

Bijlage bij Kamerbrief 'Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid'

Informatie over aantal recente rapporten ten aanzien van kwetsbare buurten

1. Rapport 'Leefbaarheid in Nederland 2018'

Het door Rigo en Atlas voor gemeenten opgestelde rapport 'Leefbaarheid in Nederland 2018' (zie bijlage) bevat een analyse op basis van de uitkomsten van de Leefbaarometer 2018. De Leefbaarometer is een instrument waarmee een inschatting wordt gegeven van de leefbaarheid in Nederland zoals bewoners die ervaren in hun buurt of wijk. Dit gebeurt aan de hand van 100 indicatoren binnen vijf hoofdthema's: wonen, veiligheid, bewoners, voorzieningen en fysieke omgeving. Het analyserapport beschrijft de leefbaarheidssituatie en ontwikkelingen in de periode 2016-2018. Met de toezending van het rapport komt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tegemoet aan de wens van uw Kamer om u tweejaarlijks over de stand van zaken met betrekking tot de leefbaarheid te informeren.

Landelijk beeld: positieve trend

Met de Leefbaarometer wordt sinds 2007 de leefbaarheidsontwikkeling in alle woonbuurten in Nederland gemeten. De positieve trend, die bij de eerdere metingen met de Leefbaarometer gesignaleerd werd, zet - gemiddeld genomen - ook de laatste jaren door. Wel is er sprake van een afvlakking van de verbetering tussen 2016 en 2018 in vergelijking tot de vorige periode (2014-2016). Daarnaast zijn er gebieden die in de leefbaarheidsontwikkeling achterblijven, ondanks de investeringen die in de afgelopen periode zijn gedaan.

Het aandeel mensen dat woont in een gebied dat 'onvoldoende' scoort is licht gedaald van 4,1% in 2016 naar 4,0% in 2018. Deze afname heeft betrekking op circa 7.000 mensen, waardoor er iets minder dan 700.000 mensen in een gebied wonen met een onvoldoende leefbaarheid. Deze vermindering is daarmee kleiner dan in de periode 2014-2016 toen er nog een afname was van ruim 50.000 mensen die in een 'onvoldoende' buurt woonden.

Mede daardoor is het aantal 'onvoldoende' buurten (buurten waarin minimaal 100 bewoners in een deel wonen dat een score 'onvoldoende' heeft) ook niet veel afgenomen tussen 2016 en 2018; circa twee procent, van 444 naar 436 buurten (CBS-buurtindeling 2018) van de in totaal bijna 13.000 buurten in Nederland (3,4%). Ook de afname van het aantal mensen dat woont in een gebied met een 'zwakke' leefbaarheid is tussen 2016 en 2018 minder groot geweest dan tussen 2014 en 2016. Die afname bedroeg tussen 2014 en 2016 nog zo'n 100.000 personen. Tussen 2016 en 2018 ging het slechts om een afname van een kleine 6.000 mensen.

Het aandeel mensen dat woont in een gebied waar de leefbaarheid op peil is (score 'ruim voldoende' of hoger) is toegenomen met bijna 300.000 mensen en komt nu uit op 82% van de bevolking (was in 2016 81%). De verbetering van de leefbaarheid tussen 2016 en 2018 voor Nederland als geheel kan grotendeels op het conto worden geschreven van de dimensie Veiligheid en de indicator 'overlast' in het bijzonder.

Toenemende verschillen in beperkt aantal steden

In het merendeel van de steden die behoren tot de G4 en G40 is de leefbaarheid in de periode 2016-2018 gemiddeld genomen vooruitgegaan in buurten met een 'onvoldoende' score en zelfs meer dan in buurten met een 'ruim voldoende' of 'goede' score.

Tegenover deze algemeen gunstige ontwikkelingen, staat dat in een aantal van de G4 en de G40 de verbetering van de leefbaarheid in een aantal van de 'zwakkere' wijken juist achterblijft en de verschillen tussen 'goede' en 'slechte' wijken blijven toenemen. Een relatief groot deel van de wijken met leefbaarheidsproblemen (met een 'onvoldoende' score) profiteert daar minder van de gunstige ontwikkelingen dan de wijken die al een goede leefbaarheid hebben (met een 'voldoende' of 'ruim voldoende' score). Ook zijn er enkele steden met 'onvoldoende' buurten waar de leefbaarheid gemiddeld genomen zich (wederom) negatief ontwikkelde.

Nieuwe aandachtsgebieden

Er is hernieuwde aandacht voor het thema 'leefbaarheid in wijken', bijvoorbeeld vanwege de problematiek van kwetsbare, minder zelfredzame bewoners, die zich vaak concentreert in bepaalde wijken en buurten. Ook is de belangstelling voor wijken en buurten toegenomen in allerlei andere beleidsdossiers en afspraken tussen het Rijk, regio's, gemeenten en/of andere partijen. Als vingeroefening is daarom door de onderzoekers verkend of met de Leefbaarometer een nieuwe typering kan worden gemaakt van gebieden waar de leefbaarheid onder druk staat. Er worden in het rapport drie typen gebieden geïdentificeerd:

Type 1: Kwetsbare wijken

Grotere gebieden waar de leefbaarheid al lang onder druk staat (minimaal drie metingen) en gezien de ontwikkelingen ook negatief zal blijven, waar veiligheid en overlast een groot probleem vormen en de scores 'onvoldoende' een substantieel deel van de wijk/buurt uitmaken. In acht steden zijn er wijken die aan deze criteria voldoen. Naast de G4 gaat het dan om Schiedam, Tilburg, Vlaardingen en Zaanstad.

Type 2: Aandachtsbuurten

Buurten waar de leefbaarheid langdurig (minimaal drie metingen) op z'n best 'zwak' is, waar scores 'onvoldoende' voorkomen, waar veiligheid een probleem is (twintig procent laagste scores in het land) en waar minimaal 1.000 mensen wonen. Het betreft 170 buurten in 51 gemeenten.

Type 3: Aandachtsregio's

Regio's of gemeenten waarbinnen langdurig (minimaal drie metingen) een relatief groot deel van de bewoners in een gebied woont dat maximaal als 'net voldoende' kan worden beschouwd en waar een relatief klein deel van het grondgebied een zeer goede of uitstekende leefbaarheid heeft. Zes Corop-plusregio's voldoen aan de criteria. Het gaat om twee regio's met veel kwetsbare wijken (Rijnmond en Zaanstreek), twee krimpregio's (Delfzijl en omgeving en Zeeuws-Vlaanderen) en twee voormalige groeikernen (Almere en Zoetermeer).

Overlast en onveiligheid vermindert; onveilige buurten met groot verschil in leefbaarheid

Overlast en onveiligheid zijn in belangrijke mate bepalend voor de ontwikkeling van de leefbaarheid. Zowel voor overlast als voor onveiligheid is er sprake van een verbetering in alle (groepen van) gemeenten in Nederland. Wel is er meer overlast en onveiligheid in de (grote) steden dan in minder stedelijk gebied. De overlast neemt in de (grote) steden ook minder af dan in niet-stedelijke gemeenten. Daarentegen verbetert de veiligheid in de (grote) steden echter wat meer dan in minder stedelijk gebied.

Binnen de gemeenten concentreren overlast en onveiligheid zich vaak in een beperkt aantal specifieke wijken en buurten. Dat zijn echter niet altijd de buurten met een lage totaalscore op de Leefbaarometer. Enerzijds zijn er binnenstadsbuurten die een zeer ongunstige score op het gebied van veiligheid combineren met een dusdanige goede score op andere dimensies (bijvoorbeeld door een ruim aanbod aan voorzieningen) dat de totale Leefbaarometerscore bovengemiddeld is. Anderzijds zijn er buurten waar een lage veiligheidsscore samengaat met ongunstige scores op andere dimensies. Dit zijn dan ook buurten met een lage totaalscore op de Leefbaarometer. In bijlage 6 van het rapport zijn de buurten vermeld met de meest ongunstige score op veiligheid

Bevolkingsdaling en leefbaarheid

De leefbaarheid in krimpregio's schommelt al een aantal jaar rond het Nederlands gemiddelde, zo geven zowel de Leefbaarometer als het Woononderzoek Nederland (WoON) aan. Anticipere regio's steken daar nog steeds positief bij af en ontwikkelen zich gunstiger. De ontwikkeling in krimpgebieden¹ is voor de periode 2016-2018 positief ten opzichte van het Nederlands gemiddelde, maar over de gehele periode 2012-2018 nog steeds licht negatief. De ongunstige ontwikkelingen in krimpregio's hangen samen met ongunstige ontwikkelingen op de dimensie Voorzieningen, maar ook met een inhaalslag (sterkere verbetering) in de rest van Nederland op de dimensie Veiligheid.

Ontwikkelingen in wijken met huurwoningen

In gebieden met veel corporatiewoningen is de leefbaarheidssituatie gemiddeld genomen minder gunstig dan in gebieden met weinig corporatiewoningen. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van de leefbaarheid in die gebieden. Voor gebieden met veel goedkope particuliere huurwoningen is in grote lijnen hetzelfde gevonden, al zijn de relaties minder sterk en de onzekerheden groter. Woongebieden hebben gemiddeld genomen een relatief lage score op de Leefbaarometer en een ongunstige ontwikkeling als er meer dan veertig à vijftig procent corporatiehuur is. Het omslagpunt voor goedkope particuliere huur lijkt iets lager te liggen; vanaf dertig à veertig procent.

¹ Wat betreft de krimpregio Eemsdelta bleek uit de analyse van de uitkomsten van de Leefbaarometer 2016 al dat de leefbaarheid in die regio onder druk staat, maar dat op basis van de huidige Leefbaarometer niet goed kan worden onderscheiden in welke mate dit het gevolg is van bevolkingsdaling of van de aardbevingsproblematiek. Om deze reden is er in bijgaand rapport voor gekozen om bij de analyse van de Leefbaarometerscores 2018 in de krimpregio's de regio Eemsdelta buiten beschouwing te laten.

2. Rapport 'Kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken; wisselwerking tussen landelijk en lokaal beleid'

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Veiligheid en Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de doorwerking en vormgeving van het nationaal beleid op gemeentelijk niveau en de maatregelen op het terrein van veiligheid, integratie, leefbaarheid in kwetsbare wijken in België, Duitsland en Denemarken.

In alle drie de landen – weliswaar onderling verschillend in de mate van aandacht – staan kwetsbare wijken op de nationale politieke agenda. De angst voor het ontstaan en bestaan van parallelle samenlevingen is hierbij, vooral in België en Denemarken, het centrale onderwerp in het politieke debat. Met de in 2018 van kracht geworden nationale Gettowetgeving is Denemarken van de drie landen op rijksniveau het meest sturend. De nationale overheid stelt criteria op welke wijken als probleemgebied zijn aangewezen, en Denemarken koppelt aan de landelijke doelstellingen ook een fors budget om deze te realiseren. Op lokaal niveau heeft deze impuls onmiskenbaar tot een extra inspanning in de kwetsbare wijken geleid en wordt er binnen de wijken intensiever samengewerkt. Tegelijkertijd worden de landelijke kaders op lokaal niveau in sommige gevallen ook wel als knellend ervaren bij het aanpakken van de wijkproblematiek. De vraagstukken zijn niet in alle gebieden dezelfde en vragen in voorkomende gevallen om maatwerk.

De federale en Vlaamse overheid in België hebben geen specifiek beleid voor kwetsbare wijken. Het Vlaamse sectorale beleid op het terrein van bijvoorbeeld onderwijs en welzijn is ook van toepassing in deze wijken. Het veiligheidsbeleid wordt vormgegeven op federaal niveau, en de Vlaamse overheid stelt voor gemeenten – in vergelijking met Denemarken en Duitsland bescheiden – subsidies beschikbaar op de thema's integratie en samenleving en leefbaarheid. De onderzochte gemeenten Mechelen en Molenbeek ervaren veel vrijheid bij de inzet van deze middelen en bij de invulling van de lokale aanpak en waar binnen de gemeenten de middelen terecht komen. Ondanks dat de subsidiemogelijkheden gering zijn, gelden ze wel als hefboom voor het organiseren van aanpakken. Het lokaal op elkaar afstemmen van een repressieve en preventieve aanpak leidt voor de aanpak van de veiligheid in de kwetsbare gebieden hierbij tot goede resultaten.

Duitsland neemt tussen Denemarken en België een tussenpositie in. De nationale kaders zijn minder sturend dan in Denemarken, maar wel stringenter dan in België. Ook wat betreft de beschikbaarheid van financiële middelen neemt Duitsland de middenpositie in. Het federale programma *Soziale Stadt* is specifiek op achterstandswijken gericht. Binnen het programma stellen de deelstaten hun eigen prioriteiten. De integraliteit van de aanpak krijgt vorm op lokaal niveau. Evenals de Belgische aanpak wordt in de Duitse aanpak veel gewerkt met subsidies. Weliswaar is er ruimte om op wijkniveau tot een integrale aanpak te komen, maar tegelijkertijd wordt het voldoen aan alle voorwaarden nogal eens als bureaucratisch ervaren. Meermalen is door instanties, die op wijkniveau actief zijn, gesteld dat meer bestedingsvrijheid op operationeel niveau tot een effectievere aanpak zou kunnen leiden.

Het onderzoek van Verwey-Jonker levert waardevolle inzichten op voor de aanpak van kwetsbare gebieden in Nederland. In alle landen is er van overheidswege aandacht voor de kwetsbare wijken. En, ofschoon de invulling per land verschilt, wordt het belang van een integrale aanpak op wijkniveau door iedereen onderschreven. Of een meer dwingende nationale sturing, zoals bijvoorbeeld in Denemarken, of juist meer sturing op lokaal niveau zoals in Duitsland of België tot een meer effectieve aanpak leidt, is op basis van het onderzoek niet te beoordelen. Beide systematieken hebben voor- en nadelen. De onderzoekers constateren in dit verband dat er in de landen überhaupt weinig onderzoek voorhanden is naar de effectiviteit van een integrale aanpak in kwetsbare wijken. De Deense aanpak is pas één jaar van kracht. Dat is te kort om de effectiviteit ervan nu al te kunnen evalueren.

Veel van de aanpakken, zoals die op dit moment in België, Denemarken en Duitsland vorm krijgen, hebben parallellen met het eerder in ons land gevoerde Grotestedenbeleid rondom de millenniumwisseling en de wijkenaanpak tussen 2007 en 2012. De onderzoekers hebben in de drie landen geen voorbeelden aangetroffen waarin het principe van partnerschap Rijk – gemeente wordt gehanteerd bij de aanpak van kwetsbare gebieden, waarbij de rijks- en lokale overheid samen bij de aanpak zijn betrokken. Met een dergelijke aanpak zijn de afgelopen jaren in ons land goede ervaringen opgedaan met het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Ook in de recentelijk afgesloten Woondeals zijn afspraken gemaakt om dit partnerschap op het terrein van de wijkvernieuwing bij de aanpak van de kwetsbare gebieden voor te zetten.

3. Rapport 'City Deal Zicht op Ondernijning, 1^e fase'

In juli 2017 is de City Deal 'Zicht op Ondernijning' gestart² en wegens succes eind vorig jaar verlengd tot juni 2021³. Deze City Deal is eerder aan u onder de aandacht gebracht in de Kamerbrief "Versterking aanpak ondernijning: actuele stand van zaken", van 16 november 2018⁴. Mede namens de andere deelnemers van de City Deal 'Zicht op Ondernijning'⁵ informeer ik uw Kamer over de eerste fase van de City Deal.

De aanpak van ondernijnende criminaliteit vergt een stevige en langdurige preventieve methodiek. Dat is ook één van de bevindingen uit het rapport "De achterkant van Amsterdam".⁶ Data-analyse kan inzicht geven in de aard en omvang, verschijningsvormen en lokale worteling van criminele fenomenen. De City Deal 'Zicht op Ondernijning' kenmerkt zich door een analyse op landelijk niveau, met gedetailleerde gegevens van alle gemeenten op buurniveau. Er is daarbij gekozen voor de thema's vastgoedfraude en drugsriminaliteit. Binnen de City Deal wordt er gewerkt met CBS-data die verrijkt worden met andere kwantitatieve informatiebronnen van onder andere het Kadaster en gemeentelijke data. Deze City Deal levert hiermee concrete bijdrage aan de doelstellingen van het Interbestuurlijk Programma (IBP). Het werken als één overheid, het gebruik van verschillende gegevens en het toepassen van data-analyses is immers een goed voorbeeld van samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties, in dit geval om de informatiepositie en informatiehuishouding van gemeenten te verbeteren.

Doel van de City Deal is enerzijds om bij te dragen aan de versterking en verbetering van de preventieve aanpak van georganiseerde ondernijnende criminaliteit door het verbeteren van de informatiepositie van het lokaal bestuur en anderzijds om meer inzicht verkrijgen in de mogelijkheden en grenzen van data-analyse bij deze preventieve aanpak.

Voor de thema's vastgoedfraude en drugsriminaliteit heeft de City Deal een aantal eerste inzichten en concrete indicatoren en patronen opgeleverd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Fenomenen als onverklaarbaar woningbezit en veroordeelde woningeigenaren zijn niet gelijkmatig verspreid over de wijken, maar vaak geconcentreerd op zogeheten hotspots.
- Historische verdenkingen van bepaalde strafbare feiten, zoals witwassen of bezit van harddrugs, kunnen voorspelkracht hebben voor toekomstige drugserelateerde criminaliteit.
- Bij stichtingen met zogeheten beroepsbestuurders lijkt een verhoogd risico te bestaan op financieel-economische criminaliteit.

Met de City Deal krijgt het lokaal bestuur meer gedetailleerd zicht op fenomenen die zich op buurniveau binnen de gemeentegrenzen afspelen. Dit instrument past in de wijk- en buurtgerichte aanpak om de leefbaarheid te verhogen en het vestigingsklimaat van criminele organisaties te verslechteren. Met de resultaten van de City Deal 'Zicht op Ondernijning' verbeteren we de lokale informatiepositie om meer wijk- en buurtgericht bestuurlijke barrières op te werpen tegen georganiseerde ondernijnende criminaliteit.

De City Deal 'Zicht op Ondernijning' groeit inmiddels uit tot een volwaardig onderzoeksinstrument, inzetbaar in programma's en projecten gericht op de preventieve aanpak van ondernijning. Ook gegevens over verdachte financiële transacties die bij de Financial Intelligence Unit (FIU) beschikbaar zijn, zullen met toestemming van de minister van Justitie en Veiligheid later dit jaar worden meegenomen in de analyses. Hiermee ontstaat de mogelijkheid drugsriminaliteit, verdachte geldstromen, vastgoedtransacties en misbruik van rechtsvormen met elkaar in verband te brengen voor zowel een landelijk beeld als voor regionale en lokale beelden.

² Staatscourant 2017-48699

³ Staatscourant 2019-8978

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 29 911, nr. 212

⁵ Deze City Deal is een samenwerking tussen de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Tilburg (namens de B5-gemeenten Tilburg, Eindhoven, Breda, Den Bosch en Helmond), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV) en Financiën/DG Belastingdienst. Inmiddels is dit voorjaar ook de gemeente Groningen toetreden en hebben de gemeenten Maastricht en Almere aangegeven ook aan te willen sluiten.

⁶ "De Achterkant van Amsterdam" Pieter Tops en Jan Tromp, 28 augustus 2019

Naast inzichten voor de preventie van ondermijning, levert de City Deal ook interessante vervolgvragen op. Om de voorspelkracht voor drugsdelicten verder te vergroten, zullen extra kenmerken worden geanalyseerd. Deze en nog vele andere inzichten vragen om vervolgonderzoek. De City Deal-methodiek kan in combinatie met andere onderzoeksinstrumenten worden ingezet om meer zicht te krijgen op financierings- en eigendomsverhoudingen. Ook wordt onderzoek gedaan naar buurten, samenhang met wijkenmerken en hotspots, waarbij er aandacht is voor excessief geweld. Daarom is de City Deal eind 2018 verlengd tot en met juni 2021.