nieuwland (Schiedam), Amersfoort (de Kruiskamp), Eindhoven en Groningen.

Van de wijken die in de periode 2007 tot en met 2010 herstructurering ondergingen, was ruim een derde volgens onze definitie een 'superherstructureringswijk', waar minimaal 11% van alle woningen uit 1998 per 2010 gesloopt was. Van de wijken die in de periode 1998-2003 werden aangepakt en die in de vorige paragraaf centraal stonden, zou bijna de helft in de verdere loop van de jaren de status 'superherstructureringswijk' krijgen. Zoals was te verwachten, worden deze herstructureringswijken gekenmerkt door een zeer grote voorraad huur-, meergezins- en vroeg-naoorlogse woningen (zie bijlage E4.9). Het aandeel lage inkomens ligt in de experimentele wijken bijna 7 procentpunten hoger dan in de overige stedelijke wijken; het aandeel niet-westerse migranten ruim 20 procentpunten. In de interventiewijken zijn meer problemen op het gebied van de veiligheid. Zo ligt de gepercipieerde geweldscriminaliteit bijna twee keer zo hoog in de superherstructureringswijken. De kans op slachtofferschap verschilt echter veel minder sterk tussen de groepen. Wel is er beduidend minder tevredenheid met de woonomgeving en minder sociale cohesie in deze wijken. Het feit dat het om zulke unieke wijken gaat, maakt koppeling lastig, maar niet onmogelijk.

Voor de 44 experimentele wijken is geprobeerd om vergelijkbare controlewijken te vinden. Daarvoor is gebruikgemaakt van *propensity score matching* op basis van *radius matching*.²¹ Uiteindelijk konden 43 wijken gekoppeld worden aan vergelijkbare controlewijken (N = 469).²² De uitkomsten van de analyse zijn in detail terug te vinden in bijlage E4.10. Met de gebruikte wijkenmerken kunnen we bijna 31% van de variantie verklaren. De belangrijkste voorspeller voor deze interventie is het aandeel niet-westerse migranten.

De voormeting laat zien dat er ook na koppeling verschillen tussen de gekoppelde experimentele wijken en de controlewijken bestaan, maar deze zijn voor geen enkel wijkenmerk significant.²³

Tabel 4.6
Effecten van grootschalige herstructurering, 1998-2011^a

| uitkomstmaat | | DiD ^b | p-waarde |
|--|--|------------------------|----------|
| woningvoorraad | aandeel huurwoningen (1998-2011) (in %) | 3,70 | |
| | aandeel meergezinswoningen (1998-2011) (in %) | 2,79 | |
| | aandeel vooroorlogse woningen (1998-2011) (in %) | 3,92 | |
| | aandeel woningen uit de periode 1945-1970 (1998-2011) (in %) | 4,03 | |
| bevolking | aandeel lage inkomens (1999-2010) (in %) | 2,19 | |
| | aandeel 15-19-jarigen (1998-2011) (in %) | -0,09 | |
| | aandeel 65-99-jarigen (1998-2011) (in %) | 0,07 | |
| | aandeel niet-westerse migranten (1998-2011) (in %) | -0,59 | |
| <i>veiligheid</i> | | | |
| gerapporteerd | geweld (1997/'99-2011) | 1,88 | 0,13 |
| slachtofferschap | woninginbraak (1997/'99-2011) | 1,29 | 0,22 |
| | diefstal (1997/'99-2011) | 2,74 | 0,26 |
| | vernietiging (1997/'99-2011) | -0,02 | 0,99 |
| | perceptie criminaliteit en overlast in de wijk | geweld (1995/'97-2011) | 1,90 |
| | diefstal (1995/'97-2011) | 3,52 | 0,18 |
| | verloedering (1995/'97-2011) | 0,79 | 0,67 |
| gevoel van onveiligheid | algemeen (1995/'97-2011) | -0,31 | 0,81 |
| <i>leefbaarheid</i> | | | |
| sociale cohesie (1998-2012) | | 1,36 | 0,44 |
| tevredenheid woon-omgeving (1998-2012) | | 4,23 | 0,12 |
| Leefbaarometer-score (1998-2010) | | 0,02 | 0,20 |

a De uitkomstmaten zijn zo gecodeerd dat een positieve waarde een gunstig effect betekent. Een negatieve waarde wijst op een ongunstig effect.

b Difference-in-Differences.

Bron: ABF Research (ABF-monitor/WMD'99 en '09); RIGO (Leefbaarometer '98 en '10); BZK/CBS (WoON'12); BZK/Justitie (PMB'97/'99); CBS (IVM'09 en '11; SSB'99 en '10); VROM (SYSWOV'98 en '11; WBO'98, WoON'09)

De effecten wijzen allemaal in de gewenste richting: grootschalige herstructurering lijkt tot een verbetering van de veiligheid en leefbaarheid te leiden. Geen enkel effect is echter significant. Het gerapporteerde slachtofferschap ontwikkelt zich verhoudingsgewijs gunstig, met uitzondering van het slachtofferschap van vernieling (zie tabel 4.6 en bijlage E4.11). Ook de perceptie van criminaliteit (vooral diefstal) en overlast profiteert van grootschalige herstructurering. Op het gebied van leefbaarheid ontwikkelt vooral de tevredenheid met de woonomgeving zich gunstig.

Ten opzichte van de resultaten van de eerdere effectstudies naar herstructurering valt de eenduidigheid van de gevonden effecten op en ook lijkt de omvang van de effecten groter te zijn. Dit kan betekenen dat een herstructurering die omvangrijk en langdurig is tot gunstigere resultaten leidt dan een beperktere herstructureringsopgave. Ook hier geldt dat de effecten alsnog kunnen afzakken als de herstructurering enige tijd achter de rug is, zoals we eerder in deze paragraaf vast hebben gesteld.

4.5 Effecten van de verkoop van sociale huurwoningen

4.5.1 Veronderstellingen en eerder onderzoek

In deze paragraaf gaan we in op de effecten van de verkoop van sociale huurwoningen op de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Verkoop van sociale huurwoningen heeft vooral in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw veel plaatsgevonden. In totaal zijn in de periode 1999-2009 ruim 138.000 corporatiewoningen verkocht, ofwel aan de zittende huurder ofwel aan een nieuwe bewoner. In totaal is op deze wijze ongeveer 6% van het corporatiebezit verkocht (Jókövi 2011). In 2009 werden ruim 2000 corporatiewoningen verkocht. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting constateert dat in de laatste jaren steeds minder sociale huurwoningen verkocht worden en dat de verkoop vaker dan daarvoor heeft plaatsgevonden in een van de aandachtswijken (CFV 2011).

De verkoop van sociale huurwoningen zou verschillende doelen dienen. Voor de woningcorporatie is het een manier om financiële middelen te verkrijgen. Daarnaast, zo wordt geredeneerd, kan de socialehuursector kleiner worden, omdat lang niet al het corporatiebezit nodig is om te voorzien in de behoefte van de doelgroep. Voor bewoners wordt het kopen van een woning van belang geacht omdat men zodoende eigen bezit verwerft, zelf baas is over de woning (en de inrichting), een eigen woning de individuele status verhoogt en tot slot ook tot een hogere empowerment (toename van controle en zeggenschap over het eigen leven binnen de context van de woonsituatie) kan leiden. Het opbouwen van vermogen is een ander gebruikt argument, wat de sociaal-economische positie van de bewoners zou versterken (KEI 2010). In hoeverre dit laatste ook in tijden van crisis op de woningmarkt geldt, valt te bezien.

Op het niveau van de wijk zouden de leefbaarheid en veiligheid kunnen verbeteren als gevolg van de verkoop van sociale huurwoningen. Bekend is dat huiseigenaren meer betrokken zijn bij hun wijk, meer in de wijk en in hun woning investeren en zich meer met de leefbaarheid van de wijk bezighouden. Vaak wordt dit verklaard vanuit het financiële belang dat woningeigenaren bij een goede leefbaarheid in de wijk hebben. Wanneer mensen hun huurwoningen kopen, zouden de verbondenheid met en de inzet voor

de wijk daar dus van profiteren. Verkoop maakt daarnaast ook een gedifferentieerder woonaanbod mogelijk, wat mogelijk een aantrekkelijke werking heeft op midden- en hogere inkomensgroepen, of maakt een wooncarrière voor deze groep binnen de wijk mogelijk. Indien huurwoningen verkocht worden aan de zittende bewoners, profiteren de sociale bindingen in de wijk hier mogelijk van. Deze groepen worden in verband gebracht met een betere leefbaarheid.

In de studie *Wonen, wijken en interventies* van Wittebrood en Permentier (2011) kwamen slechts zeer kleine gunstige effecten op de veiligheid in de wijk naar voren. Grotere positieve effecten werden op de sociale samenhang in de wijk gevonden. Het is de vraag of deze effecten ook in wijken met een concentratie van achterstanden en problemen gevonden worden.

Bij de veronderstelde positieve relatie tussen verkoop en leefbaarheid worden ook kanttekeningen geplaatst. Zo wordt opgemerkt dat verkoop van corporatiebezit in gebieden met grote leefbaarheidsproblematiek misschien niet positief hoeft uit te pakken. Zeker indien het verkochte bezit van mindere kwaliteit is, bestaat de kans dat de nieuwe eigenaar (die vaak een laag inkomen heeft) niet genoeg middelen voor onderhoud heeft. Van Hoesel (2011) waarschuwt hiervoor en geeft het voorbeeld van Lelystad, waar de verkoop van matig onderhouden woningen geleid heeft tot verpaupering van woningen (met een bijbehorend waardeverlies). Leefbaarheid en veiligheid verbeteren dus niet vanzelfsprekend door de verkoop van sociale huurwoningen, maar al naar gelang de kwaliteit van het verkochte bezit en het type wijk waarin de verkoop plaatsvindt. In de wijk Venserpolder (Amsterdam-Zuidoost) is zelfs door woningcorporaties besloten om de verkoop van sociale huurwoningen stil te leggen, omdat de leefbaarheid in de wijk door de verkoop afnam. De verkochte woningen werden namelijk in een aantal gevallen voor criminele activiteiten gebruikt en veel woningen werden doorverhuurd (Binnenlands Bestuur 2009). Een ander mogelijk nadeel is dat de verkoop van corporatiebezit versnipperend kan werken op gebiedsgericht beleid. Visser en Uytterlinde (2012) betwijfelen in het geval van zogenoemde bloemkoolwijken (autoluwe wijken uit de jaren zeventig en tachtig met woonerven) of kopers zich meer om hun omgeving bekommeren dan huurders. Zij constateren dat de huishoudens die de woningen hebben gekocht over het algemeen een niet al te beste inkomenspositie innemen, waardoor ze niet in staat zijn om in de woning en de directe omgeving te investeren. Gesteld wordt dat een groot deel van de nieuwe eigenaar-bewoners het bezit niet voldoende onderhoudt, wat tot verpaupering leidt en op lange termijn mogelijk een nieuwe herstructureringslag vergt.

4.5.2 De verkoop van sociale huurwoningen in een quasi-experiment

Bij dit experiment staat de verkoop van sociale huurwoningen centraal, waarbij woningen die in het bezit waren van een woningcorporatie verkocht zijn aan de zittende huurders of nieuwe bewoners. De periode waarin deze interventie plaatsvond, loopt van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 (zie tabel 4.7). De verkoop van sociale huurwoningen vond pas rond 2000 op substantiële schaal plaats (in tegenstelling tot herstructurering die al veel eerder is ingezet). Het hoogtepunt van de verkoop lag rond 2005. We spreken van een interventie als in deze periode van vier jaar minimaal 70 sociale huurwoningen

verkocht zijn en dit ten minste 1,75% van de woningvoorraad in 2007 betreft. Van de 660 woonwijken voldoen er 64 aan deze criteria; gemiddeld zijn er per experimentele wijk 154 woningen verkocht.²⁴ Van deze 64 buurten zijn er achttien aandachtswijken (28%). Hier vinden we een belangrijk verschil met de effectstudie van Wittebrood en Permentier (2011), waar het aandeel aandachtswijken binnen de groep wijken met een interventie op het gebied van de verkoop van sociale huurwoningen beduidend lager lag (13%). Uit gegevens van het Centraal Fonds Volkshuisvesting blijkt dat na 2008 er een toegenomen focus is geweest op het verkopen van corporatiebezit in de aandachtswijken (CFV 2011). In de periode 2007-2010 werden in bijna een kwart van de aandachtswijken (volgens onze definitie) sociale huurwoningen verkocht. In de rest van de G31 was dat in 8 procent van de wijken het geval.

De verkoop van sociale huurwoningen vindt plaats in buurten met relatief veel huurwoningen en een concentratie van meergezinswoningen en woningen uit de vroege naoorlogse periode (zie bijlage E4.12). Terwijl de groep lage inkomens in kleine mate verschilt, zijn de buurtverschillen wat betreft de aanwezigheid van niet-westerse migranten aanmerkelijk groter (31% in de interventiebuurten tegenover 18% in de overige buurten). Er is duidelijk meer verloedering in de interventiebuurten, maar de perceptie van criminaliteit en het gerapporteerde slachtofferschap verschillen er maar weinig. Met de sociale cohesie en tevredenheid met de woonomgeving is het minder gunstig gesteld in de interventiebuurten. De verkoop van de sociale huurwoningen lijkt in wijken met grotere achterstanden en problemen plaats te vinden.

Met behulp van *propensity score matching* zijn bij de 64 experimentele buurten controlebuurten gezocht.^{25, 26} De aanwezigheid van veel huurwoningen vergroot de kans dat er sociale huurwoningen verkocht worden. Een concentratie van meergezinswoningen verkleint de kans hierop juist. Het aandeel niet-westerse migranten vergroot de kans op verkoop, net als een groter aantal bewoners in de wijk. Verloedering en de perceptie dat er veel criminaliteit voorkomt, hebben geen invloed, gecontroleerd voor andere buurtkenmerken, op de kans op een ingreep (zie bijlage E4.13). Uiteindelijk kunnen we 62 van de 64 buurten koppelen aan vergelijkbare controlebuurten (in totaal worden er 437 controlebuurten gebruikt, die elk gewogen zijn). De twee niet te koppelen buurten zijn beide onderdeel van Amsterdam-Zuidoost: Bijlmer-Centrum (D,F,H-buurt; postcode 1102) en Bijlmer-Oost (E,G,K-buurt, postcode 1104).²⁷ Deze buurten worden gekenmerkt door een extreem hoog aandeel huur- en meergezinswoningen (bijna 90%), een omvangrijke categorie woningen van na 1970, een zeer hoge concentratie van niet-westerse migranten (75%) en een lage tevredenheid met de woonomgeving.

De kwaliteit van de matching kan beoordeeld worden door de buurtkenmerken tussen de gekoppelde experimentele en controlebuurten te vergelijken. De gekoppelde buurten komen bij de voormeting vrij aardig overeen. De grootste verschillen bestaan op het gebied van de samenstelling van de woningvoorraad.²⁸

Tabel 4.7

Beschrijving van wijken waarin sociale huurwoningen werden verkocht

| | |
|---------------------------------|---|
| interventieperiode | 1 januari 2007 - 1 januari 2011 |
| interventie | aandeel onttrokken woningen minimaal 1,75% van de woningvoorraad in 2007 en minimaal 70 sociale huurwoningen verkocht |
| aantal experimentele buurten | 64 |
| verklaarde variantie (pseudo-R) | 18% |

Bron: SCP

4.5.3 Effecten

In hoeverre heeft de verkoop van sociale huurwoningen bijgedragen aan de veiligheid en leefbaarheid in de buurt? In tabel 4.8 staan de uitkomsten weergegeven. Niet verrassend blijkt dat het aandeel huurwoningen sterker afgenomen is in de interventiewijken dan in de controlewijken (zie bijlage E4.14). In de wijken met verkoop nam de woningvoorraad op de drie andere punten (aandeel meergezins-, aandeel vooroorlogse en aandeel vroeg-naoorlogse woningen) relatief minder snel af dan in de controlewijken. De grootste verandering in de bevolkingssamenstelling is toe te schrijven aan het aandeel niet-westerse migranten: deze nam af in de experimentele wijken (t.o.v. de controlegroep). De effecten op veiligheid wijzen overwegend in positieve richting (zie tabel 4.8), maar zijn ook nu niet significant. De meest gemengde effecten betreft gerapporteerd slachtofferschap in de G31: het effect op slachtofferschap van diefstal en vernieling wijst in ongunstige richting, maar het effect op geweld en woninginbraak in gunstige richting. Ook de perceptie van criminaliteit en overlast, en de gevoelens van onveiligheid worden voorzichtig gunstig beïnvloed, met uitzondering van jeugdoverlast. De leefbaarheid profiteert echter nauwelijks van de interventie. De verkoop van sociale huurwoningen heeft zowel de sociale cohesie als de tevredenheid met de woonomgeving eerder nadelig beïnvloed. Alleen de woZ-waarden zijn in de wijken waar verkocht werd sterker gestegen. Het is goed mogelijk dat de relatie omgekeerd ligt en dat vooral verkocht werd in wijken die relatief gewild waren.

Tabel 4.8

Effecten van de verkoop van sociale huurwoningen, 2007-2010^a

| uitkomstmaat | | DiD ^b | p-waarde |
|------------------------------------|--|------------------|----------|
| woningvoorraad | aandeel huurwoningen (in %) | 0,95 | |
| | aandeel meergezinswoningen (in %) | -0,40 | |
| | aandeel vooroorlogse woningen (in %) | -0,34 | |
| | aandeel woningen uit de periode 1945-1970 (in %) | -0,63 | |
| bevolking | aandeel lage inkomens (in %) | -0,11 | |
| | aandeel 15-19-jarigen (in %) | 0,22 | |
| | aandeel 65-99-jarigen (in %) | -0,14 | |
| | aandeel niet-westerse migranten (in %) | 0,46 | |
| <i>veiligheid</i> | | | |
| gerapporteerd slachtofferschap | geweld | 0,69 | 0,44 |
| | woninginbraak | 0,57 | 0,33 |
| | diefstal | -1,94 | 0,19 |
| | vernieling | -1,00 | 0,50 |
| perceptie | geweld | 1,02 | 0,15 |
| | diefstal | 0,62 | 0,63 |
| | verloedering | 0,38 | 0,73 |
| | overlast jongeren | -0,67 | 0,63 |
| gevoel van onveiligheid | algemeen | 2,39 | 0,20 |
| | in de buurt | 1,28 | 0,46 |
| <i>leefbaarheid</i> | | | |
| sociale cohesie | | -1,06 | 0,38 |
| tevredenheid woonomgeving | | -1,87 | 0,27 |
| Leefbaarometer-score | | -0,001 | 0,84 |
| <i>sociaal-economische positie</i> | | | |
| woz-waarde (x 1000 euro) | | 5,6 | 0,07 |

a De uitkomstmaten zijn zo gecodeerd dat een positieve waarde een gunstig effect betekent. Een negatieve waarde wijst op een ongunstig effect.

b Difference-in-Differences.

Bron: ABF Research (ABF-monitor/WMD'06); BZK/CBS (WoON'12); BZK/Justitie (PMB'05/'06); CBS (IVM'11; SSB'06 en '10); VROM (SYSWOV'06 en '11; WBO'98; WoON'06)

Net als Wittebrood en Permentier (2011) vinden we positieve effecten van de verkoop van sociale huurwoningen. Toch lijken de uitkomsten in dit rapport ongunstiger op vooral de gebieden van sociale cohesie en tevredenheid met de woonomgeving. Mogelijk – en dat lijkt bevestigd te worden door de kenmerken van de wijken – is het type woning dat in de periode 2007-2010 verkocht is vaker gelegen in lagestatuswijken (zoals aandachtswijken) dan in de periode 2000-2006 het geval is geweest. De constatering dat in de recentere jaren sociale huurwoningen relatief vaak in aandachtswijken worden verkocht, wordt overigens ook bevestigd door cijfers van het CFV (CFV 2011).

De voorzichtige conclusie is dan dat de verkoop van sociale huurwoningen vooral gunstig lijkt te zijn indien dit gebeurt in betere wijken. Verkoop van sociale huurwoningen hoeft niet gunstig uit te pakken als dit in wijken met (grote) leefbaarheidsproblemen gebeurt. Hiervoor wordt overigens ook in andere (case-)studies gewaarschuwd (Van Hoesel 2011; Visser en Uyterlinde 2012). In deze studies wordt erop gewezen dat als het verkochte bezit van matig onderhoud is en de nieuwe eigenaars een niet al te sterke inkomenspositie hebben, dit juist kan leiden tot verpaupering van de woningen en een achteruitgang van de leefbaarheid.

4.6 Samenvatting en conclusie

Terwijl we voor het krachtwijkenbeleid niet konden aangeven welke exacte maatregelen daarbinnen verantwoordelijk zijn voor de gevonden effecten, kunnen we dat wel voor de specifieke interventies die we onderzocht hebben. Het gaat hier om Onze Buurt aan Zet (OBaZ; een project met sociale interventies), herstructurering van de woningvoorraad en verkoop van sociale huurwoningen. Bij deze twee laatstgenoemde ingrepen zijn we onder meer nagegaan wat het effect van deze ingreep op alle stadswijken is, maar ook op de stadswijken met de grootste leefbaarheidsproblematiek.

Effectiviteit van Onze Buurt aan Zet

In de analyse van de interventie Onze Buurt aan Zet (OBaZ) die tussen 2001-2004 plaatsvond, hebben we alleen gekeken naar OBaZ-wijken zonder herstructurering. Hier zien we een voorzichtig effect op de sociale cohesie in gunstige richting. Een gemengd beeld bestaat bij de subjectieve en objectieve veiligheidsmaten.

Effectiviteit van herstructurering

Bij de algemene herstructureringsingreep van wijken (onttrekkingen en nieuwbouw van woningen) vinden we overwegend gunstige effecten op leefbaarheid en veiligheid. Deze resultaten gelden zowel voor recente als voor langdurige, grootschalige herstructurering. Wel lijken de effecten na afloop van de herstructurering op sommige uitkomstmaten weg te ebbten. We hebben geprobeerd na te gaan in hoeverre herstructurering in achterstandswijken gunstigere of ongunstigere effecten oplevert dan herstructurering in alle wijken in de G31. Omdat herstructurering relatief vaak in achterstandsgebieden plaatsvindt, is dit verschil lastig te ontrafelen. Onze poging daartoe laat zien dat de effecten in de achterstandsgebieden vergelijkbaar zijn met die in andere stadswijken.

Effectiviteit van de verkoop van sociale huurwoningen

De verkoop van sociale huurwoningen in de periode 2007-2010 had geen significant gunstige of ongunstige effecten op leefbaarheid en veiligheid. Opvallend was dat de sociale cohesie en de tevredenheid met de woonomgeving niet profiteren van de verkoop van sociale huurwoningen. Dat heeft mogelijk te maken met het feit dat de verkoop in gebieden met een relatief ongunstige leefbaarheid heeft plaatsgevonden.

Van sociale en fysieke interventies terug naar het krachtwijkenbeleid

Met de specifieke effecten van de sociale en fysieke interventies in dit hoofdstuk in gedachten kijken we nog eens terug naar de resultaten van het algehele krachtwijkenbeleid. Zoals al vaak benadrukt, is het krachtwijkenbeleid een verzameling uiteenlopende projecten, die overal anders is samengesteld. Aan welke componenten de effecten van het krachtwijkenbeleid in hoofdstuk 3 precies toegeschreven kunnen worden, is daarom niet bekend. Wel weten we dat fysieke herstructurering en verkoop van sociale huurwoningen er soms deel van uitmaakten, zoals ook sociale projecten die OBaZ kenmerkten. De effectiviteit van het krachtwijkenbeleid is niet eenvoudig te herleiden tot deze fysieke en sociale interventies. De exacte verhouding tussen deze interventies binnen het krachtwijkenbeleid is immers niet bekend, en die zal ook in elke wijk anders zijn geweest. Ook kennen we de effecten van andere interventies niet die onder het krachtwijkenbeleid zijn uitgevoerd. Deze onbekende effecten kunnen de effecten van onze sociale en fysieke interventies hebben versterkt of tenietgedaan. Bovendien gelden de effecten van de afzonderlijke interventies niet specifiek voor aandachtswijken. Het is goed denkbaar dat interventies in de aandachtswijken met relatief grote achterstand een ander effect sorteren dan in de wijken waarin ze feitelijk zijn uitgevoerd. Het is dan ook met de nodige slagen om de arm dat we de resultaten van de afzonderlijke interventies spiegelen aan die van het krachtwijkenbeleid om er meer grip op te krijgen. Het effect van het krachtwijkenbeleid op gerapporteerd slachtofferschap was gemengd: op de vermogensdelicten diefstal en vooral woninginbraak pakte het beleid licht gunstig uit, maar op vernieling en vooral op geweld niet. Bij geen van de afzonderlijke interventies zagen we 'toevallig' hetzelfde patroon. Wel stellen we vast dat het effect van zowel herstructurering (algemeen en specifiek) als de verkoop van sociale huurwoningen het slachtofferschap en de perceptie van geweld in gunstige richting wijst. De sociale projecten van OBaZ, net als het krachtwijkenbeleid, deden dat juist niet. De fysieke interventies hebben binnen het krachtwijkenbeleid blijkbaar onvoldoende gewicht in de schaal kunnen leggen om de aanpak van geweld een extra impuls te geven. Daarvoor was het verschil in herstructureringsactiviteiten tussen de aandachtswijken en de referentiewijken waarschijnlijk te klein. Herstructurering vond plaats in een minderheid van de aandachtswijken.

Hoewel ze niet in de buurt van significantie komen, lijken alle vier de aspecten van de veiligheidsperceptie gunstig op het krachtwijkenbeleid te reageren. Ook bij verschillende vormen van herstructurering (m.u.v. specifieke herstructurering op de korte termijn) en de verkoop van sociale huurwoningen vinden we overwegend effecten in gunstige richting op de perceptie van criminaliteit en overlast. De perceptie van bewoners gaat er in de meeste gevallen relatief op achteruit als gevolg van het sociale OBaZ. De kans is

dus kleiner dat de verdiensten van het krachtwijkenbeleid voor rekening van soortgelijke sociale projecten komen dan voor rekening van fysieke ingrepen.

Voor het gevoel van onveiligheid zouden sociale projecten wel eens van doorslaggevend belang kunnen zijn geweest, hoewel niet in positieve zin. Als het krachtwijkenbeleid hierop al invloed had, was dit in ongunstige richting. Ook OBaZ wist het algemene gevoel van onveiligheid niet te verbeteren. Met uitzondering van specifieke herstructurering ging van alle overige fysieke ingrepen op korte of langere termijn juist een voorzichtig effect in gunstige richting uit. Binnen het totale krachtwijkenbeleid was deze fysieke impuls kennelijk te weinig onderscheidend van andere lagestatuswijken.

De sociale cohesie bleek ook niet gebaat bij het krachtwijkenbeleid. Dit zien we ook bij de recente algemene en specifieke herstructurering en bij de verkoop van sociale huurwoningen. Fysieke ingrepen in de woningvoorraad lijken de onderlinge verbondenheid tussen buurtbewoners dan ook niet onmiddellijk te bevorderen. Dit is goed voorstelbaar, aangezien de bevolkingssamenstelling hiermee vaak verandert en bewoners vreemde nieuwelingen zien komen en oude bekenden zien gaan. Toch kan ook de economische crisis hier een rol hebben gespeeld, doordat potentiële eigenaren het laten afweten met leegstand tot gevolg. Alleen van het sociale OBaZ ging een voorzichtig gunstig effect op de sociale cohesie uit. Als sociale projecten binnen het krachtwijkenbeleid al een soortgelijk gunstige invloed op de sociale cohesie zouden hebben gehad, dan is dit mogelijk ondergesneeuwd door het fysieke slopen, bouwen en verhuizen in de aandachtswijken. De tevredenheid van bewoners met hun woonomgeving en de geobjectiveerde leefbaarheidsscore (Leefbaarometer) brengen nog eens duidelijk onder de aandacht dat het effect van het krachtwijkenbeleid niet de optelsom van afzonderlijke sociale en fysieke interventies is geweest. Zowel als gevolg van het sociale OBaZ als van fysieke herstructurering zijn mensen relatief tevredener en loopt de Leefbaarometer-score in op de controlewijken. Door de verkoop van sociale huurwoningen worden ze relatief minder tevreden en verslechtert die Leefbaarometer-score, maar ook hierbij steekt het ongunstige effect van het krachtwijkenbeleid in omvang negatief af.

We stelden al vast dat OBaZ alleen veelbelovend lijkt te zijn geweest ter verbetering van de leefbaarheid. Voor de veiligheid heeft deze interventie weinig voor elkaar kunnen krijgen, objectief noch subjectief. Nu rijst bovendien het beeld dat in de resultaten van het krachtwijkenbeleid weinig van de sociale effecten van OBaZ terug te vinden is. De resultaten van de fysieke interventies lijken zich hierin sterker te spiegelen. Als de effecten van OBaZ en die van het krachtwijkenbeleid al in dezelfde richting wijzen, dan gaat het altijd om ongunstige effecten (vooral op het gevoel van onveiligheid). Met de gunstige leefbaarheidseffecten die sociale projecten zoals uitgevoerd binnen OBaZ te bieden hebben, heeft het krachtwijkenbeleid zijn voordeel in ieder geval niet weten te doen. Het stapelen van projecten lijkt dan ook niet zomaar de synergie op te leveren die met de integrale aanpak werd nagestreefd.

Noten

- 1 Welke variabelen dienen te worden opgenomen in de logistische regressiemodellen is een aandachtspunt. Zo hebben Heckman et al. (1997) laten zien dat het weglaten van belangrijke variabelen serieuze consequenties heeft. Bryson et al. (2002: 24) betogen dat alleen variabelen moeten worden opgenomen die zowel de deelname aan de interventie als de uitkomstmaat beïnvloeden. Variabelen die noch van invloed zijn op de deelname aan de interventie noch op de uitkomstmaat zijn irrelevant en hoeven dus niet in het model te worden opgenomen. Als een variabele alleen de deelname aan de interventie beïnvloedt, is het niet nodig voor verschillen tussen de experimentele groep en de controlegroep te controleren: de uitkomstmaat wordt er immers niet door beïnvloed. Als een variabele alleen de uitkomstmaat beïnvloedt, is het ook niet nodig daarvoor te controleren, omdat er geen significante verschillen gevonden worden tussen de experimentele buurten en de controlebuurten. Alleen variabelen die zowel de deelname aan de interventie als de uitkomstmaat beïnvloeden, zullen significant verschillen tussen de experimentele buurten en de controlebuurten. Omdat de onderlinge samenhang tussen sommige variabelen hoog is, zijn we steeds nagegaan – door de *variance inflation factors* (VIF) te berekenen – in welke mate er sprake is van multicollineariteit. In geen enkel geval was sprake van een bijzonder hoge VIF-waarde.
- 2 In dit hoofdstuk hebben we (in tegenstelling tot hoofdstuk 2 en 3) het percentage huishoudens met een laag inkomen niet gecorrigeerd voor huishoudenssamenstelling.
- 3 In alle modellen hebben we postcodegebied 7523 uit de analyses verwijderd. In dit Enschedese postcodegebied ligt Roombeek, waar op 13 mei 2000 een vuurwerkramp plaatsvond en enkele honderden woningen zwaar beschadigd raakten of zelfs volledig werden verwoest. Bij de analyses naar de effecten van herstructurering zal duidelijk zijn dat Roombeek dusdanig afwijkt van de andere buurten met een substantiële fysieke ingreep dat dit gebied de resultaten kan beïnvloeden. We verwachten dat de opbouw van deze buurt ook zorgt voor afwijkende effecten bij de andere interventies. We hebben daarom besloten dit gebied helemaal uit de analyses te verwijderen.
- 4 We noemen hier de drie meest voorkomende. De eerste methode is die van de *nearest neighbour*: een experimentele buurt wordt gekoppeld aan een controlebuurt waarvan de *propensity score* het dichtstbij ligt. Hoewel niet noodzakelijk, kunnen controlebuurten op deze manier meerdere malen aan een experimentele buurt worden gekoppeld. Het nadeel van deze methode is dat de dichtstbijzijnde controlebuurt soms toch een *propensity score* kan hebben die sterk afwijkt van die van de experimentele buurt, waardoor de match nogal slecht is. Andere methoden houden hier rekening mee. Bij *radius matching* moet de *propensity score* van een controlebuurt binnen een bepaalde range vallen om aan een experimentele buurt te kunnen worden gekoppeld. Deze range mag niet te groot zijn, omdat anders (net als bij *nearest neighbour matching* mogelijk is) de match van slechte kwaliteit is. De range mag ook niet te klein zijn, omdat anders mogelijk geen controlebuurten beschikbaar zijn voor koppeling aan de experimentele buurten. De derde methode is *kernel matching*, waarmee alle experimentele buurten worden gematcht met alle controlebuurten die worden gewogen met een factor die omgekeerd evenredig is aan de afstand tussen de *propensity score* van de experimentele buurt en de controlebuurt.
- 5 *Radius matching* is een matchingprocedure waarbij een range rond elke experimentele buurt wordt getrokken en vervolgens informatie van alle referentiebuurten binnen deze range wordt gebruikt. Deze range mag niet te groot zijn, omdat anders de match van slechte kwaliteit is, maar mag ook niet te klein zijn omdat er anders niet voldoende referentiebuurten zijn. Volgens Dehejia en Wahba (2002) is een voordeel hiervan dat in het geval er meerdere referentiebuurten binnen de radius vallen

- er meer informatie wordt gebruikt dan bijvoorbeeld bij de *nearest neighbour matching*-procedure het geval is. We hebben in tegenstelling tot eerdere rapporten niet de eis gesteld dat de controlebuurten in dezelfde gemeente dienen te liggen als de experimentele buurt. We hebben dit besloten omdat de gebalanceerdheid van de voormeting van de experimentele en controlebuurten beter is als we deze eis niet opleggen. Het voordeel van deze betere gebalanceerdheid weegt volgens ons op tegen het (mogelijke) nadeel van het niet opnemen van de eis dat de buurten in dezelfde gemeente dient te liggen. Een meer inhoudelijke reden is dat we geen aanwijzingen hebben dat flankerend beleid bij herstructurering sterk tussen de steden verschilt.
- 6 De gegevens over criminaliteit en verloedering, alsmede de onveiligheidsbeleving zijn bij de voormetingen afkomstig uit de Politie-monitor Bevolking (PMB). In 2005 is dit bevolkingsonderzoek deel gaan uitmaken van de Veiligheidsmonitor (VMR) en vanaf 2008 van de Integrale Veiligheidsmonitor (IVM). Voor de nameting hebben we gebruikgemaakt van de IVM. Het is inmiddels bekend dat er sprake is van trendbreuken tussen de verschillende databronnen. We veronderstellen in dit hoofdstuk dat deze trendbreuk in de gebruikte indicatoren niet verschilt tussen de wijken onderling en dat we dus de veranderingen tussen experimentele wijken en controlewijken kunnen vergelijken.
 - 7 De 'gewone' standaardfouten van de effectschatting omvatten niet de variantie die het gevolg is van de schatting van de *propensity score*. Om aan dit probleem tegemoet te komen, wordt *bootstrapping* aanbevolen (Lechner 2002). Caliendo en Kopeinig (2005) en Abadie en Imbens (2008) geven aan dat deze procedure niet altijd valide is. Wij maken geen gebruik van het *bootstrapping* van standaardfouten.
 - 8 Voor de identificatie hebben we gebruikgemaakt van BZK 2002. Op basis van eigen werk hebben we de genoemde buurten gekoppeld aan viercijferige postcodegebieden. In enkele gevallen hebben we besloten om de OBaZ-buurt niet mee te nemen in de analyse, omdat het maar een zeer beperkt deel van (de bevolking van) een postcodegebied omvatte (bv. de OBaZ-buurten in Den Bosch).
 - 9 $Caliper = 0,05$, met *common support*. We hebben buurten buiten de eigen stad gematcht, maar wel binnen de G31. Bij *radius matching* krijgen alle controlebuurten een gewicht toegewezen, waarbij de som van het gewicht gelijk is aan het aantal gekoppelde experimentele buurten (in dit geval 32). Het aantal gebruikte buurten is echter veel hoger, te weten 434.
 - 10 Omdat binnen de experimentele groep slechts één buurt is die niet te koppelen is, is de groep niet te koppelen experimentele buurten niet opgenomen in de tabel. Het betreft hier postcodegebied 9741, met een *propensity score* van 0,487. Daarmee was deze score hoger dan de hoogste score van de controlegroep en is dit postcodegebied uitgesloten omdat het niet voldoet aan de *common support*-eis.
 - 11 De gemiddelde bias over de dertien buurtkenmerken bedraagt 5,2 en is daarmee redelijk te noemen. Bij de interpretatie van de resultaten zal dit verschil in de voormeting in het achterhoofd gehouden moeten worden. De gemiddelde *propensity score* is voor de gekoppelde experimentele buurten 0,163 en voor de controlebuurten 0,156.
 - 12 Opvallend is dat deze laatste twee studies geen eenduidige resultaten laten zien over welke leefbaarheids- en veiligheidsmaten gunstig en ongunstig beïnvloed worden door de interventie.
 - 13 Alleen buurten met minimaal tien respondenten op de uitkomstmaten (zowel voor- als nameting) en met minimaal 500 woningen zijn in de analyse opgenomen.
 - 14 Bij de specifieke ingreep hebben we wijken met een algemene ingreep (maar zonder een specifieke ingreep) uitgesloten van de controlegroep.
 - 15 Er zijn vier experimentele buurten met een *propensity score* die hoger ligt dan de hoogste *propensity score* van een controlebuurt. De vier niet-gekoppelde experimentele buurten zijn Moerwijk-Zuid

- in Den Haag (postcodegebied 2532), Zuidwijk in Rotterdam (postcodegebied 3085), Pendrecht in Rotterdam (postcodegebied 3086) en Presikhaaf in Arnhem (postcodegebied 6826).
- 16 Het gaat om postcodegebieden 1068, 1102, 3085 en 3317.
 - 17 De gemiddelde *propensity score* is respectievelijk 0,2511 voor de experimentele groep en 0,244 voor de controlegroep. De bias is 4 en de buurtkenmerken tussen de experimentele groep en controlegroep verschillen niet significant van elkaar.
 - 18 De gemiddelde *propensity score* is 0,19 voor de experimentele buurten en 0,18 voor de controlebuurten. De bias is met 6,5 vrij hoog, overigens zonder dat de buurtkenmerken tussen de experimentele groep en controlegroep significant van elkaar verschillen. Doordat de match tussen experimentele en controlewijken minder sterk is bij de specifieke ingreep moeten de uitkomsten voorzichtiger geïnterpreteerd worden.
 - 19 In *Aandacht voor de wijk* (Wittebrood en Van Dijk 2007) betreft het 52 gekoppelde experimentele buurten. Daarvan zijn er 22 die in de periode 2004-2010 ook geherstructureerd zijn. Daarnaast zijn er drie experimentele buurten die niet langer meegenomen kunnen worden, omdat de controlebuurt waaraan ze gekoppeld waren in de periode 2004-2010 geherstructureerd zijn ($52 - 22 - 3 = 27$). Bij de specifieke ingreep waren van de 24 buurten er twaalf die ook in de periode 2004-2010 een specifieke ingreep kregen opgelegd. Daarnaast vielen twee gekoppelde experimentele buurten af, omdat de controlebuurt een specifieke ingreep opgelegd kreeg in de periode 2004-2010 ($24 - 12 - 2 = 10$).
 - 20 Van de 47 wijken kenden er 44 voldoende respondenten (minimaal tien).
 - 21 Caliper = 0,05, met *common support*. We hebben wijken buiten de eigen stad gematcht, maar wel binnen de G31. Bij *radius matching* krijgen alle controlewijken een gewicht toegewezen, waarbij de som van het gewicht gelijk is aan het aantal gekoppelde experimentele buurten (in dit geval 43). Het aantal gebruikte wijken is echter veel hoger, te weten 469.
 - 22 De enige experimentele wijk die niet gekoppeld kon worden, betrof Kolenkit in Amsterdam (postcodegebied 1061). De *propensity score* van deze wijk lag buiten de range van die van de controlegroepen.
 - 23 Hoewel de buurtkenmerken tussen de experimentele groep en controlegroep niet significant verschillen, is de bias wel vrij hoog. Doordat de match tussen experimentele en controlewijken minder sterk is, moeten de uitkomsten voorzichtiger geïnterpreteerd worden.
 - 24 Van de 69 wijken met een interventie kennen vijf wijken onvoldoende waarnemingen.
 - 25 We hebben gebruikgemaakt van *radius matching*, waarbij de radius rond de experimentele wijk op 0,05 gesteld is (caliper). We maken gebruik van *common support*.
 - 26 De kans op een ingreep kan met de gebruikte variabelen matig voorspeld worden (verklaarde variantie van 18%).
 - 27 Beide experimentele wijken zijn niet te koppelen, omdat hun voorspelde score hoger is dan de hoogst voorspelde score van de controlebuurten. Daarmee voldoen deze twee buurten niet aan de *common support*-eis.
 - 28 Geen van de buurtkenmerken wijkt significant af en de gemiddelde bias is met 3,7 redelijk te noemen.

Summary and conclusions

Working on the neighbourhood

S.1 The 'empowered neighbourhoods' policy

This report investigates whether the Dutch neighbourhoods that were selected for the 'empowered neighbourhoods' (*krachtwijken*) policy have seen improvements in terms of liveability, safety and socioeconomic position compared with neighbourhoods where this policy was not applied. The report also looks at the effectiveness of a number of specific social and physical interventions. The then Minister for Housing, Communities and Integration, Ella Vogelaar, announced the Action Plan for Empowered Neighbourhoods (*Actieplan Krachtwijken*) in 2007. The aim was to bring about a notable improvement in 40 neighbourhoods' over the course of a decade, with a focus on five themes: housing, employment, education and growing up, integration and safety. The neighbourhoods were selected on the basis of an accumulation of problems in relation to unemployment, liveability and safety in combination with an ageing and one-sided housing stock. The 40 neighbourhoods deemed to be most urgently in need of action, with the highest problem scores, were designated as 'priority neighbourhoods' (*aandachtswijken*). They were located in eighteen larger Dutch municipalities.

Specific policy was developed in each of these neighbourhoods by local partners, with close links between the different policy focus areas. Efforts were made to avoid compartmentalisation ('silo mentality') and local residents were in many cases treated as 'field experts' and given a say in the plans. The empowered neighbourhoods policy is part of a long tradition of area-based policy in the Netherlands which initially focused mainly on physical improvement (urban regeneration in the 1970s and 80s) and later also sought to address social problems such as unemployment, school dropout, crime, nuisance and perceived lack of safety (social renewal and urban policy in the 1990s and 2000s).

This study concentrates on the effectiveness of policy in terms of liveability, safety and the socioeconomic position of residents. It thus covers most but not all of the five domains which were the target of the empowered neighbourhoods policy.

Financial resources

Until 2012, the 40 priority neighbourhoods received additional funding (an average of 388 euros² per resident per year) (TK 2006/2007b). Most of this money was contributed by housing associations, including those which had no stock in the neighbourhoods concerned. The plan was for housing associations to invest an 'additional' 250 million euros in the priority neighbourhoods, over and above the investments already in train. The investments in the priority neighbourhoods also came on top of the funding provided under the government's urban policy, which has been running since 1995. Prior to this, a similar amount had been spent each year on comparable objectives to those set out in the empowered neighbourhoods policy, but those investments were not reserved for the priority neighbourhoods. The special 'Vogelaar levy', whereby housing associations

which had no housing stock in the designated neighbourhoods still made a financial contribution, was scrapped in 2011, and since 2012 central government has not made any additional funding available for the priority neighbourhoods. Instead of the ten years proposed originally, the empowered neighbourhoods policy received financial support for only four years. Following negotiations between central government and the housing association sector, the extra investments by housing associations also turned out substantially lower than the minister had envisaged. Over the four-year period, a total of just over one billion euros was invested in all 40 priority neighbourhoods together under the auspices of the empowered neighbourhoods policy.

Instruments

The attempts to bring about improvements in the priority neighbourhoods involved sometimes new and sometimes tried and tested physical and social interventions. Key ingredients of the neighbourhoods policy were replacement of rented homes by owner-occupier dwellings, selling off social housing, improving the public spaces, creating broad-based schools or multifunctional neighbourhood centres, involving residents in the management of the neighbourhood, and providing help and support to households with problems ('behind the front door'; VROM/WWI 2010). The instruments applied in the empowered neighbourhoods policy were not new and also not unique to these most problematic neighbourhoods. What was intended to set the empowered neighbourhoods policy apart was the more intensive deployment of these instruments, backed by the additional funding that was made available. The choice of the precise instruments to be used and where they would be deployed in the neighbourhoods was left to the local partners (such as local authorities, housing associations and citizens).

5.2 Research questions and approach

Evaluation of the effectiveness of the policy as a whole and of specific elements

In order to monitor developments in the priority neighbourhoods, the then Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (responsibility has since moved to the Ministry of the Interior and Kingdom Relations) commissioned several studies, including this one. This study entailed longitudinal and quasi-experimental research in which the neighbourhoods and neighbourhood residents were monitored over successive years from 2006 to 2010/2012 inclusive, in so far as data were available. This report is a sequel to the study *Housing, neighbourhoods and interventions (Wonen, wijken en interventies)* (Wittebrood & Permentier 2011), which served the same purpose. However, the data for that report were gathered so soon after the commencement of the empowered neighbourhoods policy that it was not possible to obtain a clear picture of the impact of the policy. That is now possible.

The central research questions addressed in this report are as follows:

- 1 To what extent did the socioeconomic position of priority neighbourhoods change as a result of changes in the socioeconomic position of residents and selective migration by residents?

- 2 How effective was the empowered neighbourhoods policy in improving the liveability, safety and socioeconomic position of the priority neighbourhoods?
- 3 To what extent are individual interventions (both physical and social) effective in improving the liveability and safety of a neighbourhood?

Focus on priority neighbourhoods (research questions 1 and 2)

For the priority and other neighbourhoods in the 31 biggest municipalities in the Netherlands (the G31), we investigated how processes of upward social mobility and selective relocation operated and, in relation to these two processes, how the income profile of neighbourhood residents changed or remained the same. The study also looked at the extent to which developments in upward social mobility and income level, as well as in neighbourhood liveability and safety, can be attributed to the empowered neighbourhoods policy. This was done for the empowered neighbourhoods policy as a whole, in other words taking all measures together that were applied in the 40 priority neighbourhoods in the period 2008-2011. The quasi-experimental technique of regression discontinuity was used for this. The 40 neighbourhoods were compared with neighbourhoods that resembled them most closely in the year that the priority neighbourhoods were selected (2007), and which had problem scores just below those of the priority neighbourhoods.

Focus on instruments (research question 3)

As in the earlier report *Housing, neighbourhoods and interventions (Wonen, wijken en interventies)* (Wittebrood & Permentier 2011), in this study we looked at a number of individual interventions under the empowered neighbourhoods policy which had previously also been applied elsewhere. One of these interventions is 'restructuring' the housing stock, both in terms of general improvement and selective replacement of rented homes by new owner-occupier dwellings in order to increase the socioeconomic mix of the neighbourhood population. A second intervention is selling off social housing, thus giving residents a greater say in and more responsibility for their residential environment. We looked at what impact these interventions have had in recent years. This was again done using a quasi-experimental approach, with a 'before' and 'after' measurement in the neighbourhoods where this form of improvement was carried out, and in a control group of reference neighbourhoods. The analysis technique used was propensity score matching.

The intention was also to evaluate the effects of current social interventions using quasi-experimental methodology, but this proved impossible. The interventions were too diverse and difficult to differentiate from existing policy; they sometimes had a greater or narrower scope; and it was also not known in which neighbourhoods and in which period they were deployed.

In order to be able to examine these types of intervention, we turned to a much older area-based intervention programme with a strong emphasis on social and participation initiatives, namely the social pillar of the urban policy, 'Neighbourhood in Action' ('Onze Buurt aan Zet') (BZK 2002), which was implemented in the period 2001-2004 in a number of Dutch municipalities and neighbourhoods. The instruments used closely

resembled the interventions employed later in the empowered neighbourhoods policy, such as project-based initiatives in which resident participation was a key element and which were intended to foster social cohesion and public familiarity. The intensive use of these interventions within a specific period and in specific, known neighbourhoods made it possible for us to carry out a quasi-experimental evaluation of this policy. A description is given below of the development, in absolute terms, in the income position of residents and in liveability and safety in the priority neighbourhoods. We then evaluate the influence on those same indicators of the empowered neighbourhoods policy and of the individual interventions. Finally, our findings are placed in a broader perspective.

5.3 Development of income profile, social advancement, liveability and safety

Slightly reduced concentration of low incomes in the priority neighbourhoods

When the empowered neighbourhoods policy was first launched, there were concerns within central government about the opportunities for residents in priority neighbourhoods to advance socially, and about selective relocation as those who did improve their social position moved home as soon as their income situation improved. The government was keen to avoid the risk of the creation of large, poor (and increasingly impoverished) residential areas.

The report by Wittebrood and Permentier (2011) identified a growing concentration of low-income groups in the priority neighbourhoods. This trend continued until the mid-2000s, before stabilising and then declining somewhat from 2008 onwards. Low-income households have become slightly more spread across the neighbourhoods within the G31 municipalities, because their share in other neighbourhoods has increased. This change is very modest, but it has brought an end to the widening gulf between priority and other urban neighbourhoods for the time being.

The income distribution in the priority neighbourhoods has also become more diverse as the proportion of residents with a high income (the 20% highest incomes within the national distribution) has risen slightly since the mid-2000s at the expense of the group on middle incomes. This has also happened in the other urban neighbourhoods. The developments in the number of people in receipt of social assistance benefits were also comparable in the two neighbourhood categories. The proportion of these recipients is more than twice as high in the priority neighbourhoods as in other urban neighbourhoods (just over 7% of the labour force in 2010), but fell in the period 1999-2010 just as much as in those other neighbourhoods. The fall occurred gradually over the whole period, and thus began before the empowered neighbourhoods policy was introduced.

Just as much upward social mobility in priority neighbourhoods as in other neighbourhoods

The degree of social advancement in the priority neighbourhoods is comparable with that in other urban neighbourhoods, and shows no change over time. Just under 18% of residents saw a substantial improvement in their incomes each year, while almost the same proportion saw their income position deteriorate. There are no indications of an

increase in social advancement or social decline since 2008, either in the priority or other neighbourhoods.

Less selective relocation

The observed slight improvement in the income profile of priority neighbourhood residents is found to be the result of a change in relocation flows, as the net movement out of priority neighbourhoods by households on higher and middle incomes gradually reduced from the mid-2000s onwards to come more into line with the situation in other urban neighbourhoods. There was also a slight improvement compared with other neighbourhoods in the ability of priority neighbourhoods to retain and attract people on middle and higher incomes. This is in line with the policy of keeping these income groups in the priority neighbourhoods. However, the slight change in the balance of people moving into and out of these neighbourhoods began before the introduction of the empowered neighbourhoods policy and also predates the crisis on the housing market. The crisis led to a fall in the number of people moving home both in the priority neighbourhoods and elsewhere.

Trend in liveability and safety in priority neighbourhoods comparable with other neighbourhoods

On most indicators, developments in relation to safety, satisfaction and social cohesion run parallel in the priority neighbourhoods and the neighbourhoods which resemble them most closely. There was a sharp increase in the number of victims of all types of offence (violence, theft, burglary and vandalism) between 2009 and 2012, following a gradual fall in the 2000s. Perceptions of the amount of violence, theft and nuisance perpetrated by young people had already deteriorated before this, namely between 2006 and 2009, and this trend continued in 2011. Both the downward and upward trends were stronger in the priority neighbourhoods than in most of the comparable neighbourhoods. The economic crisis was making itself felt in this period, as reflected in an increase in the number of people on unemployment benefit. This may also have helped to drive up crime rates.

Over the whole period from 2002 onwards, neighbourhood decay (litter, graffiti, vandalism) declined and satisfaction with the residential environment increased, both in the priority neighbourhoods and the reference neighbourhoods. On these two points, therefore, the development has been a consistently positive one.

Greater sense of neighbourhood improvement in priority neighbourhoods

Residents of the priority neighbourhoods more often felt than their counterparts in the reference neighbourhoods that their neighbourhood had improved in the past year and would continue to improve in the coming year. This greater sense of progress coincided with the introduction of the empowered neighbourhoods policy. At the same time, the developments in safety and liveability were generally comparable in the priority and reference neighbourhoods. There appears to be a discrepancy between actual developments in the priority neighbourhoods and residents' perception of progress: the perception was more favourable than the facts. Just under half of all priority

neighbourhood residents reported that they were aware of the neighbourhood improvement activities under the empowered neighbourhoods policy. These residents account for the difference compared with the neighbourhoods that most closely resemble the priority neighbourhoods. Residents who say they are aware of the neighbourhood action plans and activities have a more positive view of the progress in their neighbourhood, both in the past year and in the near future. It would seem that residents take the designation as a priority neighbourhood into account in forming their idea of neighbourhood improvement. There are however wide differences between priority neighbourhoods on this point; evidently the dedicated neighbourhood approach was much more visible to residents of some priority neighbourhoods than others, or was communicated more effectively.

S.4 Influence of the empowered neighbourhoods policy

Table S.1 summarises the effects of the empowered neighbourhoods policy (and of a number individual interventions) on safety, liveability and the socioeconomic position of residents.

No measurable effect on social advancement and income profile

There are no indications that the empowered neighbourhoods policy led to a bigger improvement in incomes or social advancement in the priority neighbourhoods than in the majority of comparable neighbourhoods (which were also disadvantaged, but slightly less so than the priority neighbourhoods). The empowered neighbourhoods policy is found not to have had a decisive influence in the priority neighbourhoods on the percentage of people who advanced socially and the percentage of low incomes (see table S.1). The slight improvement in the position of low-status neighbourhoods extends beyond the priority neighbourhoods alone.

No measurable effect on safety and liveability

All in all, no robust positive effects can be established for the empowered neighbourhoods policy on neighbourhood safety and liveability (see table S.1). On most indicators, there was no reduction in the difference between the priority neighbourhoods and neighbourhoods which just failed to qualify as priority neighbourhoods in 2011/2012. This does not mean that the priority neighbourhoods did badly on all points: a less positive score can still mean that priority neighbourhoods became more attractive, but to a lesser extent than the reference neighbourhoods. For example, satisfaction with the residential setting increased more elsewhere than in the priority neighbourhoods.

Negative effect on neighbourhood participation

The firmest finding is a negative effect of the empowered neighbourhoods policy on residents' engagement with their neighbourhood. This is a striking finding, given that promoting neighbourhood participation was one of the core aims of the policy. On the other hand, residents of priority neighbourhoods who were aware of the neighbourhood action plans (40%) were more active in their own neighbourhood than those who did not

know of these plans. This would appear to suggest that a small group of residents in the priority neighbourhoods are active in the neighbourhood, while many others remain on the sidelines.

Table S.1

Summary of outcomes of the empowered neighbourhoods policy, restructuring, sale of social housing and participation policy ('Neighbourhood in Action' (OBaZ)), 2011/2012^a

| | empowered neighbour- hoods policy | restructur- ing general ^b | restructur- ing specific ^c | sale of social housing | participa- tion inter- ventions (OBaZ) |
|---|--|---|--|------------------------------|---|
| <i>safety</i> | | | | | |
| reported victimhood | | | | | |
| violence | - | + | ++ | 0 | 0 |
| burglary | + | 0 | 0 | 0 | 0 |
| theft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| vandalism | 0 | + | 0 | 0 | 0 |
| perception of crime and nuisance | | | | | |
| violence | 0 | + | + | + | 0 |
| theft | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| decay | 0 | 0 | 0 | 0 | -- |
| nuisance by young people | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| violence and lack of safety | | | | | |
| general | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| in the neighbourhood | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| <i>liveability</i> | | | | | |
| social cohesion | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| satisfaction | | | | | |
| satisfaction with residential setting | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| not nice living in this neighbourhood | - | | | | |
| neighbourhood development | | | | | |
| neighbourhood has improved in past year | 0 | | | | |
| neighbourhood will improve in coming year | 0 | | | | |
| neighbourhood engagement | | | | | |
| engagement for neighbourhood (past year) | -- | | | | |
| Liveability Barometer score (2010) | - | ++ | ++ | 0 | 0 |
| property tax valuation | 0 | 0 | 0 | + | |

Table S.1 (continued)

| | empowered neighbour- hoods policy | restructur- ing general ^b | restructur- ing specific ^c | sale of social housing | participa- tion inter- ventions (OBaZ) |
|---|--|---|--|------------------------------|---|
| <i>socioeconomic position</i> | | | | | |
| source of income (relative to potential labour force) | | | | | |
| unemployment benefit | 0 | | | | |
| social assistance benefit | 0 | | | | |
| share of low incomes (as %) | 0 | | | | |
| share social advancement (as %) | 0 | | | | |

a ++ or -- : the effect is significantly positive (++) or negative (--) ($p < 0.05$).

+ or - : direction of effect appears positive (+) or negative (-) ($p < 0.2$ and $p > 0.05$).

o: smaller effects ($p > 0.2$).

b Between 1 January 2007 and 1 January 2011, at least 3% of homes removed from housing stock and at least 100 new homes built.

c Between 1 January 2007 and 1 January 2011, at least 3% of rented homes replaced by owner-occupied dwellings. The requirement here is that rented homes were replaced by owner-occupied homes.

Source: ABF Research '99, '06 and '09; RIG O (Leefbaarometer '98, '06, '08 and '10); VROM (SYSWOV '99, '06 and '11; WBO '98, WoON '06 and '09); BZK/CBS (WoON '12); BZK/Justitie (PMB '97/'99 and '05/'06); CBS (IVM '09 and '11; SSB '99, '06, '08 and '10); SCP treatment

5.5 Effect of individual interventions

Taken as a whole, the policy interventions in the priority neighbourhoods did not have a differentiating influence on social advancement, income levels, safety and liveability, whereas this might have been expected based on earlier evaluations of several interventions. Those interventions were not targeted exclusively at the priority neighbourhoods, but it is possible that individual interventions may well have had positive effects. We will look at these individual interventions below, before considering possible explanations for the fact that we find no decisive effects for the empowered neighbourhoods policy.

Restructuring helped combat violence and vandalism

Restructuring in the period 2000-2006 had a predominantly positive effect, with the specific intervention – the building of new owner-occupier homes – having the most positive impact (Wittebrood & Permentier 2011). The evaluation of the most recent cohort of restructuring interventions (2007-2010) shows positive effects only on a few aspects (see table S.1). General intervention is also no less effective than specific intervention. Positive effects were found for violent crime, vandalism and the Liveability Barometer score (a measure which combines several dimensions of liveability).³ The positive score for the Liveability Barometer in neighbourhoods where restructuring was

carried out is due in part to the fact that the composition of the housing stock is a key element in the score.

A significant positive effect on violence in the neighbourhood is an important result of restructuring, but the lack of a robust effect on satisfaction with the residential environment is surprising. We may be seeing an effect of the housing market crisis and sluggish sales of new homes here, possibly leading to completed homes remaining empty. If further renewal interventions were announced but deferred because of the crisis, this could also engender a sense of neighbourhood decay, because investment in homes scheduled for demolition generally dries up.

We find no indications that the effect of interventions on liveability in the most disadvantaged neighbourhoods is any different from the effect in neighbourhoods with a higher social status. The stronger focus of the restructuring efforts (building new owner-occupier homes) on priority neighbourhoods thus does not appear to be responsible for the modest results. The ongoing housing market crisis has slowed down and frustrated the process, and that is something that was probably readily noticed by residents.

Large-scale, long-term restructuring good for safety and satisfaction

In a third of neighbourhoods which have undergone recent restructuring, this was a continuation of efforts that began some time ago, with at least one in ten homes being replaced between 1998 and 2010. This is the case for neighbourhoods such as Amsterdam Nieuw-West, Amsterdam-Bijlmer, Den Haag Zuid-West in The Hague, large parts of Rotterdam, Schiedam-Nieuwland and Kruiskamp in Amersfoort. The effects on safety were rather more positive in these neighbourhoods than in the average 'restructuring neighbourhood', and satisfaction with the residential setting also increased more strongly in these neighbourhoods than elsewhere.

Effect of completed interventions on safety declines over time, but not the effect on satisfaction with the residential setting

A new element in this study is that we continued to monitor the neighbourhoods where restructuring interventions were initiated and completed in the period 1998-2003 in subsequent years to see how the liveability and safety indicators developed. The initial positive effects were found still to be present ten years later (in 2011) for both the specific and general interventions. However, the positive effect on perceived neighbourhood safety and decay had fallen in 2011 compared with a few years earlier (2009). This effect was strongest where owner-occupier homes had been built. This finding does *not* apply for satisfaction with the residential setting, which rose slightly compared with 2009. It would seem that the appreciation of the physical improvements is sustained, but that perceived safety declines after a number of years.

No positive effects of selling social housing

The selling off of social housing had no significant effect on neighbourhood liveability and safety in the period 2007-2010. The most positive effects were on perceptions of violence in the neighbourhood, and a steeper increase in property tax values in those neighbourhoods where homes had been sold. This latter relationship may be an inverse

one: homes are more likely to sell in neighbourhoods with rising property values and an obvious rise in interest in homes, especially in a time of crisis. In the period 2007-2010 there was a stronger focus in the selling of social housing on priority and other low-status neighbourhoods. Jókövi (2011) reported that the number of social housing sales has fallen over time, with discounts on the purchase price rising steadily. Housing associations are having to make more and more effort to sell homes over a longer series of years, probably indicating that the most eager buyers have already been reached and the most attractive homes already sold.

Selling off social housing may have different effects in neighbourhoods with low social status than in better-positioned neighbourhoods. Several other studies support this assumption. The suggestion is that a different type of buyer is recruited in these neighbourhoods, who invests less in the home and the residential setting. This could explain the fact that we find less positive effects of selling social housing in this study than in other studies (Wittebrood & Permentier 2011; Atlas voor Gemeenten 2009). The economic crisis has also frustrated sales in recent years, partly due to the growing difficulties potential buyers face in financing a home purchase. Neighbourhood residents may experience this in the form of homes standing empty before they are sold or relet.

Individual interventions in the 'Neighbourhood in Action' (Onze Buurt aan Zet) programme: a selection of neighbourhoods with lots of social projects
 The ambition of this study was to evaluate individual elements from the empowered neighbourhoods policy with a more social and participated character, such as the 'behind the front door' initiative for problem households, residents' budgets or supervised playground facilities. However, difficulties arose which stood in the way of quasi-experimental testing for neighbourhood effects. In an attempt to assess these interventions anyway, we went back to the 'Neighbourhood in Action' (*Onze Buurt aan Zet*) intervention programme, which ran from 2001 to 2004. This neighbourhood-specific policy incorporated locally differentiated packages of interventions, but all predominantly in the social and participatory sphere: neighbourhood reviews in which targeted improvements are carried out that have been identified by residents; volunteer neighbourhood wardens (*buurtvaders*); sports and games; festivities, etc. These are interventions that were also used in the empowered neighbourhoods policy, though we do not know precisely which interventions took place in which neighbourhoods. During these economically prosperous years, the Neighbourhood in Action programme also enjoyed a fairly generous budget, equivalent to approximately 2 million euros per neighbourhood. As restructuring was also taking place in a number of neighbourhoods during this same period – an intervention with potentially strong effects on liveability (Wittebrood & Permentier 2011) – a selection of neighbourhoods (including reference neighbourhoods) was made for the evaluation, in which restructuring had not taken place.

No decisive effects on safety and liveability by the 'Neighbourhood in Action' programme

Taken as a whole, the effects of this package of interventions to promote participation were not very encouraging. We were unable to establish robust positive effects. Although most indicators (including being a victim of violence and theft) showed a positive development in absolute terms in this period, this was less marked in the neighbourhoods targeted by the Neighbourhood in Action programme. Social cohesion, which was an explicit goal in several projects, did tend to improve (though the change was far from significant) but evidently did not produce the social control that could temper criminality in the neighbourhood. People did experience a greater police presence (not shown in table S.1), but that also evidently failed to have a positive influence on crime rates. All in all, the special attention devoted to these neighbourhoods added little, while the perceived level of neighbourhood decay actually increased. It may be that safety in the reference neighbourhoods increased just as much thanks to the simultaneous, much more substantial safety policy, including paying close attention to frequent offenders. As regards neighbourhood decay, it is plausible that the attention given to liveability in the neighbourhood raised residents' expectations.

5.6 Interpreting the low effectiveness of the empowered neighbourhoods policy

All in all, the effects of a number of individual interventions that were subjected to closer study were not uniformly positive. Restructuring was the only intervention for which significant positive effects were found, especially large-scale restructuring. Recent selling of social housing and older participation initiatives produced no significant positive outcomes. This conclusion takes us back to the empowered neighbourhoods to search for explanations for the weak effects found.

Efforts made elsewhere, too

To better understand the counter-intuitive outcomes for the priority neighbourhoods, this report looks in more detail at the precise expenditure by housing associations, both in the priority neighbourhoods and in the reference neighbourhoods which resemble them most closely. This examination reveals that (according to their own statements) housing associations did indeed focus their spending on liveability more on priority neighbourhoods, but in practice the difference compared with the reference neighbourhoods was smaller than the absolute amounts spent in the priority neighbourhoods might suggest. In the first three years of the programme, housing associations spent just under 50% more on liveability in the priority neighbourhoods than in the reference neighbourhoods. The differences in restructuring investments were smaller. Although new owner-occupier homes were built twice as often in priority neighbourhoods as in the reference neighbourhoods, this applied for a small minority of neighbourhoods, and there were wide differences between priority neighbourhoods. There was a greater emphasis in some of the other neighbourhoods on building rented homes, and in the present housing market climate this probably had a more favourable effect than building owner-occupier homes.

Do the differences in policy between priority and other low-status neighbourhoods actually justify a quasi-experimental study such as ours? For such an experiment to succeed, there needs to be a sharp distinction between neighbourhoods which have undergone interventions and other neighbourhoods, whereas in practice that distinction is diffuse. That is a serious impediment, because it is insufficiently clear in precisely which neighbourhoods the policy was implemented. The label 'priority neighbourhood' encompasses a very diverse package of policy measures. Yet we believe that the experiment is justified, for two reasons: although housing association expenditure was lower than intended, it was still significantly higher in the priority neighbourhoods. Moreover, the ambitions would also have been realised through the mutual coordination of investments, the integrated approach and the knowledge-based support of the partners involved, including central government. However, the policy in the priority neighbourhoods did not offer anything over and above the regular approach on these points, which generated measurable positive effects.

Negative perceptions, awareness-raising and mobilisation effects?

What can we learn from the effects that we did find? Despite all efforts, violent crime remained a negative outlier. We have no conclusive explanation for this. The priority neighbourhoods also stand out in a negative sense in several opinions about neighbourhood liveability: satisfaction, cohesion and above all residents' engagement with their neighbourhood. It may be that being designated as a problem neighbourhood played a role here and alarmed residents, causing them to view their neighbourhood in a more sombre light. It is for example known that a bad reputation can have a negative influence on resident participation.

On the other hand, people more often believed that their neighbourhood was improving or would improve. As we do not see this reflected in the actual developments in the various aspects of liveability, this may be due to heightened awareness: residents know that additional investments are being made in their neighbourhood (40% of priority neighbourhood residents know this) and therefore take a more positive view of the development of the neighbourhood. In this sense, the extra attention for these neighbourhoods appears to be a good thing.

Enthusiastic residents hidden among their more noncommittal neighbours

The findings of this study do not always match the positive experiences of policymakers who are intensively involved with the empowered neighbourhoods policy. It is plausible that this discrepancy is related to the wide differences between individual priority neighbourhoods. It is also possible that policy officers within the priority neighbourhoods are mainly in contact with active and involved residents who regard the empowered neighbourhoods policy, or specific elements of it, as very important. Their positive views can become snowed under by the more noncommittal majority of the neighbourhood population.

At the same time, we should not lose sight of the developments in absolute terms: we found an increase in satisfaction with the residential environment, the levels of neigh-

bourhood decay declined and there was a gradual reduction in the socioeconomic imbalance. And those developments continued even in the recent crisis years.

Domino effect ?

Those same policy officers suggested that the repertoire of measures as used in the priority neighbourhoods had also been taken on by other neighbourhoods and that the empowered neighbourhoods policy therefore exerted a kind of 'domino effect'. Other neighbourhoods therefore benefited from the policy as well, thus diminishing the difference between priority neighbourhoods and those other neighbourhoods.

This reasoning is difficult to verify. In our findings, the priority neighbourhoods did not experience the positive developments in satisfaction in absolute terms any earlier than other neighbourhoods. We also found that the positive trend had already begun before the empowered neighbourhoods policy was introduced. It is of course possible that this policy delivered a new impulse to neighbourhood improvement, with spin-off effects in other neighbourhoods. It is after all important for housing associations and local administrators to sustain a high standard of liveability everywhere, if only in order to avoid displacement effects.

Yet it does not seem that the overarching empowered neighbourhoods policy and the designation of priority neighbourhoods did make a positive contribution. If that were the case, we would expect to find a distinction between the priority and reference neighbourhoods, and an increase in the positive effects after 2007. Neither was the case. The fact that there were important improvements in absolute terms in satisfaction with the residential setting both in priority neighbourhoods and elsewhere would appear to be due to a longer period of efforts devoted to those neighbourhoods.

Leakage effects?

Another explanation for the lack of distinctive effects by the empowered neighbourhoods policy could be that neighbourhood residents saw their social position improve thanks to the policy and subsequently had more opportunity to leave the neighbourhood. We found no indications of this, however; in fact, the number of higher and middle-income households leaving these neighbourhoods actually declined. We also found that the degree of social advancement in the priority neighbourhoods was no greater than in other urban neighbourhoods.

Crisis?

The housing market crisis probably reduced the positive effects of restructuring involving the building of new owner-occupier homes and the selling off of social housing. The increased focus on priority neighbourhoods was less fortuitous for these interventions during this crisis period.

Inefficiencies?

The empowered neighbourhoods policy was a comprehensive policy that was targeted with a great deal of ambition at five broad themes using a diffuse set of instruments. It is feasible that the broad ambitions also brought inefficiencies, for example by invest-

ing energy in coordinating policy elements, selecting local priorities within the larger programme and organising and monitoring processes. It may also be that the goals were so wide-ranging that fragmentation of effort made it more difficult to achieve individual goals (Deetman 2011). This risk was exacerbated by the cutting short of the funding for the empowered neighbourhoods policy, so that any start-up costs weighed disproportionately on the programme as a whole.

Limitations due to the research method

This study also had limitations that made it difficult to adequately assess individual, small-scale interventions on their merits. It was for example not clear in this study precisely which actions were undertaken in both the empowered neighbourhoods and the reference neighbourhoods.

A key question relates to the level of scale of the analyses. Effects were not favourable at the level of the four-digit postcode area used in this study, but possibly would have been at a lower level of scale. It is possible that many individual interventions did have an effect at a very local level, for example in a small neighbourhood, street or a housing complex. This could be the case, for example, for green and playground amenities, residents' participation or informal supervision in a housing complex. Apparently minor details in relation to the implementation can also have a decisive influence. Properly identifying and evaluating these interventions would require intensive local fieldwork. Apart from specific projects, regular policy measures are also important, such as street cleaning, maintenance of green areas, supervision, youth work, and so on. Other interventions – if they are effective – may by contrast have an effect at a higher level of scale than the neighbourhood, such as initiatives in relation to training and work programmes.

Significance for policy

The conclusion of this study cannot be other than that the empowered neighbourhoods policy did not have a distinctive positive impact on liveability and social safety. The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) is also critical, based on comparable data to those used in this report (CPB 2013). The policy attention and comprehensive plan developed for the empowered neighbourhoods policy may have helped place items on the agenda, which were also beneficial to other neighbourhoods. The neighbourhood action plans also gave residents who were aware of them a sense that things were improving in their neighbourhood. On the other hand, describing a neighbourhood as disadvantaged is likely to have a demotivating effect and cause residents to see neighbourhood problems in a more negative light. We saw something similar in the Neighbourhood in Action (*Onze Buurt aan Zet*) programme, where people apparently noticed more decay because of the extra attention given to it. The ambitious, comprehensive approach also carries the risk of fragmentation of effort and generating disappointment among residents if the plans are cut short prematurely.

We would advise caution in translating the conclusions of this study into area-based policy in general. We found no distinctive positive effects on liveability and social safety

compared with the reference neighbourhoods, but without knowing precisely which policy interventions were implemented in the various neighbourhoods and precisely how much was invested. According to their own figures (which may not be wholly accurate), housing associations invested almost 50% more in liveability in the priority neighbourhoods than in the reference neighbourhoods, but we have no idea how the expenditure was divided up between municipal and central government funds. If the government has the ambition of achieving measurable results, it is essential to record accurately how much is spent in which area on which measures, as also advised by the Netherlands Court of Audit (TK 2008/2009).

We should also not lose sight of the fact that things did definitely improve in the priority neighbourhoods in absolute terms, as they did in other disadvantaged neighbourhoods. Satisfaction with the residential environment increased and the overrepresentation of low-income groups declined slightly. It is unlikely that this would have happened without policy interventions, but the period over which these improvements were realised is longer than the period during which the empowered neighbourhoods policy was in force. The housing market crisis probably held back the building of new owner-occupier homes and the selling off of social housing. These difficulties coincided precisely with the period that the empowered neighbourhoods policy was in force, but the positive developments still continued.

The lack of visible added value of the comprehensive empowered neighbourhoods policy compared both with the period before its introduction and with developments in liveability and social safety in the reference neighbourhoods leaves the impression that it is not the amount of policy that is decisive, and probably also not its comprehensive nature, but rather that some measures within the overall approach are beneficial for liveability or social safety, while others may add little. The fact that we were unable to find any robust positive effects from the socially focused Neighbourhood in Action (*Onze Buurt aan Zet*) policy initiative provides food for thought in this regard. Recent research by Lub (2013) poses critical questions about the correctness of the policy theories underpinning a number of social interventions, based on the relative absence of positive effects in national and international literature. In the present economic climate, it is especially vital to choose the most cost-effective neighbourhood interventions.

Notes

- 1 The 40 neighbourhoods cover 83 four-digit postcode areas.
- 2 There are clear differences between neighbourhoods in the available budget. In the priority neighbourhood of De Hoogte in Groningen, for example, the budget is more than twice as high as in many priority neighbourhoods in Amsterdam (TK 2007/2008).
- 3 The Liveability Barometer (Leefbaarometer), developed by the RUGO research institute for the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, provides an objectified measure of liveability from 1998 onwards. See also www.leefbaarometer.nl.

Literatuur

- Abadie, A. en G.W. Imbens (2008). On the failure of the bootstrap for matching estimators. In: *Econometrica*, jg. 76, nr. 6, p. 1537-1558.
- ABF Research (2007). *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen. Vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden*. Delft: ABF Research.
- Atlas voor Gemeenten (2009). *De baat op straat*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.
- Beckhoven, E. van, en R. van Kempen (2002). *Het belang van de buurt: de invloed van herstructurering op activiteiten van blijvers en nieuwkomers in een Amsterdamse en Utrechtse buurt*. Den Haag/Utrecht: D G W/ Nethur Partnership.
- Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt en R. van Kempen (2009). *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Delft: Eburon.
- Binnenlands Bestuur (2007a). Tilburg weigerde plek probleemlijst. Geraadpleegd op 11 juni 2013 via www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/tilburg-weigerde-plek-probleemlijst.81735.lynkx
- Binnenlands Bestuur (2007b). Probleemlijst mogelijk toch aangepast. Geraadpleegd op 11 juni 2013 via www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/probleemlijst-mogelijk-toch-aangepast.81876.lynkx
- Binnenlands Bestuur (2007c). Lijst prachtwijken nu definitief. Geraadpleegd op 11 juni 2013 via www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/lijst-prachtwijken-nu-definitief.82030.lynkx
- Binnenlands Bestuur (2009). *Verkoop sociale woningen en toch verloedering*. Geraadpleegd op 29 januari 2009 via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/verkoop-sociale-woningen-en-toch-verloedering.106572.lynkx>
- Bolt, G. en M.I. Torrance (2005). *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*. Utrecht: Nethur.
- Bloom, H.S. (2009). *Modern Regression Discontinuity Analysis*. NYC/Oakland: M D R C.
- Bryson, A., R. Dorsett en S. Purdon (2002). *The use of propensity score matching in the evaluation of active labour market policies*. London: Policy Studies Institute and National Centre for Social Research.
- BZK (2002). *Onze Buurt aan Zet*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2011). *Aan de slag. Achter de voordeur: Van signaleren naar samenwerken*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Caliendo, M. en S. Kopeinig (2005). *Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching*. Berlin: German Institute for Economic Research.
- CBS (2010). *Outcomemonitor Wijknaanpak. Eerste Voortgangsrapportage. Totaalbeeld 40 aandachtswijken in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2012). *Outcomemonitor Wijknaanpak. De Tweede Voortgangsrapportage*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CFV (2011). *Volkshuisvestelijke trends 2006-2010. Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2010*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979). *Quasi-experimentation: design and analysis issues for field settings*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- CPB (2013). *Vogelaarbeleid blijkt ineffectief integratiebeleid* (interne notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.

- Dam, F. van, S. Boschman, P. Peeters, R. van Kempen, G. Bolt en P. Ekamper (2010). *Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken*. Den Haag/Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Deetman, W., J. van der Lans en R. Scherpenisse (2011). *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijkenaanpak (deel 1: eindrapportage)*. Den Haag: Visitatiecommissie
- Dehejia, R. en S. Wahba (2002). Propensity Score Matching Methods for Non-Experimental Causal Studies. In: *Review of Economics and Statistics*, jg. 84, nr. 1, p. 151-161.
- Farrington, D.P. (2003). Methodological quality standards for evaluation research. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 587, nr. 1, p. 49-68.
- Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman en B.C. Welsh (2002). The Maryland Scientific Methods Scale. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p. 13-21). Londen: Routledge.
- Graaf, P. van der, en J.W. Duyvendak (2005). *Emmen revisited: de koersresultaten van vijf jaar integrale wijkvernieuwing*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Graaf, P. van der, S. Nieborg, D. Oudenampsen en M. Wentink (2006). *Eindevaluatie Onze Buurt aan Zet. Een thematische vergelijking van tien steden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Gruijter, M. de, en T. Pels (2005). *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Heckman, J., J. Smith en N. Clements (1997). Making the most out of programme evaluations and social experiments: accounting for heterogeneity in programme impact. In: *Review of Economic Studies*, jg. 64, nr. 4, p. 487-537.
- Hoesel, B. van (2011). Houden we wel rekening met effecten van verkoop? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 17, nr. 1, p. 28-30.
- Jókövi, M. (2011). Waarom verkoopt de ene corporatie meer huurwoningen dan de ander? In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 17, nr. 1, p. 22-27.
- Jong, J.D.A. de, en W.J.M. de Haan (2000). Buurtvaders. Sociale controle, solidariteit en burgerlijke verantwoordelijkheid in de Marokkaanse gemeenschap. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 42, nr. 4, p. 383-393.
- KEI (2010). *Argumenten voor verkoop huurwoningen*. Geraadpleegd op 1 maart 2012 via www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2782
- KEI (2011). *Factsheet Grootstedenbeleid*. Geraadpleegd op 6 februari 2013 via http://kennisbank.platform31.nl/websites/kei2011/files/KEI2003/Projecten/FactsheetGSB_cKEI.pdf
- Klaauw, W. van der (2008). Regression-Discontinuity Analysis: A Survey of Recent Developments in Economics. In: *Labour*, jg. 22, nr. 2, p. 219-245.
- Kleinmans, R.J., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000). *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Kullberg, J. (2006). Investeren in een leefbare woonomgeving. In: *Investeren in Vermogen. Sociaal en cultureel rapport 2006* (p. 365-409). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kullberg, J., M. Vervoort en J. Dagevos (2009). *Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lechner, M. (2002). Some practical issues in the evaluation of heterogenous labourmarket programmes by matching methods. In: *Journal of the Royal Statistical Society, series A*, jg. 165, p. 59-82.

- Lee, D.S. en T. Lemieux (2009). *Regression discontinuity designs in economics*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Legerstee, F., W. Faessen en J. Hoof van Huijsduijnen (2012). *Bewonersparticipatie in aandachtswijken. Bewonerspeilingen rapportage 2012*. Delft: ABF Research.
- Leidemeijer, K., R. Schulenberg en A. Bogaerts (2009). *Waterbedeffecten van het wijkenbeleid: nulmeting*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- NIGZ (2008). *Gezonde Krachtwijken? Analyse van de wijkactieplannen op het thema gezondheid*. Woerden: Nationaal Instituut voor Gezondheidsbevordering en Ziektepreventie.
- Noije, L. van, en K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ouwehand, A. en S. Davis (2004). *Operatie geslaagd, vervolgingreep noodzakelijk: evaluatieonderzoek naar de wijkaanpak van naoorlogse wijken in de jaren negentig*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Permentier, M., K. Wittebrood, M. Das en G. van Daalen (2010). *Mogelijkheden en beperkingen van het Sociaal Statistisch Bestand voor het onderzoek 'Sociale dynamiek in de wijk'*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Posthumus, H., R. Kleinhans en G. Bolt (2012). *Bijwerkingen van herstructureringsoperaties*. Utrecht/Delft: Faculteit Geowetenschappen, Onderzoeksinstituut OTB.
- RIGO (2010). *Buurtleefbaarheid beschreven. Ontwikkelingen in de veertig aandachtswijken*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- RIGO (2012). *Buurtparticipatie en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- RMO (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Advies 31).
- Rosenbaum, P. (2002). *Observational studies* (tweede editie). New York: Springer Verlag.
- Rosenbaum, P. en D. Rubin (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. In: *Biometrika*, jg. 70, nr. 1, p. 41-55.
- Rosenbaum, P. en D. Rubin (1985). Constructing a control group using multivariate matched sampling methods that incorporate the propensity score. In: *The American Statistician*, jg. 39, nr. 1, p. 33-38.
- Rossi, P.H., H.E. Freeman en M.W. Lipsey (2004). *Evaluation. A Systematic Approach* (zevende editie). Thousand Oaks: Sage.
- Schochet, P., T. Cook, J. Deke, G. Imbens, J.R. Lockwood, J. Porter en J. Smith (2010). *Standards for Regression Discontinuity Designs*. Geraadpleegd op 16 januari 2012 via http://ies.ed.gov/ncee/wwc/pdf/wwc_rd.pdf
- Schulenberg, R. en K. Leidemeijer (2011). *Waterbedeffecten van het wijkenbeleid: 2008-2010 (eerste herhaalmeting)*. Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.) (2002). *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- TK (1996/1997). *Nota stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25427, nr. 2.
- TK (2006/2007a). *Grotestedenbeleid 2005-2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30128, nr. 12.
- TK (2006/2007b). *Aanpak wijken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006/2007, 30995, nr. 1.
- TK (2007/2008). *Budget aandachtswijken. Bijlage bij kamerstuk 31474 nr. 2*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31474, nr. 2.

- TK (2008/2009). *Krachtwijken: monitoring en verantwoording van het beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31723, nr. 1 en nr. 2.
- TK (2010/2011). *Overzicht van geldstromen die ter beschikking kunnen zijn gekomen voor de wijkenaanpak*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 30995, nr. 89.
- Trochim, W.M.K. (2006). *The regression-discontinuity design*. Geraadpleegd op 16 januari 2012 via <http://www.socialresearchmethods.net/kb/quasird.ph>
- Visitatiecommissie Wijkanaanpak (2011). *Doorzetten en loslaten: toekomst van de wijkenaanpak. Deel 1: eindrapportage*. Den Haag: Visitatiecommissie Wijkanaanpak.
- Visser, A. en M. Uytterlinde (2012). Werk aan de bloemkoolwijk. In: *Renda Special*, 2012/1, p. 34-38.
- Vries, A. de, H. van Amsterdam en H. Thorborg (2006a). *Indelen en afbakenen: ruimtelijke typologieën in het beleid*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- VROM (2003). *Nieuwbouw en herstructurering. Doorstroming en dynamiek in nieuwe en oude wijken*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM (2007). *Wijkenselectie ten behoeve van wijkenaanpak. Bijlage 1*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- VROM/WW1 (2007). *Actieplan Krachtwijken: van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.
- VROM/WW1 (2010). *Achter de voordeur bij de G31*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.
- VROM-raad (2006). *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.
- Welsh, B.C. en A. Hoshi (2002). Communities and crime prevention. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington, B.C. Welsh en D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention* (p.165-197). Londen/New York: Routledge.
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004). *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?* Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Wittebrood, K. en T. van Dijk (2007). *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wittebrood, K. en M. Permentier (2011). *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Zorlu, A. en C. Mulder (2008). Initial and Subsequent Location Choices of Immigrants to the Netherlands. In: *Regional Studies*, jg. 42, nr. 2, p. 245-264.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het s.c.p.: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het s.c.p. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2012

2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012 (2012).* Paul Schnabel (red.).

ISBN 978 90 377 0598 0

2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten (2012).* Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6

2012-3 *Jaarrapport integratie 2011 (2012).* Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2

2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek (2012).* Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9

2012-5 *VeVeRa-1v. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030 (2012).* Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2

2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen (2012).* Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6

2012-7 *Vraag naar arbeid 2011 (2012).* Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7

2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe (2012).* Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0

2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht (2012).* Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4

2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland (2012).* Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1

2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary (2012).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5

- 2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6
- 2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3
- 2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0
- 2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3
- 2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1
- 2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9
- 2012-19 *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen* (2012). Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0572 0
- 2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7
- 2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2
- 2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5
- 2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). Evert Pommer (red.). ISBN 978 90 377 0640 6
- 2012-24 *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscmissie 'Privatisering en verzelfstandiging'* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0639 0.
- 2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5
- 2012-26 *Statusontwikkeling van wijken in Nederland 1998-2010* (2012). Frans Knol. ISBN 978 90 377 0533 1
- 2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6
- 2012-28 *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt* (2012). Iris Andriessen, Eline Nievers en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0615 4
- 2012-29 *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een casestudy naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society* (2012). Esther van den Berg m.m.v. Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0631 4
- 2012-30 *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0625 3
- 2012-31 *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (2012). Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9
- 2012-32 *Meebetalen aan de zorg. Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg* (2012). Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst. ISBN 978 90 377 0628 4

- 2012-33 *Dichter bij elkaar. De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland* (2012). Willem Huijnk en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0627 7
- 2012-34 *Armoedesignalement 2012* (2012). SCP en CBS. ISBN 978 90 377 0633 8
- 2012-35 *Emancipatiemonitor 2012* (2012). Ans Merens, Marijke Hartgers en Marion van den Brakel. ISBN 978 90 377 0630 7
- 2012-36 *Meldingen van discriminatie in Nederland* (2012). Iris Andriessen en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0643 7

SCP-publicaties 2013

- 2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013* (2013). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0611 6
- 2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik* (2013). Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1
- 2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin* (2013). Marjolijn van der Klis (red.) ISBN 978 90 377 0568 3
- 2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0648 2
- 2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe* (2013). Lisette Kuyper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0650 5
- 2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013* (2013). ISBN 978 90 377 0647 5
- 2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0649 9
- 2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten* (2013). Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos. ISBN 978 90 377 0651 2
- 2013-9 *Aanbod van arbeid 2012* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0654 3
- 2013-10 *De dorpenmonitor* (2013). *Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Anja Steenbekkers en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5
- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013*. ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12* (2013). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9
- 2013-13 *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit* (2013). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0644 4
- 2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen* (2013). Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (RU). ISBN 978 90 377 0655 0.
- 2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid* (2013). Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. ISBN 978 90 377 0663 5
- 2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld* (2013). Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0662 8.

- 2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs* (2013). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (CED-groep). ISBN 978 90 377 0664 2

SCP-essays

- 1 *Voorbeelden en nabeelden* (2005). Joep de Hart. ISBN 90 377 0248-1
- 2 *De stem des volks* (2006). Arjan van Dixhoorn. ISBN 90 3770265-1
- 3 *De tekentafel neemt de wijk* (2006). Jeanet Kullberg. ISBN 90 377 0261 9
- 4 *Leven zonder drukte* (2006). Tjirk van der Ziel met een naschrift van Anja Steenbekkers en Carola Simon. ISBN 90 377 0262 7
- 5 *Otto Neurath en de maakbaarheid van de betere samenleving* (2007). Ferdinand Mertens. ISBN 978 90 5260 260 8

Overige publicaties

- Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP* (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5
- Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo* (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9
- Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais* (2010). ISBN 978 90 377 0469 3
- NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren* (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3
- Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening* (2010). Maaikeden Draak. ISBN 978 90 377 0471 6
- De publieke opinie over kernenergie* (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4
- Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst* (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2
- Oudere tehuusbewoners. Landelijk overzicht van de levenssituatie van ouderen in instellingen 2008-2009* (2010). Maaikeden Draak. ISBN 978 90 377 0499 0
- Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek* (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3
- Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland* (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7
- De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009* (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5
- Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010* (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4
- Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartspectief en de publieke opinie over de Europese Unie* (2010). Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
- Maakt de buurt verschil?* (2010). Merové Gijssberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
- Mantelzorg uit de doeken* (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0

- Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands* (2010). Saskia Keuzenkamp.
ISBN 978 90 377 0484 6
- Registers over wijken* (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
- Data voor scenario's en ramingen van de GGZ* (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1* (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2* (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3* (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4* (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1* (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2* (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
- Burgerperspectieven 2011 | 3* (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
- Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012* (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0573 7 (webpublicatie)
- Oudere migranten . Kennis en kennislacunes* (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk.
ISBN 978 90 377 0597 3 (webpublicatie)
- Armoedesignalement 2011* (2011). CBS/SCP. ISBN 978 90 357 1870 8
- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker.
ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel.
ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer.
ISBN 978 90 377 0622 2
- Burgerperspectieven 2012 | 4* (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars.
ISBN 978 90 377 0645 1
- Burgerperspectieven 2013 | 1* (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7
- Burgerperspectieven 2013 | 2* (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker.
ISBN 978 90 377 0658 1