

Masterthesis

27 juni 2021

“ De verspreiding van de Rotterdamwet in de regio Rijnmond:
Aangewakkerd door nieuwe nationale normen, vormgegeven door regionale
tekortkomingen en geïmplementeerd ondanks onzekere verwachtingen ”

Hugo 't Hart, 570845hh
Onder leiding van: Arjen Leerkes
Tweede lezer: Godfried Engbersen

MSc Sociologie, Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid
'Ethnic and socioeconomic diversity and urban social cohesion'

Totaal aantal woorden thesis (exclusief bibliografie): 10.602
Totaal aantal woorden bijlages (exclusief *'ethics and privacy checklist'*): 1.783

De verspreiding van de Rotterdamwet in de regio Rijnmond: Aangewakkerd door nieuwe nationale normen, vormgegeven door regionale tekortkomingen en geïmplementeerd ondanks onzekere verwachtingen

Abstract

De Rotterdamwet is een ‘ultimum remedium’ voor hardnekkige leefbaarheidsproblematiek zoals geconcentreerde armoede en onveiligheid. Het idee is dat selectieve woningtoewijzing de plaatselijke leefbaarheid ten goede komt. Ondanks dat de effecten van de maatregel veelvuldig geëvalueerd worden, is nog onvoldoende helder waarom steeds meer gemeentes ervoor kiezen om deze maatregel in te voeren. Deze ontwikkeling is opmerkelijk, aangezien de evaluaties weinig positieve ontwikkelingen laten zien. Deze studie probeert enerzijds een antwoord te vinden op de vraag waarom de maatregel wint aan populariteit, door theorieën over beleidsdiffusie toe te passen. Specifiek wordt gekeken naar de regio Rijnmond. Aan de hand van discours-, inhouds- en data-analyse – samengesteld met data uit raadsdebatten, raadsdocumentatie en datasystemen over leefbaarheid en budgettaire situatie – is duidelijk geworden dat de gemeentes in deze regio voornamelijk nationaal gestelde normen volgen, opgesteld en verspreid door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Verder komt naar voren dat de gemeentes op transitieve wijze beleid kopiëren uit de regio: de gemeentes proberen de toepassing zo vorm te geven dat dit afwijkt van de ‘onsuccesvolle’ versie van de maatregel in Rotterdam. De verwachting is dat de kans op succes daarom groter is, ondanks dat dit niet concreet wordt gestaafd op gedegen onderzoek. De beleidsmakers implementeren de vergaande maatregel dus, ondanks onzekere verwachtingen. Het tweede doel van deze studie richt zich op de normatieve toetsing van deze bevindingen. In de onderzochte periode is de bewijsvoering voor de werking van de Rotterdamwet, of aangepast versies daarvan, onvoldoende. Mijn stelling is daarom dat het onwenselijk is dat de Rotterdamwet aan populariteit wint: eerst zou de effectiviteit wetenschappelijk verantwoord moeten worden, om willekeur en onverantwoordelijke experimenten te voorkomen.

Beleidsdiffusie, ‘Rotterdamwet’, stadspolitiek, transitief-kopieergedrag, wijkproblematiek

1. Introductie

Wat kunnen steden doen om de situatie in buurten met aanhoudende problematiek – zoals criminaliteit en armoede – te verbeteren op het moment dat sociale investeringen onvoldoende lijken op te leveren? In Nederland is het sinds 2005 mogelijk om in dergelijke gevallen beroep te doen op de ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’ (Wbmgp; de

‘Rotterdamwet’¹). Deze wet maakt het mogelijk om tijdelijk te interveniëren op de plaatselijke woningmarkt, bedoeld als een laatste redmiddel om de situatie te verbeteren. Woningzoekenden die geen inkomen uit werk hebben² (artikel 8) of met een overlast gevend of crimineel verleden (artikel 10) kunnen bijvoorbeeld worden geweerd uit stadsbuurten of wooncomplexen met een slecht scorende ‘leefbaarheid’ (een graadmeter voor wijkproblematiek). Ook kan juist voorrang verleend worden aan starters met een vast inkomen, of burgers met maatschappelijke beroepen (artikel 9). Als een gemeentebestuur besluit om de Rotterdamwet in te zetten, dient de raad eerst een gemotiveerde aanvraag in te dienen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vervolgens wordt het verzoek goed- of afgekeurd.

Rotterdam was de eerste stad die deze wet toepaste³. Negen andere steden hebben in navolging succesvol aanvragen voor de wet ingediend: Nijmegen (2015), Capelle aan den IJssel (2015), Vlaardingen (2015), Den Bosch (2017), Schiedam (2017), Dordrecht (2018), Zaanstad (2018), Nissewaard (2019) en Tilburg (2020)⁴. In deze studie wil ik sociologisch en bestuurlijk verklaren waarom de maatregel wint aan populariteit. Specifiek richt ik mij op de regio van Rotterdam. Ik zal dus de (her)aanvragen voor de Wbmgp in de regio Rijnmond, oftewel de gemeentes Capelle aan den IJssel, Vlaardingen, Schiedam en Nissewaard, analyseren. De onderzoeksvraag luidt: wat verklaart de verspreiding van de toepassing ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’ (de ‘Rotterdamwet’) in de regio Rijnmond na de implementatie in Rotterdam (2006)?

Het beoogde doel van de interventie is om de leefbaarheidsscore te verbeteren in de aangewezen wijken. Echter, uit de eerste uitgebreide evaluatie van de Wbmgp toepassing in Rotterdam (2006-2013) komt een ander beeld naar voren. Hochstenbach, Uitermark en Van Gent (2015) concluderen dat de leefbaarheid in de Rotterdamse kanswijken⁵ over de onderzochte periode niet verbeterde, maar verslechterde – een causaal verband tussen de maatregel en deze ontwikkeling is niet aangetoond. Bovendien wordt door de auteurs vastgesteld dat rechten van de uitgesloten groep (vaak alleenstaande jonge mannen met een migratieachtergrond) worden ingeperkt. Het recht op huisvesting en het recht op gelijke

¹ Deze wet draagt de naam van Rotterdam, omdat de totstandkoming voornamelijk in deze stad plaatsvond (2002-2003) en dit tevens de eerste stad was waar dit beleid werd geïmplementeerd (Hochstenbach, Uitermark, Van Gent, 2015, p. 3).

² Met uitzondering woningzoekenden die meer dan zes jaar onafgebroken in de regio wonen, studenten met studiefinanciering en pensioengerechtigden.

³ Op 22 april 2022 verloopt de huidige toepassing. Het college stelt dat niet opnieuw een aanvraag zal worden ingediend (Gemeente Rotterdam, 2018, p. 10).

⁴ Inmiddels wordt ook in Den Haag, bij de lokale partij Hart voor Den Haag / Groep de Mos, overwogen om de wet toe te passen (Omroep West, 2019; Dagblad010, 2020).

⁵ Dit betreft de wijken Bloemhof, Carnisse, Hillesluis, Oud-Charlois en Tarwewijk: zie Bijlage 1.

behandeling zijn voor een aanzienlijke groep woningzoekenden in het geding. De Raad van State en de Commissie Gelijke Behandeling uitten eerder vergelijkbare kritiek, nog voordat de wet in de Tweede Kamer werd aangenomen (Trouw, 2005). Na de invoering werd eveneens door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en – opnieuw – de Raad van State aanmerkingen gemaakt: de wet werkt discriminatie in de hand en stigmatiseert de ‘geweigerden’ (College voor de Rechten van de Mens, 2016; Raad van State, 2015). Afgaande op de evaluatie van Hochstenbach, et al. (2015) en deze juridische aanmerkingen blijkt de Wbmgp in nota bene Rotterdam dus zowel ineffectief over de periode 2006-2013 als discriminerend. Kortom, de maatregel is tamelijk omstreden.

Dit roept de vraag op wat de buursteden motiveerde om alsnog aanspraak te doen op de Wbmgp in 2015, 2017 en 2019. Verwachtten de beleidsmakers dat het wel tot effectieve resultaten zal leiden in de eigen gemeente, en waarom? Om te achterhalen wat hen precies motiveerde, pas ik theorieën over de verspreiding van beleid toe, oftewel beleidsdiffusie. Daarvoor hanteer ik het theoretisch model van Berry & Berry (2007) over beleidsinnovatie. Enerzijds stelt dit model dat verbreiding van beleid het gevolg kan zijn van overeenkomsten tussen locaties in interne determinanten. Beleid wordt dan niet echt overgenomen, maar duikt elders op omdat er vergelijkbare omstandigheden bestaan die tot soortgelijke interventies leiden – onafhankelijk van het beleid elders. Deze interne determinanten hebben betrekking op de plaatselijke politieke context (staat het thema hoog op de politieke agenda?), de beleidscontext (welke andere beleidsmaatregelen zijn van invloed bij het onderwerp?) en beschikbare middelen (speelt een probleem met budget of kennis een rol?). Anderzijds incorporeert het innovatiemodel meerdere theorieën over beleidsdiffusie. In essentie veronderstellen deze theorieën dat stedelijk beleid in de ene plaats van invloed is op stedelijk beleid in andere plaatsen, omdat steden 1) beleid van elkaar kopiëren, 2) elkaar beconcurreren en/of 3) nationale of regionale normen volgen.

Het primaire doel van deze studie is om vast te stellen in hoeverre de drie diffusiemechanismen van invloed zijn bij de overwegingen van beleidsmakers om vóór de Wbmgp te kiezen. Ondanks dat de effectiviteit van de wet landelijk en plaatselijk wordt gemonitord⁶, is nog weinig onderzoek gedaan naar verklaringen waarom de steden in navolging van Rotterdam de maatregel hebben ingevoerd. Deze studie zal de literatuur en evaluaties van

⁶ De wet schrijft voor dat de effecten van de Wbmgp uitgebreid geëvalueerd dienen te worden, voordat na vier jaar een heraanvraag kan worden ingediend (artikel 5.5). Daarbij komt dat de wet om de vijf jaar op nationaal niveau wordt geëvalueerd. De eerste evaluatie was uitgevoerd door Hochstenbach, et al. (2015); op dit moment wordt voor de tweede keer de wet in zijn geheel geëvalueerd op effectiviteit (RIGO, 2020).

de Rotterdamwet dus aanvullen met theoretische en empirische inzichten over motieven van beleidsmakers om de maatregel toe te passen.

Het secundaire doel van deze studie is om de bevindingen normatief te toetsen op twee aspecten. Is het besluit om de Rotterdamwet toe te passen, gezien de situatie in de wijk, verdedigbaar? Met andere woorden, zijn de argumenten vóór de implementatie van de Wbmgp gestaafd op gedegen onderzoek, of worden wellicht onnauwkeurige conclusies getrokken? Ten tweede, zijn de implicaties van de diffusiemechanismen tussen steden (kopieer-, concurrentie- en volggedrag) wenselijk? Dat wil zeggen, wordt voldoende rekening gehouden met neveneffecten van het beleidsinstrument voor andere steden? Op welke manier wordt voorkomen dat steden dit beleid voorbarig kopiëren, of wordt voldoende rekening gehouden met het waterbedeffect en de consequenties voor andere gemeentes, of wordt de ‘noodzakelijkheid’ van de maatregel gewaarborgd?

Mijn bedoeling is om met (subjectieve) antwoorden op deze vragen de lezer te prikkelen om positie te nemen in het maatschappelijke debat over de Rotterdamwet. Dit sluit aan bij de ‘publieke sociologie’, zoals beschreven door Burawoy (2004). Daarbij wordt geprobeerd om het maatschappelijke veld meer te betrekken bij sociologische studies, zodat de kloof tussen sociologische studies en de maatschappij overbrugd kan worden. Evenzeer is het mijn bedoeling om (toekomstige) beleidsmakers aan te spreken die zich bezighouden met de Rotterdamwet, door hen inzicht te verschaffen over mogelijke onwenselijke consequenties van het beleid op andere steden. Aanvullend daarop stel ik op basis van waarnemingen tijdens het onderzoek beleidssuggesties op in Bijlage 3. Dit tezamen sluit aan bij ‘beleidssociologie’, waarbij in sociologisch onderzoek wordt geprobeerd om tot concrete aanbevelingen te komen voor beleidsmakers (Burawoy, 2004).

Speciale Rapporteurs voor adequate huisvesting van de Verenigde Naties publiceerden onlangs een kritisch rapport over het huisvestingsbeleid van de gemeente Rotterdam (Verenigde Naties, 2021). In dit rapport wordt de Nederlandse overheid opgedragen om meer informatie te leveren over de verspreiding van de Wbmgp buiten Rotterdam (Verenigde Naties, 2021, p. 10). De theoretische inzichten en normatieve toetsing in deze studie kunnen hiervoor worden meegenomen. De onderzoeksresultaten zijn recentelijk dus extra relevant geworden.

In het volgende onderdeel ga ik nader in op het theoretisch kader. Eerst som ik beknopt vijf theorieën op die ten grondslag liggen aan het beleidsdiffusiemodel van Berry & Berry (2007). Vervolgens beschrijf ik de drie overkoepelende principes. Bij elk principe zijn concrete verwachtingen geformuleerd en bijbehorende observeerbare implicaties, die centraal zullen

staan in de analyse. In het onderzoeksdesign licht ik respectievelijk de onderzoeksmethode en data-vergaringsmethode toe. Bij het analyse-onderdeel zijn eerst de belangrijkste bevindingen per diffusiemechanisme opgesomd. Vervolgens worden de interne determinanten vastgesteld en vergeleken. Ten slotte, in de conclusie, wordt nader ingegaan op de theoretische implicaties en de normatieve duiding van de conclusies.

2. Theoretisch kader

Bij verschillende disciplines (sociologie, marketing, communicatie, politicologie, bestuurskunde) zijn theorieën te vinden die proberen te verklaren waarom beleid, nadat het ergens ontstaat, ook in andere contexten opduikt. Ten eerste, bij het nationale interactiemodel wordt aangenomen dat beleid verspreidt, omdat beleidsambtenaren van verschillende steden op nationaal niveau in netwerken contact onderhouden en daardoor van elkaar leren en ideeën overnemen (bijvoorbeeld via opleidingen of op conferenties; Berry & Berry, 2007, pp. 226-228; Gray, 1973). Zodoende nemen steden beleid van elkaar via netwerken over. Het tweede model, het regionale diffusiemodel, stelt dat dit contact vaak regionaal plaatsvindt. De implicatie is dus dat beleid zich specifiek regionaal zal verspreiden en niet per sé evenredig, zoals bij het vorige model wordt geassumeerd (Berry & Berry, 2007, pp. 228-229; Berry & Berry 1990; Mintrom 1997; Balla 2001; Mooney & Lee 1995). Eveneens wordt bij dit model naast het proces van leren, ook aandacht geschonken aan mogelijke concurrentie-effecten tussen steden. De gedachte hierachter is dat steden sneller geneigd zijn om te wedijveren met steden in de buurt, aangezien de interne omstandigheden relatief meer afhankelijk zijn van beleid in de nabije omgeving.

Het derde model, het *leader-laggard* model, schrijft voor dat één pioniersstad andere steden inspireert om hetzelfde beleid te implementeren (Berry & Berry, 2007, p. 230; Walker 1969, 1973; Grupp & Richards 1975; Foster 1978, Collier & Messick, 1975). Ten vierde, het isomorfismemodel, veronderstelt dat steden die in veel opzichten overeenkomsten hebben – ideologisch, demografisch, budgettair, cultureel, historisch, geografisch, economisch – beleid van elkaar zullen overnemen (Berry & Berry, 2007, pp. 230-231; Grossback, Nicholson-Crotty & Peterson 2004; Volden, 2006; Brooks, 2005). Ten slotte, het verticale invloedmodel, veronderstelt dat de verspreiding van beleid vanuit hogere bestuurslagen wordt geïnitieerd en gecoördineerd (Berry & Berry, 2006, p. 231), in dit geval dus vanuit de rijksoverheid of provincie.

Berry & Berry (2007) combineren deze vijf theorieën tot het diffusiemodel. De theorieën worden vereenvoudigd tot drie praktische principes (kopieer-, concurrentie- en volggedrag). De auteurs hebben een lijst opgesteld van 54 studies die dit model hebben toegepast in combinatie met de methode ‘*event history analysis*’, wat aantoont dat dit een bruikbaar theoretisch kader is (Berry & Berry, 2007, pp. 259-260). Bovendien laten tien studies van die lijst zien dat naast de Amerikaanse Staten het model ook adequaat toepasbaar is voor andere bestuurslagen (zoals steden), of buiten de Amerikaanse context (zoals in de West-Europese context). Kortom, het theoretisch kader van Berry & Berry (2007) lijkt geschikt om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. In de analyse en conclusie zal nader gereflecteerd worden op de bruikbaarheid. In het bijzonder wordt ingegaan het eerste principe, wat onvoldoende toereikend blijkt in deze context. Als nuance op het theoretisch kader van Berry & Berry (2007) introduceer ik een alternatief kopieermechanisme: ‘transitief kopieergedrag’.

Diffusiemodel

Bij elk principe van het diffusiemodel heb ik een concrete verwachting en observeerbare implicaties geformuleerd die centraal staan in de analyse. Ook heb ik de consequentie van elk deelmechanisme kort uitgewerkt voor de Rotterdamwet. Dit laatste werk ik kort uit om voor te sorteren op de normatieve beoordeling – het secundaire doel van het onderzoek –, dat wederom aan bod komt in de discussie.

Het eerste principe is dat bestuurseenheden van elkaar leren (Berry & Berry, 2007, p. 225). De steden kopiëren elkaar, omdat ze overtuigd zijn dat beleid in een andere stad of steden tot dan toe goede resultaten oplevert. Daardoor hoeven ze minder moeite te steken in onderzoek naar de effectiviteit. De verwachting bij dit principe luidt:

- V1. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend, omdat beleidsmakers denken dat dit goed heeft gewerkt in andere steden – slechts om die reden verwacht de lokale politiek dat het óók succesvol zal zijn in eigen stad.*

Concreet voor dit onderzoek zal in de argumentatie van de aanvraag en / of in het publieke debat dus naar voren moeten komen dat de beleidsmakers (de plaatselijke wethouder en gemeenteraadsleden) ervan overtuigd zijn dat de Wbmgp bij hen zal werken *omdat* het ook in Rotterdam gewerkt, of een stad in navolging daarvan. De wethouders gaan vervolgens niet onderzoeken of het beleid wel of niet zal werken in de eigen gemeente: zij gebruiken dus een instrumentele ‘*decisionmaking shortcut*’. Bij de analyse zal gelet worden op de argumentatie vóór het toepassen van de Rotterdamwet. Welke argumenten zijn niet plaatselijk getest en vloeien wel voort uit positieve percepties van het beleid anders? Voor de analyse zal het

belangrijk zijn om vast te stellen op welke manier deze boodschap is aangekomen bij de wethouder en raadsleden. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden bij nationaal of regionaal overleg, of bijvoorbeeld actief verspreid worden door een pioniersstad. Dit laatste element sluit echter meer aan bij het derde principe, wat ingaat op vastgestelde normen; bij dit eerste instrumentele principe moet duidelijk zijn dat het een eenzijdige instrumentele actie betreft en geen interactie.

Als voldoende data deze verwachting ondersteunt, impliceert dit enerzijds dat wanneer het beleid niet meer als succesvol geïnterpreteerd kan worden door beleidsmakers, dat steden het beleid zullen stoppen om het over te nemen. Met andere woorden, op het moment dat een casus duidelijk aantoont dat de Wbmgp onsuccesvol werkt, is de kans kleiner dat andere steden het beleid zullen overnemen: zij zullen dit niet meer zien als een mogelijkheid om snel iets voor elkaar te krijgen. Anderzijds kan worden gesteld dat zolang de maatregel als succesvol bekend staat, op dat moment andere steden sneller geneigd zijn hetzelfde in te voeren, zonder verder grondig onderzoek uit te voeren of dit daadwerkelijk zal werken in de eigen gemeente. Kortom, de richting van het aantal toepassingen zal volgens dit principe afhankelijk zijn van de mate waarin lokale beleidsmakers het instrument kunnen percipiëren als succesvol. Hoe meer dat mogelijk is, hoe groter de kans dat beleid zich verspreid.

Het tweede principe is volgens Berry & Berry (2007, p. 225) dat steden onderling competitie hebben: *“they emulate policies of other [cities] to achieve an economic advantage over other [cities] or avoid being disadvantaged”*. Bij de Wbmgp kan een potentieel nadeel ontstaan als woningzoekenden met een laag inkomen en een criminele achtergrond in grote getallen terecht komen in een andere stad die deze personen niet weert met de Wbmgp, het zogenaamde ‘waterbedeffect’. Op die manier kunnen volgens de beleidslogica van de Rotterdamwet problemen verspreiden naar andere steden en zal de stad die de Rotterdamwet niet toepast een nadeel ervaren ten opzichte van andere steden. Bij dit principe formuleer ik de volgende verwachting:

- V2. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat zij nadelige gevolgen van een waterbedeffect willen voorkomen uit andere steden die de wet toeppassen.*

In de analyse zal concreet vastgesteld moeten worden of de beleidsmakers de Rotterdamwet inzetten als (preventief) middel om een werkelijke of vermeende intredende migratiestroom van ‘geweerden’ te voorkomen. Is het waterbedeffect onderdeel van de argumentatie vóór de implementatie van de Wbmgp en op welke informatie baseren zij hun stellingname?

Als deze verwachting voldoende ondersteund wordt in de analyse, impliceert het dat een *race to the bottom* kan ontstaan. Het wordt namelijk rationeel gezien voordelig om als stad zo snel mogelijk de Rotterdamwet in te voeren voor alle kwetsbare wijken. Op die manier wordt voorkomen dat de migratiestroom van ‘geweerden’ bij de kwetsbare wijken van deze stad terecht komen en de stad relatief een nadeel ervaart. Dit proces zou natuurlijk ten koste gaan van de rechten van de potentieel geweerden, die steeds minder plek hebben om te wonen in vergelijking met hun medeburgers. Het concurrentiegedrag werkt dus discriminatie en stigmatisering van deze groep ernstig in de hand. Dit effect zou eventueel verminderd kunnen worden door effectieve regionale of nationale afstemming. Op die manier kunnen afspraken worden gemaakt die dit waterbedeffect tegengaan. Ook de maximumtermijn die reeds binnen de wet is vastgesteld kan worden gezien als middel om de geschetste *race to the bottom* te remmen.

Het derde en laatste principe van het diffusiemodel is het volgen van nationale of regionale standaarden (Berry & Berry, 2007, p. 225). In tegenstelling tot de eerste verwachting, waar het vooral gaat om een eenzijdige instrumentele actie, betreft het hier een interactie: de beleidsmakers ondervinden druk vanuit de regio of nationale overheid om de Rotterdamwet in te voeren. De verwachting luidt daarom:

V3. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat in de regio of nationaal druk op hen wordt uitgevoerd om dit te implementeren om zo te voldoen aan vastgestelde standaarden.*

Volgens Berry & Berry (2007) kan de druk zowel dwingend, als de nationale staat eist dat een stad de Rotterdamwet moet invoeren, maar ook normatief worden uitgeoefend. Bij normatieve druk volgt de stad een ‘best practice’. Deze norm ontstaat bijvoorbeeld bij trainingen, overleggen of bij netwerken. Kennis van ‘succesvol’ beleid kan op nationaal niveau, regionaal niveau worden uitgewisseld, of door een pioniersstad actief worden verspreid.

Bij het thema van deze studie, de Rotterdamwet, zal dus gekeken moeten worden naar interactie tussen de stad die de wet wil invoeren enerzijds, en anderzijds de nationale overheid of andere steden die de wet toepassen. Worden op dergelijke bijeenkomsten of in de communicatie tussen overheden de Wbmgp als norm vastgesteld? Hetzelfde principe kan zich natuurlijk ook voordoen binnen de afzonderlijke landelijke politieke partijen. Als deze verwachting bevestigd wordt, impliceert dit dat de Rotterdamwet een beleidsnorm is geworden die in toenemende mate geïmplementeerd zal worden binnen het regionale of nationale netwerk waar de druk wordt uitgeoefend. De normatieve vraag is of dit wenselijk is. Anderzijds kun je

stellen dat op het moment dat een nieuwe norm ontstaat dat de Rotterdamwet niet ‘*best practice*’ is, de steden vervolgens geen aanvragen meer indienen en stoppen met de toepassing. De norm kan dus ook andersom werken en verspreiding van het beleid remmen.

3. Onderzoeksdesign

Onderzoeksmethode

Berry & Berry (2007, p. 243) schrijven de methode ‘*event history analysis*’ voor om per bestuursseenheid de verschillende diffusie-effecten (kopieer-, concurrentie- en volggedrag) te onderzoeken, naast de interne determinanten. Deze methode komt neer op een longitudinale data-analyse, waarbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve data kan worden onderzocht in de periode dat het beleid verbreidt. Een veelvoorkomend probleem bij het toepassen van deze strategie is dat het per definitie gaat om een schatting van een effect. Het is onmogelijk om te meten hoeveel een diffusiemechanisme exact heeft bijgedragen bij de besluitvorming om beleid te implementeren, gezien de complexiteit die erachter schuilgaat. Bovendien kunnen verschillende mechanismen onderling lastig vergeleken worden. De bewijsvoering in deze studie zal dus bestaan uit het aannemelijk maken van bepaalde invloeden, ofwel het genereren van *suggestive evidence* of indicatief bewijs.

Voor deze studie zal in de eerste plaats per diffusiemechanisme op kwalitatieve wijze worden onderzocht wat de beleidsmakers in Schiedam, Vlaardingen, Nissewaard en Capelle aan den IJssel motiveerde om de maatregel in te voeren, middels discours- en inhoudsanalyse. Voor iedere gestelde verwachting en bijbehorende observeerbare implicatie, zal ik overtuigend bewijs proberen te vergaren vóór en tegen. Op basis daarvan trek ik conclusies over de aannemelijkheid van ieder verspreidingsmechanisme.

Als de beleidsmakers (wethouders en raadsleden) duidelijk maken dat zij positief staan tegenover de werking van de Rotterdamwet in een andere stad, zonder de argumentatie te staven op onderzoek naar de potentiële effectiviteit van de maatregel in de eigen wijken, geeft dit overtuigende ondersteuning voor V1. In het geval dat wordt beredeneerd dat de situatie in Rotterdam (of in andere steden die de Wbmgp hanteren) geen invloed heeft gehad op het besluit, geeft dit bewijs tegen deze verwachting. Het tweede principe, dat steden onderling concurreren, zal ondersteund worden als beleidsmakers het waterbedeffect aandragen in hun argumentatie vóór de implementatie van de Wbmgp. Geven zij daarentegen aan geen nadelige effecten van de migratiestroom ‘geweerden’ te ervaren of verwachten, dan lijkt V2 minder waarschijnlijk. En ten slotte, als de wethouders en raadsleden op basis van trainingen of overleg in hun netwerk

stellen dat de Rotterdamwet ‘*best practice*’ is en daarom ingevoerd dient te worden, dan biedt dit bewijs voor V3. Ook als formeel druk op hen wordt uitgeoefend om de wet toe te passen biedt dat ondersteuning. Als zij geen extern contact onderhouden over dit thema, of geen eenduidige beleidsnorm is vastgesteld of overgenomen, dan is deze verwachting minder aannemelijk.

Naast dit kwalitatieve onderdeel zal ik aanvullend kwantitatief vergelijkend onderzoek doen naar de interne determinanten van de vier steden. In hoeverre en op welke aspecten verschillen de steden grofweg, wanneer gekeken wordt naar problemen rondom leefbaarheid, de politieke motivatie en beschikbare middelen? Dit betreft de periode voorafgaand aan de stemming over de aanvraag. De bevindingen van dit onderdeel kunnen een grove indicatie geven in hoeverre de aanvragen van gemeentes buiten Rotterdam relatief onafhankelijk hebben plaatsgevonden.

Voor de determinant ‘politieke motivatie’ zal ik nagaan hoe de aangewezen buurten scoren op leefbaarheid ten tijde van de raadsstemming voor de aanvraag. Naarmate deze score lager is, hoe groter ik de motivatie inschat voor de politiek om te interveniëren. Als steden wijken aanwijzen met een relatief hogere score, dan is het minder aannemelijk dat zij onafhankelijk van de andere steden interveniëren – de diffusie-effecten zouden in dat geval meer aannemelijk worden. Voor de tweede determinant, de beleidscontext, zal ik nagaan in hoeverre het bestaande sociale investeringsbeleid ineffectief blijkt. Daarvoor zal ik onderzoeken of de leefbaarheidsscore verbetert over de periode van vier of acht jaar⁷ voor de interventie, of niet. Als dit niet stijgt én er wordt geïnvesteerd in dit gebied, dan zal dit indicatie geven dat het huidige sociale beleid niet effectief genoeg is. De gemeente zal dan dus sneller geneigd zijn om de Wbmgp te overwegen. Als de score daarentegen een positieve ontwikkeling weergeeft, dan geeft dat juist indicatie voor de verwachtingen van het diffusiemodel, omdat de keuze voor de Wbmgp op dit aspect niet logisch lijkt voort te komen uit interne factoren.

Voor de derde interne determinant zal ik onderzoeken in hoeverre het mogelijk is voor de steden om extra te investeren in sociale projecten ten behoeve van de leefbaarheid. Op het moment dat een stad structureel weinig geld beschikbaar heeft, is de Wbmgp budgettair gezien een meer voordehand liggend alternatief. De interventie levert relatief geen grote extra kostenpost en kan bovendien zorgen voor een vermindering van bijstandsgerechtigden binnen de stadsgrenzen – wat potentieel geld voor de gemeentekas bespaart. Op het moment dat de

⁷ Het is voor Capelle aan den IJssel en Vlaardingse in dit geval alleen mogelijk om de leefbaarheidsontwikkeling over acht jaar in te zien in plaats van vier jaar.

gemeentes geen budgettaire problemen ondervinden, is het waarschijnlijker dat het besluit voor de Wbmgp voortvloeit uit externe factoren. Concreet wordt gekeken naar de structurele exploitatieruimte. Dat is een kengetal dat de balans van alle structurele en incidentele inkomsten en uitgaven weergeeft (zie Bijlage 2). 0% geeft een perfect sluitende begroting weer; een negatief percentage geeft een structureel budgettair tekort weer; en een positief percentage geeft aan dat de gemeente ruimte heeft om nieuwe (structurele) sociale investeringen te starten. Anders gezegd, als dit kengetal negatief is, is het meer aannemelijk dat voor de Wbmgp wordt gekozen vanwege beperkte middelen.

Data-vergaringsmethode

De gemeentelijke raads- en commissievergaderingen waar gedebatteerd wordt over het wel of niet toepassen van de Rotterdamwet dienen als startpunt om de observeerbare implicaties van de diffusiemechanismen te toetsen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015a, 2015b; Gemeente Vlaardingen, 2015a, 2015b; Gemeente Schiedam, 2016, 2017b; Gemeente Nissewaard, 2019). Deze raadsvergaderingen zijn opgenomen en terug te beluisteren in het online archief (raadsinformatie). Aanvullend zijn alle relevante documenten in de raadsarchieven nagegaan, zoals afwegingskaders, raadsvragen, achtergrondinformatie en coalitieakkoorden. Dat komt neer op alle documenten in de raadsarchieven waar de woorden ‘Rotterdamwet’, ‘Wbmgp’ of ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’ in voorkomen tot het moment waarop is besloten de aanvraag in te dienen. Ook is regionaal overleg en relevante communicatie tussen gemeentes en nationale overheid bestudeerd. Zo is in regio Rijnmond een werkgroep opgesteld tussen wethouders, die het sociale huurwoningendomein bespreekt (Samenwerkingsverband Wonen regio Rotterdam) en portefeuillehoudersoverleg. Verslagen van deze bijeenkomsten en PowerPointpresentaties zijn beschikbaar online (Stadsregio Rotterdam, 2014; Vossenaar, 2014).

De uitgebreide aanvragen voor de Wbmgp, die data opsommen over de situatie in de wijken, de proportionaliteit en het ander sociaal beleid in de wijk schetsen, dienen als startpunt om interne determinanten vast te stellen. Ook deze aanvragen zijn online beschikbaar in de raadsarchieven. Aangezien dit geen gestandaardiseerd format betreft, heb ik gekozen om in de analyse alleen te werken met data uit de interactieve Leerbarometerkaart en Findo van BZK. De kaart kent voor elke hectare woongebied over meerdere jaren leefbaarheidsscores toe (politieke motivatie), en waardeert de ontwikkeling (beleidscontext). Voor het vaststellen van de derde determinant (beschikbare middelen) wordt data van Findo gebruikt, waar de financiële gezondheid van alle Nederlandse gemeentes sinds 2014 wordt bijgehouden. Dit is

geoperationaliseerd met de indicator ‘structurele exploitatieruimte’: dit kengetal combineert alle structurele lasten met de structurele baten en wordt gecorrigeerd met de niet-structurele uitgaves en inkomsten uit de gemeentekas.

4. Analyse

Van kopeergedrag naar transitief-kopeergedrag

V1. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat beleidsmakers denken dat dit goed heeft gewerkt in andere steden – slechts om die reden verwacht de lokale politiek dat het óók succesvol zal zijn in eigen stad.*

Slechts één politieke partij van de onderzochte steden, ONS.Vlaardingen, percipieert de Wbmgp expliciet als succesvol op basis van de eerder genoemde landelijke evaluatie uitgevoerd door Hochstenbach, et al. (2015; Gemeente Vlaardingen, 2015b). ONS.Vlaardingen stelt in het raadsdebat over de aanvraag dat het doel van de Wbmgp voor hen niet is om de leefbaarheid in de aangewezen buurten te verbeteren, maar dat het doel is om de groep kansarmen meer te spreiden over de stad. Er wordt verwezen naar de evaluatie van Hochstenbach, et al. (2015), waaruit inderdaad blijkt dat de groep potentieel geweigerden door de Rotterdamwet op andere plekken terecht kwam. Daarom oordeelt ONS.Vlaardingen dat de maatregel goed heeft gewerkt. Opmerkelijk is dat het hier dus niet gaat over het resultaat qua leefbaarheidsverbetering in de aangewezen buurten, maar over de vraag of het instrument werkt om de woningmarkt te beïnvloeden. Dit is de enige partij die de gestelde verwachting zuiver volgt; geen van de andere beleidsmakers stellen in raadsvergaderingen of relevante raadsdocumenten dat de het Wbmgp-beleid in Rotterdam succesvol is gebleken. Er is dus nagenoeg geen bewijs naar voren gekomen die V1 onderschrijft.

Het bewijs dat V1 tegensprekt is daarentegen overtuigender en talrijk. Dit richt zich op drie aspecten. Ten eerste stelt de verwachting dat lokale beleidsmakers vóór de invoering van de Wbmgp zijn, omdat zij zien dat dit succesvol is in andere steden. Dit blijkt dus niet uit de raadsdebatten en documentatie van de gemeentes. Geen van de gemeenteraadsleden of wethouders (minus ONS.Vlaardingen) stellen resoluut dat de Wbmgp tot overtuigende, significante positieve resultaten heeft geleid in de gemeente Rotterdam of andere steden. Zo worden in Vlaardingen, Schiedam en Nissewaard de conclusies van Hochstenbach, et al. (2015) besproken: de beleidsmakers beamen dat de leefbaarheid niet significant is verbeterd in Rotterdamse Wbmgp-buurten (Gemeente Vlaardingen, 2015b; Gemeente Schiedam, 2016, 2017a; Gemeente Nissewaard, 2019). In Capelle aan den IJssel wordt een andere evaluatie

besproken, omdat die van Hochstenbach, et al. (2015) nog niet gepubliceerd was. Deze (mild positieve) resultaten over de ontwikkelingen van de Rotterdamse Wbmgp-wijken waren volgens de wethouder nog te prematuur, omdat dergelijke effecten pas op langere termijn goed meetbaar zijn (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Van Dun & Van der Zanden, 2012). Kortom, de notie dat de toepassing van de Wbmgp in andere steden als succesvol wordt gepercipieerd gaat lastig op bij alle vier onderzochte gemeentes.

Ten tweede komt in de debatten steeds naar voren dat de beleidsmakers zich juist willen differentiëren van het beleid in Rotterdam. Dit gaat tegen de gestelde verwachting in, dat voorschrijft dat steden succesvol beleid overnemen. De wethouders van Capelle aan den IJssel, Vlaardingen en Schiedam benadrukken consequent dat ze de Wbmgp anders toepassen dan Rotterdam, omdat andere artikelen (artikel 9 en 10) worden gehanteerd en het minder grootschalig wordt uitgerold (zie Bijlage 1; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Gemeente Vlaardingen, 2015b; Gemeente Schiedam, 2017b). Zo wordt artikel 8 niet toegepast omdat dit te controversieel of ingrijpend geacht wordt. Tevens zijn de wethouders en raadsleden ontevreden over de naam ‘Rotterdamwet’ vanwege het negatieve imago dat daarmee wordt geassocieerd. De verantwoordelijke wethouders van Schiedam en Vlaardingen stellen zodoende voor om de wet respectievelijk de Schiedamwet of Vlaardingenwet te noemen, om te benadrukken dat het beleid in deze steden afwijkt van de Wbmgp in Rotterdam. De wethouder uit Capelle aan den IJssel zegt eveneens trots te zijn het anders te doen dan in Rotterdam (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b). De wethouder van Nissewaard benadrukt vooral dat de toepassing van de Wbmgp een voortzetting is van het beleid dat zij al eerder toepasten zonder wettelijk kader (hier zal ik nader op ingaan bij de derde verwachting), en dus niet geïnspireerd is op Rotterdam (Gemeente Nissewaard, 2019). Deze constatering maken het dus minder aannemelijk dat beleid wordt overgenomen uit Rotterdam of andere steden.

Ten derde stelt V1 dat beleidsmakers denken dat het beleid succesvol zal weken in de eigen gemeente. Over dit punt heersen echter veel onzekerheden. Geen van de beleidsmakers (m.u.v. de PVV-fractie in Nissewaard, de CDA-fractie in Vlaardingen en Leefbaar Capelle) stellen resoluut dat de invoering van de Rotterdamwet op zichzelf zal leiden tot een betere leefbaarheid of minder criminaliteit in de aangewezen buurten (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Gemeente Vlaardingen, 2015b; Gemeente Schiedam, 2017; Gemeente Nissewaard, 2019). Consequent wordt benadrukt dat de Wbmgp een maatregel is binnen een bredere sociale beleidsstrategie om de leefbaarheid te verbeteren, en dat de concrete impact van de wet amper te meten valt op korte termijn. Raadsleden voelen de verantwoordelijkheid om alle mogelijke instrumenten in te zetten om de leefbaarheidssituatie te verbeteren. Een adagium

dat regelmatig opduikt bij beleidsmakers die vóór zijn is: ‘beter iets doen, dan niets doen’ (D66 en VVD Vlaardingen), ‘het is de moeite waard om het te proberen’ (wethouder Vlaardingen), ‘niet geschoten is altijd mis’ (VVD Schiedam), ‘alle middelen zijn geoorloofd’ (D66 Schiedam), ‘het is noodzakelijk om *iets* te doen’ (wethouder Schiedam), ‘gewoon aanpakken’ (wethouder Capelle aan den IJssel), of ‘als er een beter instrument was, dan hadden we dat gedaan’ (D66 Capelle aan den IJssel; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Gemeente Vlaardingen, 2015b; Gemeente Schiedam, 2016)⁸. De overeenkomst tussen deze uitspraken is dat het suggereert dat de wet ‘de moeite waard is om uit te proberen’, zonder dat van te voren beredeneerd of onderzocht hoeft te worden wat concrete gevolgen of risico’s zijn van het beleidsinstrument. Kortom, in tegenstelling tot de verwachting denken veel beleidsmakers nog niet overtuigd te zijn dat de Wbmgp succesvol zal uitwerken. Toch voelen zij zich genooddaakt dit in te voeren. Aan de hand van monitoring zijn ze van plan om te meten of de wet effectief is. Op het moment dat de maatregel niet de gewenste resultaten boekt, willen de beleidsmakers de maatregel herzien door ofwel te stoppen (zoals de wethouder in Schiedam voorstelt; Gemeente Schiedam, 2017b), ofwel te intensiveren (zoals de Vlaardingse wethouder en de CDA-fractie in Schiedam aanvoeren; Gemeente Vlaardingen, 2015b; Gemeente Schiedam, 2017b).

Uit deze analyse is dus in eerste instantie weinig overtuigend bewijs naar voren gekomen voor V1 bij alle vier de onderzochte cases. Slechts één partij volgt het kopieergedrag-mechanisme zuiver: ONS.Vlaardingen. Uiteindelijk heeft enkel deze partij verhoudingsgewijs weinig impact op de besluitvorming voor de Wbmgp en dus ook voor de verspreiding van de Wbmgp in de regio Rijnmond. Daartegenover bracht de analyse wel overtuigend en talrijk bewijs naar voren dat de eerste verwachting weersprekt. De gemeentes 1) zien over het algemeen geen overtuigende positieve werking van de Wbmgp in andere steden, 2) willen een versie toepassen die afwijkt van andere steden, en 3) hebben onzekere verwachtingen over de successen van de maatregel in de eigen gemeente. Samengenomen is het niet aannemelijk dat dit mechanisme – in deze vorm – van toepassing is bij de besluitvorming omtrent de Wbmgp.

⁸ De wethouder van de gemeente Nissewaard onderscheidt zich van dit adagium, door te stellen dat een goede onderbouwing essentieel is voordat de Wbmgp kan worden toegepast en dat niet iedere gemeente zomaar moet komen aanzetten met deze wet (Gemeente Nissewaard, 2019). Hij beargumenteert, zodoende, dat soortgelijk beleid al eerder werd toegepast in de gemeente en dat dat in sommige gevallen al goede resultaten opleverde. De verwachting is dat de Wbmgp vergelijkbare resultaten zal genereren. Andere gemeentes refereren in de bestudeerde bronnen niet naar eerdere positieve resultaten van het screenen bij woningtoewijzingen.

Toch is van belang om bij deze bevinding kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het juist dat de Rotterdamwet op een andere manier wordt toegepast. De onderzochte steden passen andere artikelen van de Wbmgp toe en rollen het op kleinere schaal uit dan in Rotterdam (zie Bijlage 1). In strikte vorm wordt het beleid dus niet letterlijk overgenomen. Desalniettemin functioneren de artikelen die ze toepassen wel degelijk op dezelfde manier. In zowel Rotterdam als de omliggende steden wordt uiteindelijk voorrang verleend aan personen op basis van sociaaleconomische kenmerken, om te voorkomen dat mensen waarvan wordt geacht dat zij een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid minder intrede doen in de aangewezen stadswijken. Met andere woorden, het beleid is in tegenstelling tot wat wethouders en raadsleden doen voorkomen wel degelijk op een essentieel punt vergelijkbaar. In de eerste plaats omdat het dezelfde wet is waarmee woningtoewijzingen worden gestuurd op leefbaarheid. Het beleid wordt in die zin dus wel degelijk overgenomen, maar dan in een afwijkende vorm. De kaders zijn echter hetzelfde.

Ten tweede willen de wethouders (met uitzondering van Nissewaard) niet van te voren onderzoeken of de wet zal werken in eigen gemeente. Zij baseren hun aangepaste versie van de Wbmgp nog volledig op hun perceptie van bedenkelijke effecten in Rotterdam. Dit wijst op een instrumentele ‘*decisionmaking shortcut*’, alleen op een andere manier dan in de verwachting wordt gesuggereerd. Juist omdat de beleidsmakers door de evaluaties en mediaberichtgeving overtuigd zijn geraakt dat de Wbmgp op Rotterdamse wijze onvoldoende resultaten boekt en potentieel schadelijk is voor het imago, ontwikkelen ze een andere werkwijze. Dit doen de beleidsmakers in de veronderstelling dat hun aangepaste wijze meer kans heeft op slagen *omdat* het niet op de Rotterdamse versie lijkt; niet omdat zij zelf hebben onderzocht of deze aangepaste vorm tot betere resultaten leidt.

Het kopieermechanisme, zoals beschreven door Berry & Berry (2007, p. 225), lijkt dus ontoereikend voor specifiek deze context. Als in V1 de notie ‘gepercipieerd succes’ – zowel over het beleid in de andere stad als eigen stad – wordt aangepast, blijkt het kopieermechanisme wel degelijk van significante invloed, mits de redenering wordt gevolgd dat de Wbmgp binnen dezelfde kaders als in Rotterdam staat. Dit alternatieve mechanisme noem ik ‘transitief-kopieergedrag’: beleid wordt overgenomen, maar dan in een nieuw jasje. De overeenkomst tussen beide kopieermechanismen is dat de gemeentes hoop hebben voor een goede werking van de wet, zonder dit in eigen gemeente te onderzoeken. Ze baseren in beide gevallen hun strategie aan de hand van resultaten in andere steden – een *decisionmaking shortcut*. Het nuanceverschil tussen de twee mechanismen is dat bij de eerste een succesvolle strategie wordt overgenomen; bij transitief-kopieergedrag wordt onsuccesvol beleid vermeden door het eigen

beleid een afwijkend vorm te geven. De bijbehorende alternatieve verwachting (V1*) bij dit alternatieve mechanisme, die dus aannemelijk en invloedrijk is, luidt:

V1*. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat beleidsmakers bewust zijn van negatieve resultaten in de pioniersstad – slechts om die reden verwachten zij dat een aangepaste vorm potentieel wel succesvol zal zijn en daarom de moeite waard is om uit te proberen, zonder dat dit van tevoren nader wordt onderzocht.*

Het verband tussen een waterbedeffect en concurrentiegedrag

V2. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat zij nadelige gevolgen van een waterbedeffect willen voorkomen uit andere steden die de wet toepassen.*

Dit mechanisme is in Schiedam potentieel het meest van invloed. Uit de evaluatie van Hochstenbach, et al. (2015, p. 37) blijkt namelijk dat ongeveer acht procent van de potentieel geweigerden van de Wbmgp vanuit Rotterdam in Schiedam terechtkomen⁹. Dat zal voornamelijk in goedkopere stadswijken zijn. Tegelijkertijd wordt in de raadsdocumentatie en raadsdebatten vastgesteld dat de hoge- en middeninkomensgroepen deze buurten verlaten (Gemeente Schiedam, 2016, 2017a, 2017b). De VVD ziet daarom de Wbmgp als een manier om de aangewezen wijken ‘te redden’. Ook het CDA stelt dat het waterbedeffect een negatieve invloed heeft op de Schiedamse buurten. ChristenUnie-SGP, en GBS willen de Wbmgp inzetten, mede omdat deze fracties zien dat de gemeente Rotterdam van plan is om een aanzienlijk aantal sociale huurwoningen te slopen. De Wbmgp wordt als middel gezien om op deze nieuwe stroom te anticiperen. De argumentatielijnen van deze Schiedamse partijen volgen V2, omdat beleidsmakers het instrument (preventief) willen inzetten om een instroom vanuit andere gemeentes die de Wbmgp inzetten te voorkomen. Een kanttekening hierbij is dat de andere fracties en de wethouder in de raadsvergaderingen nauwelijks ingaan op dit effect en eventuele gevolgen van het eigen Wbmgp-beleid voor de andere buurtgemeentes. Het lijkt mechanisme lijkt dus van significante invloed in Schiedam, maar niet cruciaal.

Naast het waterbedeffect als gevolg van de Wbmgp en als gevolg van hervormingsplannen van Rotterdam, wijzen de onderzochte data op een ander waterbedeffect. Bij de aanvraag van de Wbmgp in Schiedam wordt vastgesteld dat de leefbaarheid voornamelijk slecht scoort vanwege het grote aantal arbeidsmigranten (MOE-landers; Gemeente Schiedam, 2017a, p. 15), die voor een groot aandeel seizoenswerk in Westlandse kassen verrichten. Deze personen zouden beter gehuisvest kunnen worden dicht bij werk, maar door het woonbeleid

⁹ Dit is gemeten over de periode 2004-2013. In Vlaardingen en Capelle aan den IJssel komt dit aandeel neer op vier procent; in Spijkenisse (Nissewaard) 2,5 procent.

in de gemeente Westland lukt dit onvoldoende (OmroepWest, 2020). Daardoor ontstaat een structureel waterbedeffect van deze groep arbeiders vanuit het Westland naar steden in de regio. Deze arbeidsmigranten kunnen in Schiedam lastig binding in de buurt maken, wat zodoende de leefbaarheidsscores in een aantal buurten laat dalen, mede omdat het hebben van een migratieachtergrond en sociaaleconomische status een negatieve invloed heeft op de leefbaarheidsmeting. Alhoewel in de gemeenteraad deze connectie minder expliciet naar voren komt, is het duidelijk dat de uitwerking van de Wbmgp er mede voor zorgt dat de instroom van deze groep inperkt wordt. Bij een groot deel aangewezen woningen wordt voorrang gegeven aan personen met maatschappelijke beroepen¹⁰ of personen die werken in de maakindustrie (artikel 9; Gemeente Schiedam, 2017a). De arbeidsmigranten werkzaam in de kassenbouw krijgen zo dus minder kans om te kunnen wonen in Wbmgp-buurten. Daarbovenop constateert de gemeente dat vooral de arbeidsmigranten overlast veroorzaken in de slecht leefbare wijken (Gemeente Schiedam, 2017a, p. 15). Artikel 10, die Schiedam ook toepast, zorg ervoor dat ook deze mensen niet gemakkelijk meer terug kunnen komen naar de stad. Kortom, de overwegingen vóór, en uitwerking van de Wbmgp lijken mede ingegeven door het waterbedeffect van arbeidsmigranten die seizoenswerk verrichten in het Westland, wat overeenkomt met het concurrentiegedrag-principe.

ONS.Vlaardingen voerde in 2014 campagne tegen de instroom van ‘kansarmen’ (Vlaardingen24, 2014). De Rotterdamwet wordt door hen gezien als middel om deze instroom tegen te gaan. Lijsttrekker F. Hoogendijk verklaart:

[w]e hebben in Vlaardingen al heel veel mensen zonder werk en inkomen. Wij willen niets liever dan die mensen er weer bovenop helpen. Maar dan moet je natuurlijk niet tegelijkertijd een blijvende instroom van kansarmen hebben. Iedereen hier toelaten klinkt wel heel sympathiek, maar uiteindelijk kun je dan helemaal níemand meer goed helpen. Rotterdam, Schiedam en Spijkenisse [sic] zijn al bezig met de Rotterdamwet; Vlaardingen wordt op die manier het afvoerputje van de regio. Willen we Vlaardingen economisch weer gezond maken, dan kunnen we niet om de Rotterdamwet heen. We hebben nu wel genoeg armoede en leegstaande winkelpanden in onze stad.

(Vlaardingen24, 2014)

Dit standpunt volgt de gestelde verwachting. Dit standpunt wordt echter niet (expliciet) breder gedeeld door andere raadsleden of door de wethouder in de debatten en raadsdocumentatie. Voor Vlaardingen blijkt ook dat de instroom potentieel geweigerden van de Wbmgp beperkt is; de gemeente lijkt dezelfde groep arbeidsmigranten te moeten huisvesten als Schiedam. Uiteindelijk lijkt het concurrentiegedrag-mechanisme dus minder van invloed te zijn bij de

¹⁰ Dit betreft mensen die werken in de zorg, het onderwijs, overheid, of openbare orde en veiligheid.

besluitvorming in Vlaardingen dan in Schiedam, mede omdat het waterbedeffect van de Wbmgp in deze stad relatief klein is (4%).

Ook in Nissewaard en Capelle aan den IJssel wordt het waterbedeffect minder relevant geacht voor de besluitvorming. In zowel Capelle aan den IJssel als Nissewaard zijn raadsvragen gesteld naar aanleiding van een potentieel waterbedeffect van het Wbmgp-beleid in Rotterdam (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2009; Gemeente Nissewaard, 2015, p. 12). De raadsleden uitten zorgen over mogelijke migratiestromen. Echter, uit de beantwoording blijkt dat dit effect beperkt is. Het onderwerp komt verder niet meer ter sprake in de argumentatie vóór de toepassing van Wbmgp in de raadsvergaderingen, wat suggereert dat dit mechanisme geen significante rol speelt in de besluitvorming. Wel werd bij beide gemeentes kort benoemd dat ze het beleid in de toekomst willen afstemmen binnen de regio om een waterbedeffect in de toekomst te voorkomen (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Gemeente Nissewaard, 2019). Dit komt mede omdat ze – net als een aantal fracties in Schiedam – een nieuwe migratiestroom verwachten als gevolg van Rotterdamse woningvoorraadhervormingen.

In de vier onderzochte gemeentes komt het interstedelijke waterbedeffect dus telkens aan bod. Raadsleden zijn bewust van het feit dat de Wbmgp (of beperkte huisvesting voor arbeidsmigranten) nadelige gevolgen kan hebben voor andere steden, alsook voor de groep woningzoekenden in kwestie. In Schiedam wordt dit relatief als belangrijk punt meegenomen in de overwegingen vóór de Wbmgp. In dit geval is het mechanisme significant van invloed. In de gemeente Vlaardingen is het mechanisme van concurrentiegedrag slechts expliciet waar te nemen bij één lokale partij, ONS.Vlaardingen, en lijkt dus relatief minder van invloed bij de besluitvorming. Verder speelt dit mechanisme op basis van de geanalyseerde bronnen geen significante rol bij de besluitvorming in Nissewaard en Capelle aan den IJssel.

Deze bevindingen wijzen op een verband tussen de omvang van het waterbedeffect en de werking van het concurrentiemechanisme. Hoe groter de ‘nadelige’ instroom, hoe groter de invloed van het concurrentiemechanisme in de besluitvorming. Dat verklaart waarom het in Schiedam van invloed is (vanwege de relatief grote instroom), minder in Vlaardingen, en nagenoeg niet in Nissewaard of Capelle aan den IJssel (vanwege de geringe instroom). Aangezien dit onderzoek slechts vier cases heeft onderzocht, kan over dit verband nog niet veel met zekerheid worden gezegd. Zo is niet onderzocht of andere steden die vergelijkbare instromen ondervinden ook hetzelfde reageren, en is het mechanisme slechts bij één casus significant bevonden.

De Wbmgp als nieuwe formele en ‘best practice’ norm

V3. *de aanvraag voor de Wbmgp wordt door lokale beleidsmakers ingediend en ondersteund, omdat in de regio of nationaal druk op hen wordt uitgeoefend om dit te implementeren om zo te voldoen aan vastgestelde standaarden.*

Capelle aan den IJssel, Vlaardingen, Schiedam en Nissewaard screenen woningzoekenden alvorens zij de aanvraag indienden voor de Wbmgp (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2012, p. 4; Gemeente Vlaardingen, 2015a; Gemeente Schiedam, 2017b; Gemeente Nissewaard, 2019). De wethouders gaven aan dat zij door het ministerie werden geattendeerd op het feit dat dit beleid geen wettelijk kader had en voortaan alleen mogelijk was binnen het kader van de Wbmgp. Ze willen de Wbmgp vervolgens dus toepassen, omdat ze niet voldeden aan de nationale wet. Dit komt overeen met V3, omdat extern (dwingend) druk is uitgeoefend op de gemeentes om de Wbmgp toe te passen – een nationaal vastgestelde formele norm voor screeningsbeleid. Deze druk leek reden voor het bestuur van Nissewaard om minder uitvoerig te debatteren over de uitwerking van de Rotterdamwet in de gemeenteraadcommissies of de raad van Nissewaard. De burgemeester geeft aan dat dit een ‘technische uitvoering’ betreft, omdat al afspraken zijn gemaakt met de wooncorporaties en politie om woningzoekenden te screenen (Gemeente Nissewaard, 2019).

De wethouder uit Nissewaard geeft in de enige raadsvergadering over de Wbmgp-aanvraag tevens aan ‘intensief contact’ te hebben met het ministerie. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de rol van BZK groter is dan alleen attenderen op het wettelijke kader. Ook de burgemeester van Schiedam geeft aan dat BZK hen ‘redactioneel heeft ondersteund’ en ‘meekeken’ bij de aanvraag (Gemeente Schiedam, 2017b). De wethouder van Vlaardingen heeft alvorens de aanvraag contact gehad met het ministerie en vertelt op basis van het gesprek dat hij overtuigd is dat de aanvraag wordt toegekend – nog voordat de raad heeft gedebatteerd (Gemeente Vlaardingen, 2015a). Naast de dwingende formele druk, is het contact tussen de gemeentes en het ministerie dus bovendien ondersteunend geweest bij de aanvragen voor de Wbmgp. BZK lijkt kortom een normstellende (formeel) en ondersteunende rol te spelen bij de verspreiding van de Rotterdamwet. In het onderzoek heb ik niet kunnen achterhalen op welke manier deze gesprekken gevoerd werden tussen gemeente en het ministerie onderling. Zo is het nog onduidelijk wat de concrete ondersteuning inhoudt: hoe intensief was deze samenwerking? Was er sprake van onenigheid over het besluit van de gemeente, of juichte het ministerie zaken juist toe?

Naast het contact tussen de gemeentes en BZK onderling, spelen ook regionale overleggen een significante rol voor de verspreiding van de Rotterdamwet. Op 25 september

2014 is een overleg georganiseerd tussen de portefeuillehouders van woonbeleid in de regio: zij geven van te voren aan meer te willen weten hoe zij kunnen sturen op leefbaarheid (Stadsregio Rotterdam, 2014). Eerst werd een presentatie gegeven over de wijziging van de Woonwet door een afgevaardigde van het ministerie (Vossenaar, 2014). Onder andere werd uitgelegd dat het niet meer mogelijk was voor de gemeentes om zelfstandig de woningmarkt op leefbaarheid te sturen: dat kon voortaan alleen met de Wbmgp. Ten eerste is het duidelijk dat op deze bijeenkomst een formele norm om de Wbmgp toe te passen gesteld is. Ten tweede is het duidelijk dat druk is uitgeoefend op de gemeentes om zich hier aan te houden, omdat expliciet wordt gesteld dat er geen wettelijk kader meer is voor hen om woningzoekenden te screenen. Bovendien werd geen alternatief geopperd om op een andere wijze te sturen op leefbaarheid, en bood het ministerie ondersteuning aan bij het opstellen van de Wbmgp-aanvragen (Vossenaar, 2014).

Opvallend is dat in de presentaties geen negatieve aspecten van de Wbmgp worden behandeld. Er is geen aandacht voor 1) de nog geringe bewijsvoering van de effectiviteit, 2) de nog lopende evaluatie, 3) de vraag waarom dit kan worden toegepast buiten de vier grote steden en 4) de mogelijk negatieve consequenties van het instrument voor de woningzoekenden in kwestie of buurgemeentes (Vossenaar, 2014). Daarmee lijkt de Wbmgp naast een wettelijke norm ook als ‘*best practice*’ beleidsnorm in de lucht te hangen, mede omdat is toegezegd dat een aanvraagproces door BZK wordt ondersteund. Bij alle vier onderzochte gemeentes is na deze vergadering een impuls te zien in de raaddocumentatie of raadvorstellen waar de Wbmgp aan bod komt. Kortom, deze regionale vergadering lijkt een cruciaal punt te zijn geweest bij de verspreiding van de Wbmgp.

De overwegingen voor de Wbmgp zijn dus initieel, en in grote mate, gebaseerd op normen die vastgesteld zijn door BZK in regionale besprekingen en ondersteunend contact onderling. Het volgmechanisme is dus zeer aannemelijk en van relatief grote invloed bij de verspreiding van het beleid. BZK speelt hier een sleutelrol. Dit is opvallend, omdat het ministerie zelf een uitgebreide evaluatie heeft laten uitvoeren naar de effecten van de wet, waarvan de conclusies behoorlijk negatief uitpakten: deze resultaten werden niet afgewacht voordat het toezegde andere gemeentes te helpen met Wbmgp-aanvragen. De norm van het instrument als ‘*best practice*’ lijkt daarmee voorbarig. Bovendien is het opvallend dat BZK (al dan niet redactioneel) meewerkt aan een aanvraag die zij vervolgens dienen te toetsen. De schijn wordt gewekt dat de slager zijn eigen vlees keurt. In die zin is het niet vreemd dat alle aanvragen

tot nu toe zijn goedgekeurd. De vraag of deze rol wenselijk is, wordt verder behandeld in de discussie en aanbevelingen.

Aangezien de bestuurders van de vier gemeentes – niet alleen op deze bijeenkomst – ook informatie kregen over de uitwerking van de wet van afgevaardigden uit de Gemeente Rotterdam (Stadsregio Rotterdam, 2014; Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b), is het tevens mogelijk dat Rotterdam een norm van ‘*best practice*’ oplegde. Ook in deze presentaties is weinig aandacht voor eventuele nadelige effecten en de beperkte bewijsvoering voor de effectiviteit van de maatregel: wel wordt geopperd dat een andere variant van de Wbmgp meer gewenst zou zijn. Deze Rotterdamse beleidsnorm is dus niet effectief gebleken, aangezien de gemeentes de Wbmgp anders dan Rotterdam vormgaven. Dit lijkt juist het tegenovergestelde van een normoverdracht te bevestigen. Het beleid in de gemeente Rotterdam is dus wel invloed geweest bij het transitieve kopieermechanisme (V1*), maar niet in de zin dat deze norm als ‘*best practice*’ effectief is verspreid, wat onder het volgmechanisme zou vallen. Het verschil is dat bij het kopieermechanisme een ‘*decisionmaking shortcut*’ (een eenzijdige instrumentele overweging) centraal staat, en bij het volgmechanisme de nadruk ligt op een ‘*best practice*’-norm (een normatieve overdracht). Kortom, de invloed van het volggedrag-mechanisme is alleen significant bij de interactie tussen gemeentes en BZK.

Uit de geanalyseerde bronnen is verder niet naar voren gekomen dat de vier gemeentes onderling contact onderhouden over de Wbmgp alvorens de aanvraag is opgesteld – er wordt alleen geïnformeerd als de raad heeft besloten tot het indienen van de Wbmgp-aanvraag (Gemeente Capelle aan den IJssel, 2015b; Gemeente Vlaarding, 2015b; Schiedam, 2017b; Gemeente Nissewaard, 2018). Ten slotte wezen de geraadpleegde bronnen niet op een invloedrijke norm vóór de Wbmgp, die binnen een nationaal verenigde partij is overgedragen naar lokale delegaties, of tussen regionale fracties onderling.

Interne determinanten

De determinant ‘politieke motivatie’ is vastgesteld aan de hand van leefbaarheidsscores in de periode van besluitvorming. Alle kaarten met deze data zijn weergegeven in Bijlage 1 (met Rotterdam-Zuid als referentie). Op basis daarvan is vast te stellen dat Schiedam relatief de laagste Leefbaarheidsscores heeft in aanloop naar het besluit tot de Wbmgp. De scores zijn vergelijkbaar met de scores van de Wbmgp-buurt in Rotterdam-Zuid. Zo heeft Schiedam buurten met de scores ‘ruim onvoldoende’ of ‘zeer onvoldoende’ (de laagst mogelijke scores) opgegeven voor de aanvraag. In Capelle aan den IJssel en Vlaarding zijn de scores gemiddeld genomen hoger: daar komen de Wbmgp-buurt voornamelijk uit op ‘onvoldoende’.

Nissewaard heeft verhoudingsgewijs hogere scores in de aangewezen buurten. Dit zijn voornamelijk gebieden die ‘zwak’ scoren. Opvallend is dat hier slechts één gebied ‘onvoldoende’ leefbaar is, en dat zelfs een buurt is aangewezen die ‘voldoende’ scoort.

Voor het vaststellen van de interne determinant ‘beleidscontext’, is gekeken naar de leefbaarheidsontwikkeling (eveneens weergegeven in Bijlage 1): naarmate deze beter scoort, is het minder aannemelijk dat de Wbmgp noodzakelijk is. Capelle aan den IJssel, Vlaardingen en Schiedam hebben voornamelijk gebieden gekozen die geen ontwikkeling doormaakten. Bij elk van deze steden is daarbij een gebied aangewezen dat erop achteruitgaat én een gebied dat al positief ontwikkelde. Nissewaard heeft vooral gebieden aangewezen waar geen ontwikkeling is en drie gebieden die al voortuitgang boekten.

Op basis van deze twee interne determinanten is het voor Nissewaard grofweg het minst aannemelijk dat zij onafhankelijk van andere steden startten om de Wbmgp te overwegen. Voor Nissewaard lijkt de maatregel relatief het minst noodzakelijk op basis van interne determinanten. De vraag rijst op of de Wbmgp geschikt is bij deze leefbaarheidsscores, aangezien de Wbmgp bedoeld is als ‘laatste redmiddel’. Voor Schiedam geldt dat andersom. De situatie in de aangewezen buurten zijn vergelijkbaar met die in Rotterdam-Zuid. Voor Schiedam is het dus wel aannemelijk dat de stad onafhankelijk van andere steden tot een Wbmgp-aanvraag komt. Capelle aan den IJssel en Vlaardingen scoren relatief gezien tussen Schiedam en Nissewaard in. Voor deze steden is dus niet goed vast te stellen of zij onafhankelijk tot een Wbmgp-aanvraag zouden komen.

Voor de derde interne determinant ‘beschikbare’ middelen wordt de budgettaire situatie van de gemeentes getoetst. Voor het bepalen van de financiële gezondheid is gekozen om naar de structurele exploitatieruimte te kijken – één van de vijf gangbare kengetallen om inzicht te krijgen in een gemeentelijke begroting. Dit getal combineert alle structurele lasten (onder andere de maatschappelijke investeringen) met de structurele baten (zoals OZB-belasting) en wordt gecorrigeerd met de niet-structurele uitgaves en inkomsten uit de gemeentekas. Het percentage geeft aan of de begroting in evenwicht zowel structureel als reëel in evenwicht is. Hoe hoger het percentage, hoe beter. Als het percentage onder 0% valt, betekent dit dat de gemeente onvoldoende de lasten kan dragen als het zo door gaat. Een positief getal houdt in dat de gemeente budgettair juist ruimte heeft om te investeren in het sociale domein. De staafdiagrammen met alle percentages in relevante en beschikbare jaren zijn weergegeven in Bijlage 2.

Uit de cijfers blijkt dat alleen Capelle aan den IJssel een negatief balanscijfer heeft op een relevant moment, namelijk -0,8% in 2014 – precies dat jaar begonnen de overwegingen voor de Wbmgp. Dit is natuurlijk een betrekkelijk laag percentage. Bovendien wist de gemeente het jaar erop de situatie te verbeteren tot +1,0%. Als de Wbmgp was ingegeven door dit tekort, dan zou het logisch zijn geweest om het vervolgens achterwege te laten op het moment dat de begroting weer sluitend is. Kortom, het is onwaarschijnlijk dat de budgettaire situatie van invloed is geweest op de overwegingen vóór de Wbmgp, bij alle vier de gemeentes.

4. Conclusie en discussie

De meeste studies met betrekking tot de Rotterdamwet richten zich op de effecten van de maatregel op leefbaarheid. Zorgt selectieve woontoewijzing ervoor dat problematiek zoals armoede en onveiligheid in stadwijken vermindert? Wat minder aandacht krijgt, zijn verklaringen waarom de Wbmgp in steeds meer gemeentes wordt toegepast. Voornamelijk onder beleidsmakers in de regio Rijnmond lijkt de maatregel aan populariteit te winnen, ondanks dat de bewijsvoering en behaalde resultaten van de maatregel beperkt zijn. Deze studie beoogt in de eerste plaats te verklaren waarom de wethouders en raadsleden van de gemeentes Capelle aan den IJssel (2015), Vlaardingen (2015), Schiedam (2017), en Nissewaard (2019) vóór de Wbmgp kiezen. Daarvoor zijn drie verspreidingsmechanismen (kopieer-, concurrentie- en volgggedrag) en drie interne determinanten (politieke motivatie, beleidscontext, beschikbare middelen) onderzocht. Naast de data uit relevante raadsvergaderingen en raadsdocumentatie uit de online gemeentelijke archieven, intergemeentelijke vergaderingen over woonbeleid in de regio Rotterdam, zijn data van de interactieve nationale Leefbarometerkaart en financiële cijfers van Findo geraadpleegd en gebruikt om de analyse tot stand te brengen. Belangrijk om te vermelden is dat de resultaten bestaan uit indicatief bewijs. Het gaat dus om het aannemelijk maken van invloeden.

Op basis van de drie onderzochte mechanismes kan worden geconcludeerd dat het normvolgendgedrag het meest gewichtig is als verklaring voor de verspreiding van de Rotterdamwet. Voorheen voerden de vier gemeentes vergelijkbaar woningtoewijzingsbeleid – het screenen van woningzoekenden – uit onder de huisvestingswet, wat sinds 2014 niet meer mogelijk was. BZK attendeerde de gemeentes op het feit dat screeningsbeleid alleen nog binnen de kaders van de Wbmgp wettelijk kan worden vormgeven. Bovendien leek een norm van ‘*best practice*’ gesteld te zijn in dit overleg, omdat niet werd ingegaan op de potentiële risico’s en de onzekerheid over de effectiviteit van de maatregel. Bovendien werd de wet aangedragen als

enig alternatief om te sturen op leefbaarheid in hardnekkige situaties. Kortom, binnen dit regionale netwerk is zowel de formele norm (de Wbmgp als enig beschikbaar wettelijk kader voor sturing op leefbaarheid), als informele norm (de Wbmgp als ‘*best practice*’) overgedragen van BZK op elk van de onderzochte gemeentes. Beleidsmakers voelen zich genoodzaakt om alle mogelijke instrumenten toe te passen om weerstand te bieden aan leefbaarheidsproblematiek en komen zodoende uit op de Wbmgp. De verspreiding van de Rotterdamwet is dus in eerste instantie aangewakkerd door het ministerie.

In tweede instantie is het beleid vormgegeven op een manier dat transitief wordt gekopieerd – een mechanisme dat ik als theoretische nuance op het diffusiemodel heb aangedragen, omdat het kopieermechanisme van Berry & Berry (2007) onvoldoende toereikend bleek voor deze situatie. Transitief kopiëren houdt in dat beleidsmakers eenzijdig een instrumentele *decisionmaking shortcut* nemen door beleid vorm te geven op een manier die afwijkt van onsuccesvol beleid elders. Dit gebeurt binnen dezelfde kaders. Concreet houdt dat hier in dat de gemeentes zich differentiëren van de onsuccesvolle vorm in een andere stad (hier: Rotterdam), door dit in eigen stad op een afwijkende wijze toe te passen. De onderbouwing van deze nieuwe Wbmgp-vorm bestaat niet uit gedegen onderzoek naar de uitwerking in eigen gemeente, maar wordt verdedigd met de notie dat het afwijkt van de versie die weinig succes heeft. De Rotterdamwet wordt dus vormgegeven aan de hand van ervaringen in Rotterdam, in plaats van onderbouwd met eigen onderzoek. De beleidsmakers hebben daardoor onzekere verwachtingen voor de Wbmgp – nimmer wordt stellig onderbouwd waarom de Wbmgp specifiek in deze vorm *wel* tot positieve resultaten zal leiden. De gemeentes voelen zich, nogmaals, genoodzaakt om te proberen wat mogelijk is om leefbaarheidsscores te verbeteren.

Ten slotte is een verband vastgesteld tussen de ‘nadelige’ instroom en de invloed van het concurrentiemechanisme. Naarmate het waterbedeffect vanwege de Rotterdamwet of ander huisvestingsbeleid (zoals de woningvoorraadhervormingen in Rotterdam of huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten in het Westland) toeneemt, neemt de invloed van dit mechanisme toe. Echter is dit verband nog onzeker: alleen in Schiedam was deze invloed significant, vanwege de substantiële instroom van ‘ongunstige’ woningzoekenden door zowel de Wbmgp-toepassing in Rotterdam, als door arbeidsmigranten die geen huisvesting kunnen vinden bij hun werk in het Westland. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit verband geldig is buiten de vier onderzochte steden.

Discussie

Het tweede doel van deze studie is om de bevindingen normatief te toetsen, om de lezer te prikkelen positie te nemen in het debat over de wenselijkheid van de Rotterdamwet. Hier werk ik de twee belangrijkste aspecten uit, die voortvloeien uit de eerder gestelde conclusie. In Bijlage 3 worden elf aanvullende beleidsaanbevelingen opgesomd die gebaseerd zijn op andere observaties tijdens het onderzoek.

Bij het verspreidingsmechanisme ‘volggedrag’ valt op dat de Wbmgp als beleidsnorm om leefbaarheid te verbeteren wordt verspreid door de landelijke overheid, ondanks dat de effectiviteit van het instrument nog onvoldoende bewezen is. Uit de eerste evaluatie van Hochstenbach, et al. (2015) in Rotterdam blijkt dat de problematiek in sommige wijken juist verslechterde en de rechten van potentieel geweigerden in het geding zijn. De gemeentes kiezen vervolgens ervoor om het instrument op een andere wijze uit te voeren. Echter is nog op geen enkele manier aangetoond dat deze wijze wel positieve resultaten zal opleveren. Kortom, de argumentatie vóór de Wbmgp berust niet op gedegen bewijsvoering. Het verspreiden van de Wbmgp als ‘*best practice*’ door het ministerie van Binnenlandse Zaken (en Rotterdam) lijkt daarom voorbarig en onwenselijk. Eerst zou meer wetenschappelijk onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de effecten van de afzonderlijke artikelen van de wet. Op dit moment neigen de gemeentes wetenschappelijk onverantwoord te gaan experimenteren, door bijvoorbeeld zonder vooropgestelde controlegroep te werken of door de maatregel te laten interfereren met aanvullend sociaal beleid. Dit werkt willekeur in de hand: de evaluaties zullen niet eenduidig zijn, waardoor de effectiviteit op tegenstrijdige manieren geïnterpreteerd worden. Dit is al waarneembaar bij debatten over heraanvragen voor de Wbmgp in de onderzochte gemeentes. Enerzijds wordt gesteld dat de gemeente op basis van onvoldoende resultaat de wet dient uit te breiden. Anderzijds wordt gesteld dat de gemeente vanwege de tegenvallende resultaten juist dient te stoppen. Om deze onwenselijke ambiguïteit tegen te gaan, en meer te weten te komen of het rechtvaardig is om potentieel rechten van woningzoekenden in te perken, zou de regie die BZK voert moeten wijzigen. Eerst dient het ministerie de gemeentes gedetailleerd inzicht te kunnen geven over de effecten van elk afzonderlijk instrument binnen de Wbmgp, zodat de gemeentes niet onverantwoord beginnen te experimenteren met onzekere verwachtingen.

De implicatie van het handelen van Schiedam (en ONS.Vlaardingen), om de wet in te zetten om instroom te beperken van potentieel geweigerden uit Rotterdam en arbeidsmigranten die tijdelijk werken in het Westland, zal ervoor zorgen dat deze personen op andere plaatsen terecht zullen komen. Andere stadswijken of gemeentes dienen deze migratiestroom op te

vangen. ‘Het probleem’ wordt daarmee dus verplaatst en wordt niet op structurele wijze opgelost. Bovendien zou het probleem juist groter kunnen worden, als onvoldoende wordt samengewerkt om goede huisvesting te garanderen voor de woningzoekenden die mede door dit beleid benadeeld zijn. Kortom, de Rotterdam lokt een onwenselijk concurrentie-effect uit. Het initiatief van de gemeente Capelle aan den IJssel en Nissewaard om de Wbmgp regionaal meer te coördineren lijkt een oplossing, maar biedt geen garantie dat gemeentes verantwoordelijkheid nemen mits dit niet kan worden afgedwongen. Mijn advies zou zijn om provinciaal of nationaal toezicht voor de Wbmgp in te stellen, met afdwingbare mogelijkheden om waterbedefferen te remmen, indien dit de kop op steekt.

Ter afsluiting wil ik nog kort een aantal beperkingen en suggesties voor nader onderzoek toelichten. Ten eerste heeft de nadruk in deze studie gelegen op externe invloeden en minder op interne invloeden die kunnen verklaren waarom de Wbmgp verbreidt. Deze studie kan vanwege de focus op externe invloeden bijziend zijn geweest voor interne factoren die (mede) ervoor zorgden dat de gemeentes kozen voor de Wbmgp. Zo is, gezien de omvang van het onderzoek, niet grondig onderzocht waarom de vier gemeentes eerder ervoor kozen om woningzoekenden te screenen alvorens de Wbmgp is ingevoerd. Ten tweede zijn de afwegingen van gemeentes in de regio die niet voor Wbmgp hebben gekozen niet onderzocht. Samengenomen zou dus interessant zijn om te achterhalen waarom de gemeentes in de eerste plaats zijn begonnen met het screenen van woningzoekenden, en waarom andere gemeentes in hun overwegingen besloten om de Wbmgp juist niet toe te passen. Ten slotte, de theoretische nuance op het diffusiemodel van Berry & Berry (2007) – het transitief kopiëren – vraagt om meer onderzoek. Is dit mechanisme ook in andere situaties zichtbaar? Is het bijvoorbeeld kenmerkend voor de Nederlandse politieke cultuur, of ook voor andere staten? Uitgebreidere analyses dienen uit te wijzen of dit een bruikbare toevoeging is op het theoretisch kader, of slechts van toepassing voor deze specifieke situatie.

Bibliografie

- Balla, S.J. (2001). Interstate professional associations and the diffusion of policy innovations. *American Politics Research*, 29(3), 221-245.
- Berry, F.S. & Berry, W.D. (1990) State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395-415.
- Berry, F.S. & Berry, W.D. (2007). Innovation and diffusion models in policy research. In P.A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (223-261). Boulder, CO: Westview Press.
- Burawoy, M. (2005). 2004 American Sociological Association presidential address: For public sociology. *The British Journal of Sociology*, 56(2), 4-28.

- Brooks, S.M. (2005). Interdependent and domestic foundations of policy change: The diffusion of pension privatization around the world. *International Studies Quarterly*, 49(2), 273-294.
- Collier, D. & Messick, R.E. (1975). Prerequisites versus diffusion: Testing explanations of social security adoption. *American Political Science Review*, 69(4), 1299-1315.
- Dagblad010. (2020, 21 augustus). *Den Haag wil Rotterdamwet invoeren*. Opgevraagd van <https://dagblad010.nl/Algemeen/den-haag-wil-rotterdamwet-invoeren>
- College voor de Rechten van de Mens. (2016, 27 september). *Mag Nederland de vrijheid om zelf te kiezen waar je wil wonen beperken?* Opgevraagd van <https://mensenrechten.nl/nl/toegelicht/mag-nederland-de-vrijheid-om-zelf-te-kiezen-waar-je-wil-wonen-beperken>
- Dun, L.P.M. Van & Van der Zanden, W.H.M. (2012). *Evaluatie Huisvestingsvergunning Rotterdam, juli 2009 - juli 2011*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.
- Foster, J. (1978). Regionalism and innovation in the American States. *Journal of Politics*, 40(1), 179-187.
- Gemeente Rotterdam. (2018, 26 juni). *Coalitieakkoord: Nieuwe energie voor Rotterdam*. Opgevraagd van https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/6624030/1/s18bb005321_1_54321_tds
- Van Gent, W., Hochstenbach, C., & Uitermark, J. (2018). Exclusion as urban policy: The Dutch 'Act on Extraordinary Measures for Urban Problems'. *Urban Studies*, 55(11), 2337-2353.
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2009, 29 september). *Beantwoording vragen ex artikel 42 van het Reglement van Orde inzake de gevolgen van de Rotterdamwet voor komst nieuwe inwoners naar Capelle aan den IJssel*. Geraadpleegd op <https://capelleaandenijssel.raadsinformatie.nl/document/2196787/1#search=%22rotterdamwet%22>
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2012). *Tussentijdse evaluatie Aanpak Woonoverlast*. Geraadpleegd op <https://capelleaandenijssel.raadsinformatie.nl/document/2199655/2#>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (2015a, 16 maart). *Vergadering Commissie Stadsontwikkeling en -Beheer 16-03-2015* [video opname]. Geraadpleegd op https://capelleaandenijssel.raadsinformatie.nl/vergadering/151359#ai_1739073
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (2015b, 30 maart). *Vergadering Gemeenteraad 30-03-2015* [video opname]. Geraadpleegd op https://capelleaandenijssel.raadsinformatie.nl/vergadering/172548#ai_1763288
- Gemeente Nissewaard. (2015, 8 april). *Gecombineerde commissievergadering Bestuur + Leefomgeving*. Geraadpleegd op <https://nissewaard.raadsinformatie.nl/document/2026318/3#search=%22rotterdamwet%22>
- Gemeente Nissewaard. (2019, 16 oktober). *Vergadering Gemeenteraad 16-10-2019* [video opname]. Geraadpleegd op https://nissewaard.raadsinformatie.nl/vergadering/564748#ai_4935486
- Gemeente Schiedam. (2016, 20 december). *Vergadering Gemeenteraad 20-12-2016* [video opname]. Geraadpleegd op <https://schiedam.raadsinformatie.nl/vergadering/210698/Gemeenteraad%2020-12-2016>

- Gemeente Schiedam. (2017a, 29 september). *Aanvraag wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, definitief concept*. Geraadpleegd op https://schiedam.raadsinformatie.nl/document/5736570/1/Aanvraag_Wbmgp_definitief_concept
- Gemeente Schiedam. (2017b, 11 oktober). *Vergadering Raadscommissie 11-10-2017* [video opname]. Geraadpleegd op https://schiedam.raadsinformatie.nl/vergadering/329734#ai_3622738
- Gemeente Vlaardingen (2015a, 3 december). *Vergadering commissie Samenleving 03-12-2015* [video opname]. Geraadpleegd op https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/vergadering/229439#ai_2159248
- Gemeente Vlaardingen. (2015b, 15 december). *Vergadering gemeenteraad 15-12-2015* [video opname]. Geraadpleegd op https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/vergadering/221575#ai_2204517
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, 67(4), 1174-1185.
- Grossback, L.J., Nicholson-Crotty, S. & Peterson, D.A.M. (2004). Ideology and learning in policy diffusion. *American Politics Research*, 32(5), 521-545.
- Grupp, F.W. Jr. & Richards, A.R. (1975). Variations in elite perceptions of American States as referents for public policy making. *American Political Science Review*, 69(3), 850-858.
- Hochstenbach, C., Uitermark, J., & van Gent, W. (2015). *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. Amsterdam: AISSR, Universiteit van Amsterdam.
- Miltenburg, E. (2017). Het mengen van buurten bestendigt bestaande ongelijkheid. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op <https://www.socialevraagstukken.nl/ongelijkheid-komt-niet-door-de-buurt-waar-iemand-woont/>
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(2), 738-770.
- Mooney, C.Z. & Lee, M. (1995). Legislating morality in the American States: The case of pre-roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.
- Omroep West. (2019, 13 februari). *Groep de Mos: Problemen in Haagse Moerwijk aanpakken met Rotterdamwet*. Opgevraagd van <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3767684/Groep-de-Mos-problemen-in-Haagse-Moerwijk-aanpakken-met-Rotterdamwet>
- OmroepWest. (2020, 28 juli). *Gemeenten zijn het zat: 'Westland, ga je eigen arbeidsmigranten huisvesten'*. Geraadpleegd op <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4080829/Gemeenten-zijn-het-zat-Westland-ga-je-eigen-arbeidsmigranten-huisvesten>
- Raad van State (2015, 5 juni). Voorstel van wet tot wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag, met memorie van toelichting. *Kamerstukken II 2015/2016*, 34.314(4).
- RIGO (2020, 23 december). *Evaluatie selectieve woningtoewijzing: Voor de evaluatie van de Wbmgp stelt RIGO een landelijke rapportage op op basis van lokale evaluaties*. Opgevraagd van <https://www.rigo.nl/evaluatie-selectieve-woningtoewijzing/>
- Stadsregio Rotterdam. (2014, 24 september). *Portefeuillehoudersoverleg wonen vergadering 24 september 2014* [verslag]. Geraadpleegd op <http://docplayer.nl/2736802-2-verslag-van-de-vergadering-van-het-portefeuillehoudersoverleg-wonen-25-juni-2014-gevraagd-1-het-verslag-vast-te-stellen.html>

- Trouw. (2015, 6 september). *Kamermeerderheid voor Rotterdamwet*. Geraadpleegd op <https://www.trouw.nl/nieuws/kamermeerderheid-voor-rotterdamwet~b2fc3cd2/>
- Verenigde Naties. (2021, 19 april). Mandates of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context [brief]. *AL NLD 3/2021*. Geraadpleegd op <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26359>
- Vlaardingen24. (2014, 1 februari). *ONS wil eind aan instroom kansarmen*. Geraadpleegd op <https://www.vlaardingen24.nl/nl/nieuws/politiek/ons-wil-eind-aan-instroom-kansarmen/5326>
- Volden, C. (2006). States as policy laboratories: Emulating success in the Children's Health Insurance Program. *American Journal of Political Science*, 50(2), 294-312.
- Vossenaar, I. (2014, 24 september). *Nieuwe wettelijke kaders -Huisvestingswet2014 -Wbmgp (Rotterdamwet) -Woningwet (handhaving)* [PowerPointpresentatie]. Geraadpleegd op <https://expydoc.com/doc/6836861/02-b1-presentatie-03-gegeven-door-ingevossenaar-pdf>
- Walker, J.L. (1969). The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3), 880-899.

Bijlage 1. Leefbaarheidsmetingen en leefbaarheidsontwikkeling in beoogd Wbmgp-gebied.

In deze bijlage zijn de kaarten weergegeven die leefbaarheidsscores en -ontwikkelingen schematisch laten zien per hectare woongebied in de vier behandelde steden. Ter referentie is ook Rotterdam-Zuid toegevoegd. De figuren zijn overgenomen uit de interactieve Leefbarometerkaart van BZK (<https://www.leefbaarometer.nl/kaart/#kaart>). Vervolgens zijn door mij de woongebieden gemarkeerd waar de Wbmgp vervolgens is toegepast, op basis van de adressen die zijn opgegeven in de Wbmgp-aanvragen of in een ander raadsdocument.

Legenda Leefbaarheidsmeting;

- Zeer onvoldoende
- Ruim onvoldoende
- Onvoldoende
- Zwak
- Voldoende
- Ruim voldoende
- Goed
- Zeer goed
- Uitstekend

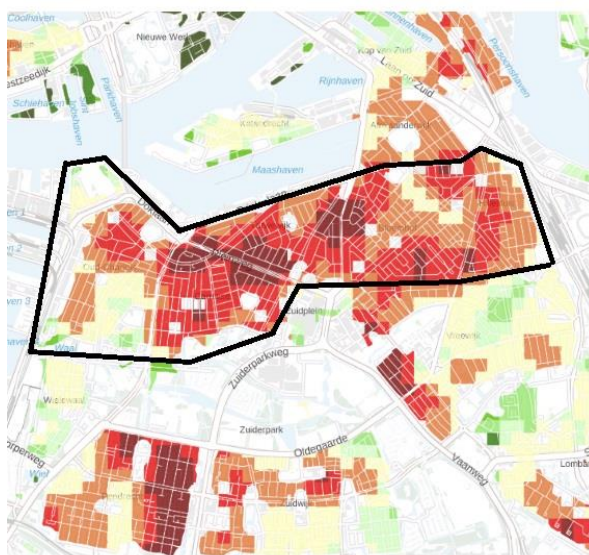
Legenda Leefbaarheidsontwikkeling

- Grote achteruitgang
- Achteruitgang
- Mogelijke achteruitgang
- Geen ontwikkeling
- Mogelijke vooruitgang
- Vooruitgang
- Grote vooruitgang

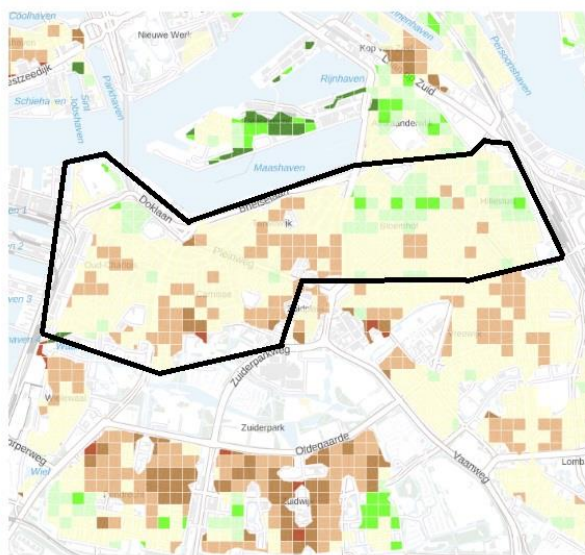
1. Wbmgp-wijken in Rotterdam Zuid (ter referentie)

Dit is in tegenstelling tot de andere figuren een weergave van de leefbaarheidsscores *tijdens* de Wbmgp (artikel 8); bij de andere figuren wordt de periode in aanloop naar het besluit weergegeven.

Leefbaarheidsmeting 2014



Leefbaarheidsontwikkeling 2008-2014



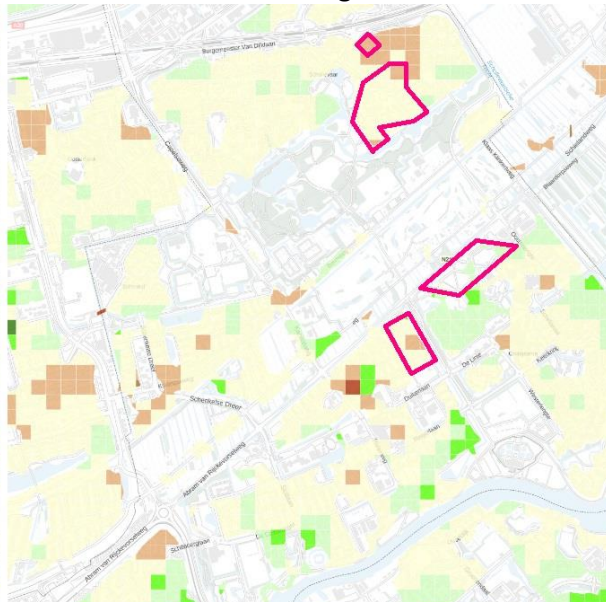
2. Wbmgp-adressen in Capelle aan den IJssel

In roze gemarkeerd gebied gelden na de goedkeuring van de eerste aanvraag van de Wbmgp in 2015 artikel 8 en 9.

Leefbaarheidsmeting 2014



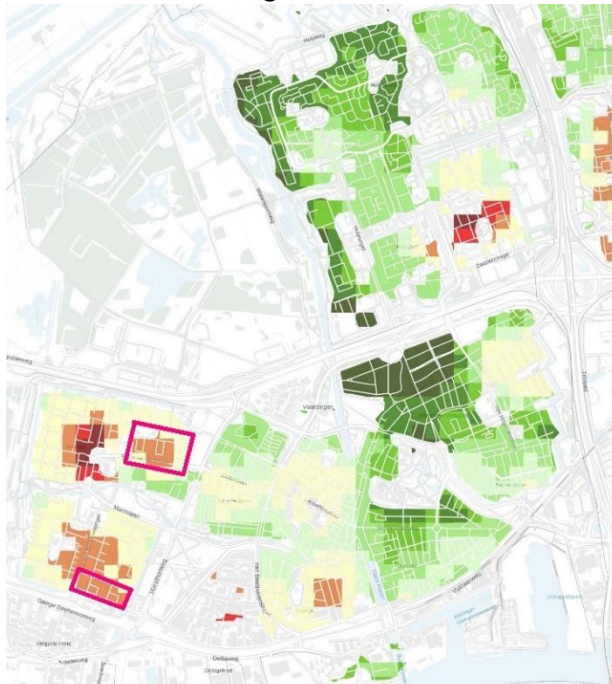
Leefbaarheidsontwikkeling 2008-2014



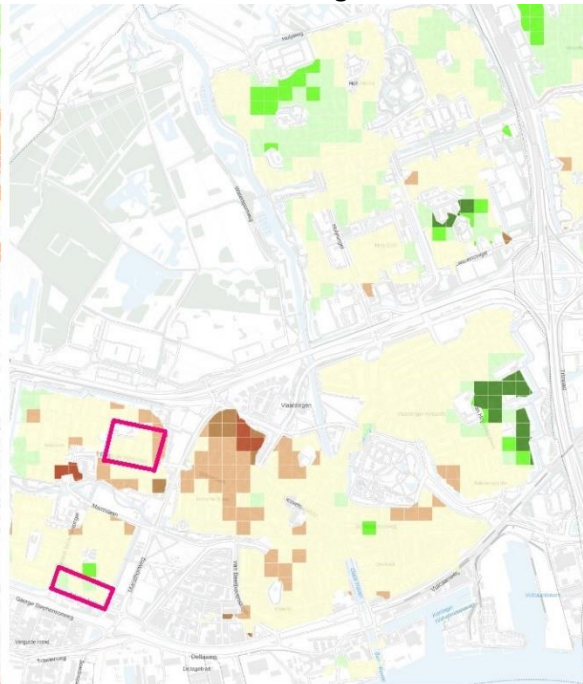
3. Wbmgp-adressen in Vlaardingen

In roze gemarkeerd gebied gelden na de goedkeuring van de eerste aanvraag van de Wbmgp in 2015 artikel 8 en 9.

Leefbaarheidsmeting 2014



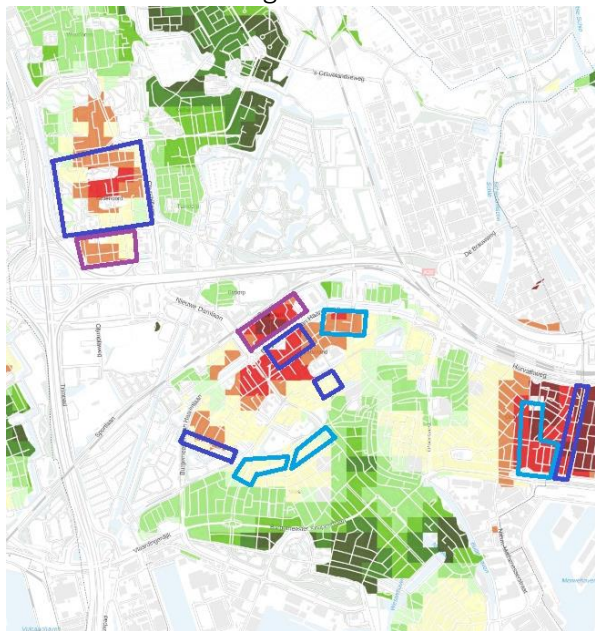
Leefbaarheidsontwikkeling 2008-2014



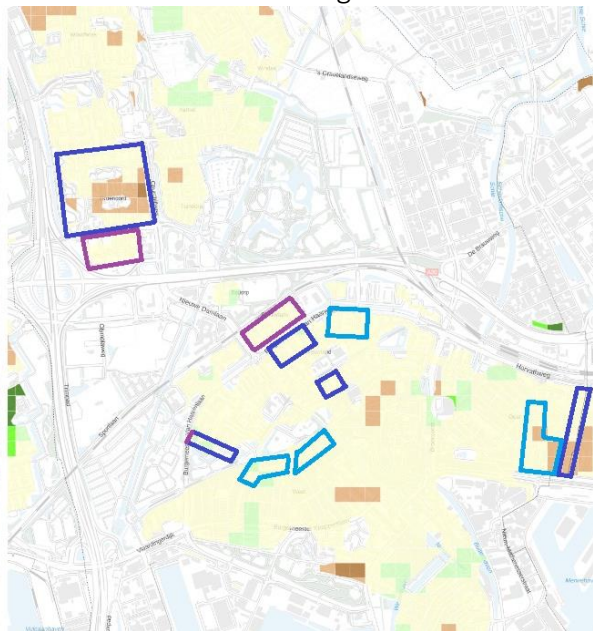
4. Wbmgp-adressen in Schiedam

In donkerblauw gemarkeerd gebied geldt na de goedkeuring van de eerste aanvraag van de Wbmgp in 2017 artikel 9; voor lichtblauw geldt artikel 10; en in paars gebied gelden artikel 9 en 10.

Leefbaarheidsmeting 2016



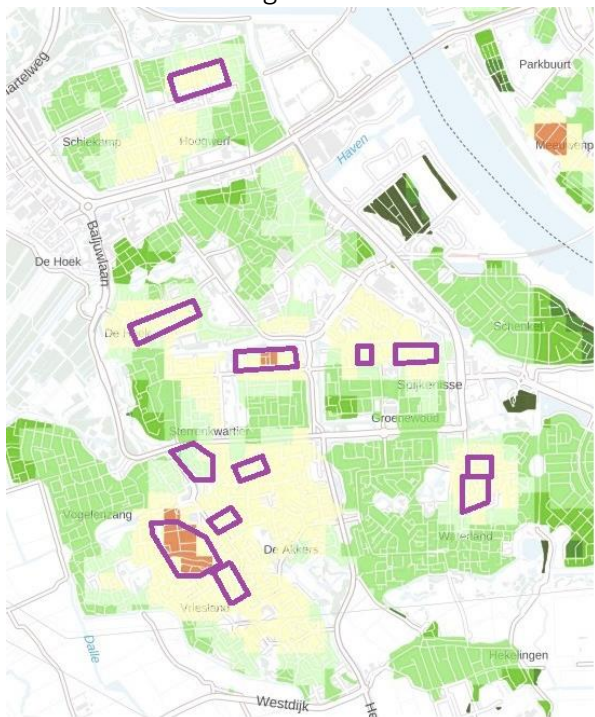
Leefbaarheidsontwikkeling 2012-2016



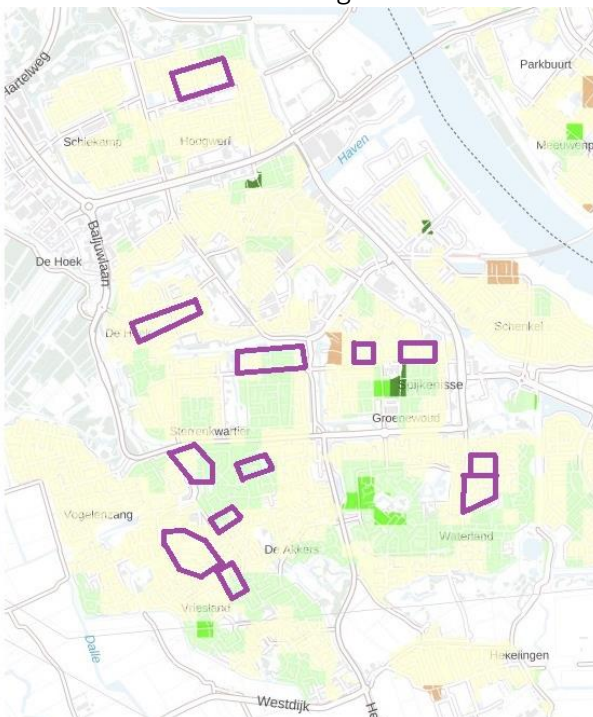
5. Wbmgp-adressen in Nissewaard

In paars gemarkeerd gebied gelden na de goedkeuring van de eerste aanvraag van de Wbmgp in 2019 artikel 9 en 10.

Leefbaarheidsmeting 2018



Leefbaarheidsontwikkeling 2014-2018



Bijlage 2. Budgettaire situatie gemeentes, twee tot vier jaar voor de Wbmgp-aanvraag

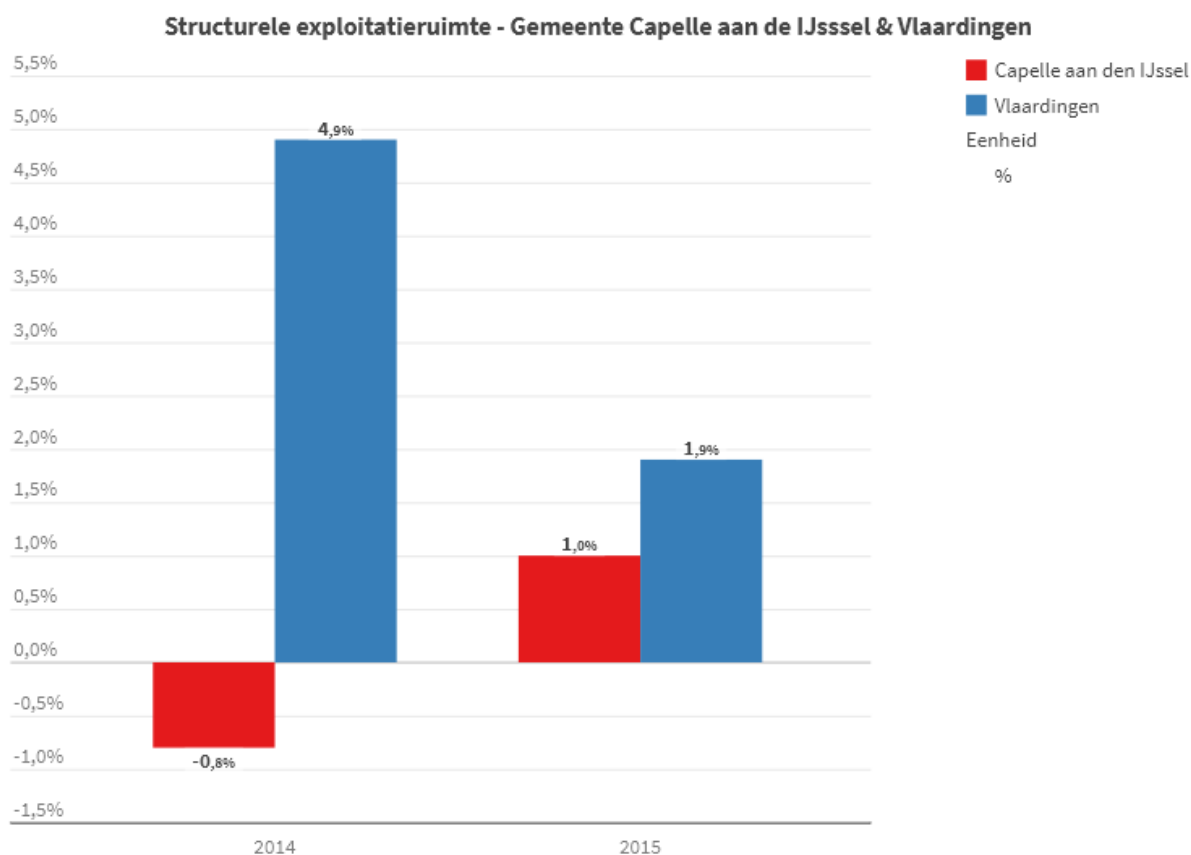
Omschrijving 'structurele exploitatieruimte' op Findo.nl.

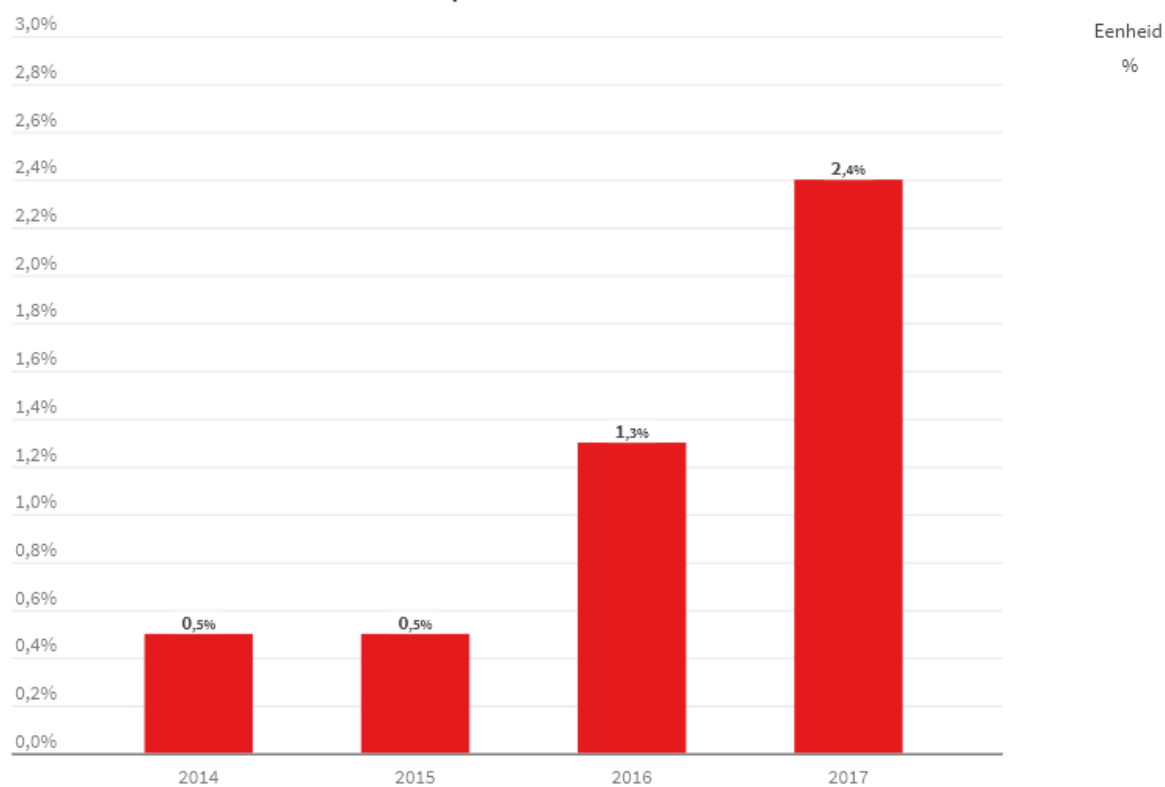
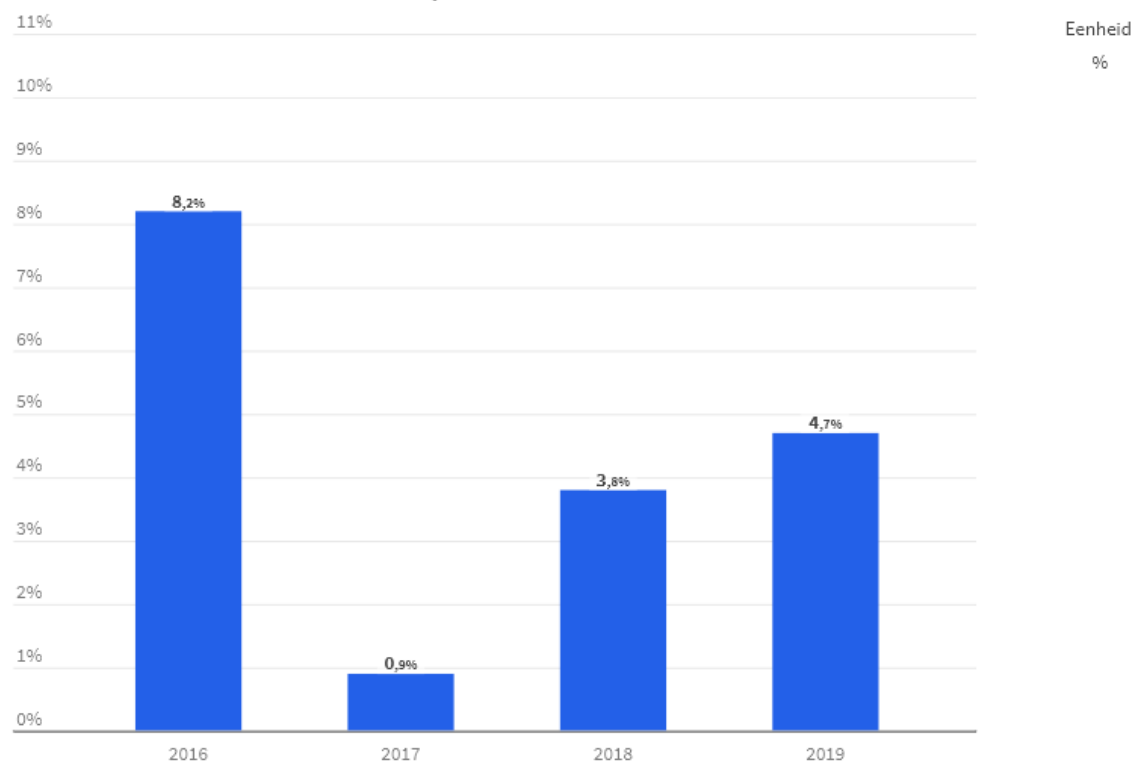
Definitie: Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte [van een gemeente] is, door de structurele baten en structurele lasten te vergelijken met de totale baten.

Interpretatie: hoe hoger, hoe beter.

Beschrijving: Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds of provinciefonds en de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting OZB respectievelijk opcenten op de motorrijtuigbelastingen. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken.

(Findo.nl, 2021)



Structurele exploitatieruimte - Gemeente Schiedam**Structurele exploitatieruimte - Gemeente Nissewaard**

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 3. Aanvullende beleidssuggesties

Indien de Nederlandse overheid wilt doorgaan met de Wbmgp, heb ik een elftal beleidssuggesties kort uitgewerkt naar aanleiding van observaties tijdens het onderzoek.

1. Alternatieve transparante dataset zonder stigmatisering

Gebruik een andere dataset dan de Leefbarometer bij de aanvraag voor de Wbmgp. Veel factoren worden dubbel gemeten of zijn soms niet te wijten aan de inwoners (er is bijvoorbeeld geen onderbouwd causaal verband tussen leefbaarheid en de indicatoren ‘het hebben van een migratieachtergrond’ of ‘het hebben van een uitkering’). De Leefbarometer wordt sowieso niet meer toegepast, dus dient gekeken te worden naar een beter alternatief. Mijn advies is om specifiek naar de problemen in de buurt te kijken op basis van sociale cohesie in plaats van economische indicatoren (zoals het aandeel bijstandsgerechtigden), of stigmatiserende indicatoren (zoals het aandeel personen met een migratieachtergrond). Probeer deze gegevens meer inzichtelijk te maken: de berekeningen of formules achter de Leefbarometer zijn niet transparant, waardoor de precieze problematiek lastig kan worden geanalyseerd door beleidsmakers of kan worden getoetst door derden.

2. Minimum leefbaarheidsscores

Probeer gericht te kijken naar buurten en de relatieve leefbaarheid ten opzichte van andere steden. Denk bijvoorbeeld aan een minimumscore voor een wijk om in aanmerking te kunnen komen voor de Wbmgp. Nu is een dergelijke minimumscore nog niet vastgesteld en lijkt de noodzakelijkheid niet gewaarborgd. Een voorbeeld: Nissewaard past de Wbmgp toe terwijl de leefbaarheidsscores in de stad zeer vergelijkbaar zijn met andere steden in Nederland net buiten de regio Rijnmond – zoals Delft, Leiden, Gouda, Bergen op Zoom. Als Nissewaard de Wbmgp als ultimum remedium kan toepassen, kan haast iedere (middel)grote stad wel een buurt aanwijzen om in aanmerking te komen voor de wet. De dieperliggende vraag is of een minder goed scorende stadswijk moet worden gezien als een hardnekkig probleem, of als een vanzelfsprekend aandachtspunt van een moderne stad. Overigens wil ik daarmee de problemen in dergelijke wijken niet bagatelliseren. Echter kan het een verkeerd signaal afgeven om iedere stadswijk waar problemen zich voordoen te *framen* als een wijk met ‘hardnekkige grootstedelijke problematiek’, waarvoor alleen ‘het laatste redmiddel’ nog kan worden toegepast om de situatie te verbeteren.

3. Betere ontwikkelingstoets

Het ministerie dient beter te letten op de leefbaarheidsontwikkeling. Soms is deze al positief, maar wordt alsnog een aanvraag voor de wijk goedgekeurd (dit is het geval bij Baarsveen, Hoogwerf Noord en het Sterrenkwartier in Nissewaard). Wethouders en gemeenteraadsleden hebben uitgesproken de wet preventief te willen inzetten, wat niet mag volgens de wet. Er blijkt hier dus geen goede controle op plaats te vinden, omdat dit vooralsnog lijkt te worden goedgekeurd. De noodzakelijkheid is dus wederom in het geding. Als voorwaarde zou gesteld kunnen worden dat de gemeente minimaal moet aantonen dat de buurt waar het al minder gaat *verslechtert*, om zo te voorkomen dat de wet preventief wordt ingezet.

4. Wbmgp loskoppelen van ander sociaal beleid (voordat afzonderlijk effect helder is)

Probeer de leefbaarheid los te koppelen van andere sociale maatregelen, indien het effect van het instrument nog onduidelijk is. Nu verdedigen de wethouders en gemeenteraadsleden de Wbmgp als een onderdeel van een integrale wijkaanpak. Zoals ik in de conclusie al stelde is het achteraf lastig te meten of de wet daardoor effect heeft gehad, of juist de andere maatregelen: het Wbmgp kan lastig afzonderlijk geëvalueerd worden, omdat ander beleid interfereert. Als het afzonderlijke effect van een Wbmgp-artikel gedegen is getest zou dit minder problematisch zijn: ik denk bijvoorbeeld aan een potentieel experiment waar alleen de bestaande sociale programma's worden doorgezet en geen nieuwe worden opgetuigd in een stadswijk waar de wet toegepast zal worden. Bovendien dient een controlegroep vooraf te worden bepaald, als referentie. Op deze wijze kan wetenschappelijk beter worden achterhaald wat de precieze effecten zijn van de wet onafhankelijk(er) van andere ontwikkelingen, ten behoeve van verder gebruik op andere plaatsen.

5. Onderzoek oorzaken lage leefbaarheidsscores

Vraag aan de gemeentes om eerst (onafhankelijk) onderzoek te laten uitvoeren naar de oorzaken achter de Leefbaarheidsscores, en laat dit een voorwaarde zijn voordat een aanvraag kan worden ingediend. Op dit moment richt de aanvraag zich slechts op de meting van de problematiek. Als de gemeentes echter meer inzicht hebben in specifieke oorzaken van de slecht scorende leefbaarheid, dan kan gericht sociaal beleid worden opgesteld in combinatie met de Wbmgp. Een behulpzame stap zou zijn om de indicatoren van de Leefbarometer (of de opvolging daarvan) daarvoor meer transparant te maken. Tevens kan de aanvraag in dat geval beter op inhoud worden getoetst door het ministerie van Binnenlandse Zaken, die zelf minder goed inzicht heeft over de specifieke problematiek in de stadswijken.

6. Stimuleren om te in wijk te blijven wonen

Denk aan maatregelen om het aantrekkelijker te maken voor mensen om zich langer te vestigen in een aangewezen Wbmgp-wijk. Daar wordt nu onvoldoende op ingegaan, terwijl het consequent als probleem wordt aangehaald als oorzaak van de geringe leefbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van mensen om te blijven wonen in de buurt, door geld beschikbaar te stellen voor renovaties van huizen of een huurverlaging in te voeren naarmate mensen langer op die plek blijven wonen. Op die manier kan er meer binding worden gemaakt met de buurt, naarmate de personen daar langer blijven wonen.

7. Onafhankelijke rol van BZK

Probeer de rol van Binnenlandse Zaken te beperken bij het opstellen van de aanvragen. Een meer afwachtende rol is gepast. Zoals gezegd lijkt het nu alsof de slager zijn eigen vlees keurt. In het onderzoek is namelijk een situatie te ontstaan waarbij de aanvraag al deels door rijksambtenaren is opgesteld of is ingezien, voordat dit document wordt ingediend voor beoordeling. Dit is belangrijk, omdat op die manier het oordeel meer onafhankelijk kan plaatsvinden. Bovendien hebben deze rijksambtenaren op het ministerie minder goed zicht op de wijken dan de lokale overheid, waardoor het niet handig is om hen te betrekken bij het opstellen van de aanvraag.

8. Stel doelen of verwachtingen vast

Zorg ervoor dat in de aanvraag de gemeentes concreet dienen vast te stellen wat de verwachte effecten van de Wbmgp zijn. Stel bijvoorbeeld doelen of scenario's op. Op die manier kan beter worden getoetst wanneer de wet voldoende effectief is gebleven en wanneer niet – niet alleen door de raadsleden, maar ook door het ministerie bij de beoordeling van een heraanvraag. Bovendien kan de initiële haalbaarheid van de doelen worden getoetst door het ministerie. Op dit moment worden de effecten van de Wbmgp onvoldoende doorgedacht, wat ervoor kan zorgen dat de effectiviteit op voorhand al tegenvalt. Vervolgens leidt dit potentieel tot chaos bij overweging om na vier jaar wel of niet door te gaan met de wet, omdat niemand weet of de doelen zijn behaald of niet.

9. Informeer over potentiële gevolgen van spreiding

Veel gemeenteraadsleden lijken zich niet goed bewust van het feit dat potentieel geweigerden of mensen zonder voorrang mogelijk op ongunstigere plekken terechtkomen. Dit kan in sommige situaties juist tot extra negatieve gevolgen leiden voor deze personen, omdat de zij meer geïsoleerd kunnen raken. Het mengen van sociaaleconomische groepen in Nederlandse wijken is onderzocht door Miltenburg (2017). Uit deze studie blijkt dat het plaatsen van bijstandsgerechtigden in rijkere buurten niet tot sociaaleconomische groei leidde voor de persoon in kwestie – het is daarentegen wel waarschijnlijk dat deze groep minder toegang heeft tot hulpbronnen. Kortom, het positieve buurteffect van spreiden is volgens dit onderzoek niet aannemelijk. Tegelijkertijd is in de raadsvergaderingen regelmatig een argument naar voren gebracht dat verspreiden van mensen naar andere wijken hen 'lucht geeft'. Probeer als nationale overheid de gemeentes die een aanvraag willen indienen hier op te attenderen, zodat ze beter in staat zijn om de gevolgen van spreiding te overzien.

10. Waarborg recht op huisvesting

Probeer de potentieel geweigerden beter in beeld krijgen bij bijvoorbeeld een loket op provinciaal of regionaal niveau. Vervolgens kan gericht worden gezocht naar een gepaste oplossing voor deze persoon, als hij/zij in de knel komt (mede) door de Wbmgp. Op die manier wordt het recht op huisvesting beter gewaarborgd.

11. Toets op uitvoerbaarheid

Geef woningcorporaties meer inspraak bij de behandeling van de aanvraag. Bij Capelle aan den IJssel is het negatieve advies van de woningcorporatie niet meegenomen bij de goedkeuring door BZK. De aanvraag moet niet alleen een politiek besluit zijn, maar dient ook te worden getoetst op uitvoerbaarheid. Het oordeel van de woningcorporaties kan helpen om in te schatten of dit uitvoerbaar is in de desbetreffende gemeente.

Bijlage 4. Ethics and privacy checklist

Nota bene: dit is een geüpdatete (verkorte) versie, zonder mijn initiële intentie om een interview af te nemen. Dit wijkt dus af van de checklist bij het *research proposal*.



CHECKLIST ETHICAL AND PRIVACY ASPECTS OF RESEARCH

INSTRUCTION

This checklist should be completed for every research study that is conducted at the Department of Public Administration and Sociology (DPAS). This checklist should be completed *before* commencing with data collection or approaching participants. Students can complete this checklist with help of their supervisor.

This checklist is a mandatory part of the empirical master's thesis and has to be uploaded along with the research proposal.

The guideline for ethical aspects of research of the Dutch Sociological Association (NSV) can be found on their website (http://www.nsv-sociologie.nl/?page_id=17). If you have doubts about ethical or privacy aspects of your research study, discuss and resolve the matter with your EUR supervisor. If needed and if advised to do so by your supervisor, you can also consult Dr. Jennifer A. Holland, coordinator of the Sociology Master's Thesis program.

PART I: GENERAL INFORMATION

Project title: [De verspreiding van de Rotterdamwet in de regio Rijnmond: Aangewakkerd door nieuwe nationale normen, vormgegeven door regionale tekortkomingen en geïmplementeerd ondanks onzekere verwachtingen](#)

Name, email of student: [Hugo Alexander 't Hart, hugo.t.hart@hotmail.com](#)

Name, email of supervisor: [Arjen Leerkes, leerkes@essb.eur.nl](#)

Start date and duration: [January 2021 – Augustus 2021](#)

Is the research study conducted within DPAS YES - NO

If 'NO': at or for what institute or organization will the study be conducted?
(e.g. internship organization)

PART II: HUMAN SUBJECTS

1. Does your research involve human participants.

YES - **NO**

If 'NO': skip to part V.

[...]

Part V: Data storage and backup

Where and when will you store your data in the short term, after acquisition?

I will make notes during the research in my personal notebook (so with pen and paper) and I will have digital documents on my personal computer in which this data is processed.

Note: indicate for separate data sources, for instance for paper-and pencil test data, and for digital data files.

Who is responsible for the immediate day-to-day management, storage and backup of the data arising from your research?

I am responsible.

How (frequently) will you back-up your research data for short-term data security?

I will not backup this information, because I do not think this is necessary, since my personal notebook and computer will not leave my house during the period that I will be working on my thesis.

In case of collecting personal data how will you anonymize the data?

This data is not anonymized, since it concerns public debates and public documents of the municipalities, and public regional discussions.

Note: It is advisable to keep directly identifying personal details separated from the rest of the data. Personal details are then replaced by a key/ code. Only the code is part of the database with data and the list of respondents/research subjects is kept separate.

PART VI: SIGNATURE

Please note that it is your responsibility to follow the ethical guidelines in the conduct of your study. This includes providing information to participants about the study and ensuring confidentiality in storage and use of personal data. Treat participants respectfully, be on time at appointments, call participants when they have signed up for your study and fulfil promises made to participants.

Furthermore, it is your responsibility that data are authentic, of high quality and properly stored. The principle is always that the supervisor (or strictly speaking the Erasmus

University Rotterdam) remains owner of the data, and that the student should therefore hand over all data to the supervisor.

Hereby I declare that the study will be conducted in accordance with the ethical guidelines of the Department of Public Administration and Sociology at Erasmus University Rotterdam. I have answered the questions truthfully.

Name student: [Hugo Alexander 't Hart](#)

Name (EUR) supervisor:

Date: [27-06-2021](#)

Date: