

Wijkenaanpak en stijgende armoedekans tijdens de economische crisis

Met de economische crisis liep het armoederisico in heel Nederland weer op. Dit doorkruiste de begin 2008 door Minister Vogelaar opgestarte aanpak van aandachtswijken. Toch steeg het risico in de aandachtswijken relatief minder hard dan in vergelijkbare controlewijken. Wordt er rekening gehouden met in- en uitstroom dan geldt voor personen die van meet af aan in een aandachtswijk woonden evenwel het omgekeerde: bij hen steeg het aandeel met een laag inkomen tussen 2007 en 2012 harder dan bij de 'blijvers' in een controlewijk.

KOOS ARTS

Statistisch onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek

DANIËLLE OTTEN

Student aan de Radboud Universiteit Nijmegen

MARIËL DROOMERS

Epidemioloog aan de Universiteit van Amsterdam

FERDY OTTEN
Senior statistisch onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek

Na jaren van daling begon in 2009 het percentage weer op te lopen van personen die deel uitmaken van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens in Nederland. Een persoon met een inkomen onder deze grens loopt risico op armoede (kader 1). Het aandeel steeg van 6,7 procent in 2008 naar 8,1 procent in 2012, en vervolgens naar 9,0 procent in 2013 en 9,2 procent in 2014. De eind 2008 inzettende economische crisis – met de daaropvolgende krimp, toenemende werkloosheid en dalende koopkracht – ging aldus gepaard met een toenemende armoedeproblematiek.

ACHTERSTAND EN BELEIDSINSPANNINGEN

In Nederland is de armoedeproblematiek van oudsher het grootst in de grotere steden, en daar met name geconcentreerd in de wijken met een oververtegenwoordiging van risicogroepen, veelal bestaande uit mensen met een lage opleiding, bijstandontvangers, eenoudergezinnen en niet-westerse alloctonen (CBS, 2015). Zo liggen de veertig wijken met de ernstigste achterstandsproblematiek in achttien grote steden, en bedroeg het aandeel personen met armoederisico daar in 2009 17,6 procent.

Op deze wijken richtte zich het Actieplan Krachtwijken van de toenmalige minister Vogelaar (VROM, 2007). Dit actieplan besteedde in totaal vijf miljard euro aan het verkleinen van de problemen op de terreinen wonen, werken, leren, integratie en veiligheid (Tweede Kamer, 2011). Diverse maatregelen, zoals het begeleiden van bewoners bij het vinden van betaald werk en het afbouwen van schulden, waren daarbij indirect gericht op vermindering van de armoede- en schuldenproblematiek. Hoewel in de aandachtswijken het percentage personen met een laag inkomen opliep – van 17,6 procent in 2009 naar 21,7 procent in 2012 (zie figuur 1) – was de relatieve stijging van het aantal personen met een laag inkomen 22,7 procent lager dan die in de vergelijkbare controlewijken. In de controlewijken stegen de lage inkomens van 12,0 naar 15,0 procent en bedroeg de relatieve stijging 25,0 procent. Kader 2 behandelt deze controlewijken. Was de wijkenaanpak van minister Vogelaar ondanks de cri-

De lage-inkomensgrens en het armoederisico

KADER 1

Het Centraal Bureau voor de Statistiek beschrijft het risico op (inkomens)armoede van een huishouden met behulp van de lage-inkomensgrens. Personen lopen risico op armoede als ze deel uitmaken van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Deze grens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd. Dit is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen dit in koopkracht het hoogst was. De lage-inkomensgrens wordt voor de prijsontwikkeling geïndexeerd en bedroeg voor een eenpersoonshuishouden in prijzen van 2012 990 euro per maand. Voor meerpersoonshuishoudens is deze grens hoger en afhankelijk van de omvang en samenstelling van het huishouden.

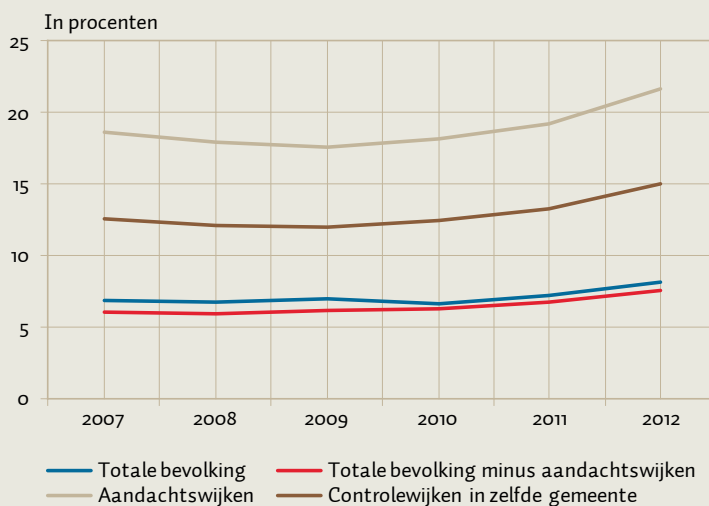
sis dus succesvol? De effectiviteit van deze aanpak is eerder op verschillende manieren kwantitatief onderzocht, variërend van de monitortabellen van het CBS voor de periode 2005–2013 van de afzonderlijke wijken op Statline (CBS, 2016) tot de effectevaluaties op het vlak van wonen, werken en veiligheid door het SCP (Permentier *et al.*, 2013), en de trendanalyses op het vlak van volksgezondheid en leefstijlen in het kader van het URBAN-40-onderzoek (Stronks *et al.*, 2014). Uit de studie van het SCP kwam naar voren dat in 2009 en 2010 de interventies voor de aandachtswijken geen inkomensverbetering of sociale stijging ten opzichte van vergelijkbare andere wijken hebben opgeleverd. Ook op het vlak van wonen, werken en veiligheid werd er geen vooruitgang geconstateerd ten opzichte van andere wijken. De trendanalyses op reeksen cross-sectionele steekproefgegevens in het kader van URBAN-40 tot en met 2011 wijzen wel op relatief kleine verbeteringen wat betreft een aantal gezondheidskenmerken van bewoners in aandachtswijken. Dus het is mogelijk dat de gebiedsgerichte interventies pas na langere tijd invloed hebben en dat statistische evaluaties met langere datareeksen wel resultaten zullen laten zien (Stronks *et al.*, 2014).

In die context is hier via een quasi-experimentele opzet onderzocht of de begin 2008 in de aandachtswijken geïmplementeerde interventies voor de verbetering van de leefsituatie ook een positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de armoedeproblematiek aldaar. De interventies in de aandachtswijken zijn daarbij opgevat als een natuurlijk experiment. Door de persoonsgegevens in

deze wijken wat betreft zowel een voormeting (2007) als een nameting (2012) te vergelijken met dergelijke gegevens in een set van overeenkomstige controlewijken is het mogelijk de interventie-effecten goed in te schatten. Daarbij is gebruikgemaakt van de integrale CBS-gegevens over inkomens en demografische kenmerken.

Ontwikkeling van armoederisico, 2007-2012

FIGUUR 1



Bron: CBS

Constructie van de controlegroep

KADER 2

Een experimentele studie naar de effecten van een maatregel om de armoedekans te beperken, vergelijkt idealiter de armoedekans bij personen uit een meting voor en na de interventie, waarbij de personen op basis van het toeval aan hetzij de experiment, hetzij de controlegroep worden toegewezen. De toewijzing volgens het toeval zou dan bij benadering een vergelijkbare demografische en sociaal-economische samenstelling van zowel de experiment- als de controlegroep garanderen. In dat geval kan men dan een verschil tussen beide groepen in de periode tussen de voor- en nameting aan de toegepaste interventies op de experimentgroep toeschrijven.

De gekozen veertig aandachtswijken zijn evenwel niet volgens het toeval geselecteerd maar gericht gekozen, omdat in deze wijken de achterstanden het ernstigst waren op basis van de laagste gemiddelde scores op vierpositie-postcodeniveau van onder meer het besteedbaar inkomen, het percentage laagopgeleiden, bijstandontvangers, eenoudergezinnen, verdachten van criminaliteit en het bouwjaar van de woning. Om toch te komen tot een vergelijkbare groep controlewijken is er gebruikgemaakt van de uitkomsten van *propensity score matching* in het URBAN-40-onderzoek van Droomers *et al.* (2016). Daarbij is op wijkniveau eerst aan de hand van gegevens uit verschillende databronnen voor iedere wijk in Nederland de kans berekend dat het een aandachtswijk is. Dit is de *propensity score*. De wijken met de tien procent hoogste *propensity scores* – die geen aandachtswijken zijn en die bovendien ook niet in dezelfde steden liggen als de aandachtswijken – werden vervolgens als controlewijken genomen. De bewoners van de hiermee geselecteerde controlewijken zijn op het vlak van sociaal-economische status, leefbaarheid,

woonkwaliteit, gezondheid en leefstijlen goed vergelijkbaar met die van de aandachtswijken (Droomers *et al.*, 2016).

Over de jaren heen lag het niveau van de armoederisico's in de controlewijken wel lager dan in de aandachtswijken. Dat geeft aan dat, anders dan voor de meeste leefsituatie-indicatoren, de methodiek van *propensity score matching* op het vlak van armoederisico's niet geresulteerd heeft in exact vergelijkbare controlewijken. Op zich is dat overkomelijk omdat niet de vergelijking van armoedeniveaus tussen beide typen wijken onderwerp van analyse is, maar juist het verschil in de ontwikkeling van de armoedeproblematiek tussen de twee typen wijken. Wel is het van belang om ter verdere verbetering van de vergelijkbaarheid in de analyses op persoonsniveau zo veel mogelijk te corrigeren voor eventuele verschillen in de bewonerssamenstelling van beide groepen wijken. In de analyses is daarom steeds gecorrigeerd voor leeftijd, geslacht, herkomstgroepering en huishoudenssamenstelling.

Tot slot is als extra controle gestart met een multiniveau-logistische regressieanalyse waarin variatie tussen de wijken is toegestaan. Als er specifieke combinaties van afzonderlijke aandachts- en controlewijken zijn die een relevante rol spelen in de ontwikkeling van de armoedeproblematiek, zoals bijvoorbeeld de provincie waarin de wijk ligt, dan komen deze hierin naar voren. De multiniveau-analyses toonden steeds extreem lage varianties tussen de afzonderlijke wijken. Dat geeft aan dat er volstaan kan worden met analyses op persoonsniveau. Omdat de analyses op integrale gegevens zijn uitgevoerd, zijn de hieruit voortkomende parameters gelijk aan de verwachte populatiewaarden, en zijn toevalfluctuaties niet van toepassing.

CROSS-SECTIONELE ANALYSE

Om het effect van de interventies vast te leggen, is het verschil in armoederisico tussen het jaar vóór de invoering van de wijkenaanpak (2007) en het jaar na de stopzetting ervan (2012) zowel cross-sectioneel als longitudinaal geanalyseerd. In de cross-sectionele benadering blijft de demografische dynamiek tussen 2007 en 2012 buiten beschouwing. Figuur 2 geeft deze weer. De al dan niet lage inkomens van personen uit 2007 en uit 2012 zijn in één afhankelijke variabele onder elkaar gezet (4,09 miljoen personen) en vervolgens is met een logistische regressie de kans op een laag inkomen geregresseerd op de interactie tussen het type wijk (aandachtswijk of controlewijk) en het onderzoeksjaar (2007 of 2012), en op de hieronder genoemde controlevariabelen.

$$\text{logit } P(\text{Arm}) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{Wijk} + \beta_2 \times \text{Jaar} + \beta_3 \times \text{Wijk} \times \text{Jaar} + \beta_k X_k \quad (1)$$

In (1) geeft de dummy *Wijk* het contrast weer tussen de bewoners van een aandachtswijk en die van een controlewijk, en de dummy *Jaar* het contrast tussen 2012 en 2007. X_k bevat dummy's voor leeftijd, geslacht, herkomst en huishoudenssamenstelling in 2007. Volgens de aldus uitgevoerde analyse is in de aandachtswijken het risico op een laag inkomen in 2012 1,16 keer zo groot als in 2007, en daarmee dus licht gunstiger dan in de controlewijken waar dat risico 1,22 keer zo groot was.

LONGITUDINALE ANALYSE

In de longitudinale aanpak is er rekening gehouden met de demografische dynamiek. Wel bleef de analyse beperkt tot alleen de personen die in 2007 in een aandachtswijk of controlewijk woonden, en niet gedurende 2007 en 2012 waren geëmigreerd of overleden. Van de betrokken 1,83 miljoen personen waren er 1,56 miljoen ook in 2012 woonachtig in een aandachts- of controlewijk en waren er 0,27 miljoen naar andere wijken verhuisd. Bij de longitudinale analyse gaat het om vergelijkingen van de inkomensarmoede-ontwikkeling binnen de mogelijke transitie tussen de wijken in de periode 2007–2012. Daarvoor wordt de logit van de kans op een laag inkomen in 2012 geregresseerd op het al dan niet hebben van een laag inkomen in 2007 en de interactie tussen type wijk in 2007 (aandachtswijk of controlewijk) en type wijk in 2012 (aandachtswijk, controlewijk of andere wijk), alsmede op de eerder genoemde controlevariabelen (metingen van 2007).

$$\text{logit } P(\text{Arm}2012) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{Arm}2007 + \beta_2 \times \text{Wijk}2007 + \beta_{3,4} \times \text{Wijk}2012 + \beta_{5,6} \times \text{Wijk}2007 \times \text{Wijk}2012 + \beta_k X_k \quad (2)$$

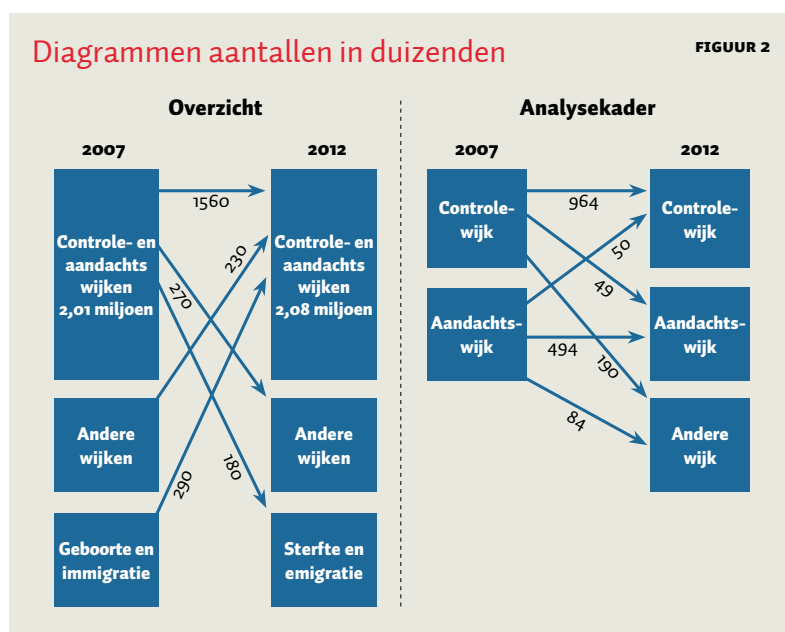
In (2) geeft de dummy *Arm2007* het contrast weer tussen bewoners met een laag inkomen in 2007 en bewoners met een hoger inkomen in 2007; de dummy *Wijk2007* duidt het contrast aan tussen het wonen in een aandachtswijk en het wonen in een controlewijk in 2007, en de twee dummy's *Wijk2012* geven het contrast tussen het wonen in een aandachtswijk en een andere wijk ten opzichte van een controlewijk in 2012. X_k bevat dummy's voor leeftijd, geslacht, herkomst en huishoudenssamenstelling in 2007.

De uitkomsten van de longitudinale analyse in tabel 1 laten een ander beeld zien dan die van de cross-sectionele aanpak. De verhouding tussen armen en niet-armen in 2012 was bij de personen die zowel in 2007 als in 2012 in een aandachtswijk leefden iets groter (veertien procent' dan bij de 'blijvers' in de controlewijken. Dat betekent dat de armoedeproblematiek bij de blijvers in een aandachtswijk naar verhouding iets sterker is toegenomen dan bij de blijvers in een controlewijk.

Ook de verhuizing vanuit een aandachtswijk naar een controlewijk of omgekeerd pakte naar verhouding ongunstiger uit. Deze 'verhuizers' werden gedurende de crisis in nog iets sterkere mate geconfronteerd met stijgende inkomensarmoede dan de personen die in beide jaren hetzij in controlewijken, hetzij in aandachtswijken woonden.

Diagrammen aantallen in duizenden

FIGUUR 2



Ontwikkeling armoederisico tussen 2007 en 2012

TABEL 1

		odds ratio
Cross-sectionele analyse		
Controlewijk		1,22 (2012 t.o.v. 2007)
Aandachtswijk		1,16 (2012 t.o.v. 2007)
Longitudinale analyse		
van ... wijk in 2007	naar ... wijk in 2012	
controle	controle	1,00 (referentiegroep)
aandachts	aandachts	1,14 (t.o.v. referentiegroep)
aandachts	controle	1,26 (t.o.v. referentiegroep)
controle	aandachts	1,22 (t.o.v. referentiegroep)
aandachts	overige	1,00 (t.o.v. referentiegroep)
controle	overige	0,91 (t.o.v. referentiegroep)

Gecorrigeerd voor al dan niet laag inkomen, leeftijd, geslacht, herkomst en huishoudenssamenstelling (alle metingen in 2007)

Bron: CBS

De verhuizing van een aandachtswijk naar een wijk elders in Nederland – dus naar een wijk met betere sociaal-economische omstandigheden – ging niet gepaard met een ongunstigere ontwikkeling van de armoedeproblematiek, maar anders dan verwacht is de stijging bij hen precies gelijk aan die in de referentiegroep van blijvers in controlewijken. De verwachting was veeleer dat de ontwikkeling van de armoedeproblematiek bij deze verhuizers naar een hogere statuswijk gunstiger zou uitpakken. Wel geldt dat de verhuizing van een controlewijk naar een hogere statuswijk elders in Nederland gepaard gaat met een gunstigere ontwikkeling van het armoederisico. Deze verhuizers werden naar verhouding tien procent minder vaak met de armoedeproblematiek geconfronteerd dan de groep blijvers in controlewijken.

Bij de beschreven analyses draait het feitelijk alleen om het resulterend effect van het gehele palet aan uitgevoerde interventies binnen de wijkenaanpak. Tussen de aandachtswijken onderling verschilden de programma's evenwel in aard en intensiteit. Op grond van deze verschillen zijn in URBAN-40 de aandachtswijken nog verder onderverdeeld (Droomers *et al.*, 2014). Voor alleen de groep van zeven aandachtswijken waarin er aantoonbaar intensief werd ingezet op het terugdringen van de werkloosheid, is de longitudinale analyse nog eens apart uitgevoerd. In deze analyse zijn de gegevens van de andere 33 aandachtswijken niet meegenomen, wel is dezelfde groep controlewijken gebruikt. De uitkomsten voor deze zeven wijken verschillen evenwel weinig van die voor alle veertig aandachtswijken. Dus noch het geheel aan extra maatregelen, noch de specifieke aanpak heeft een positief effect gesorteerd op de ontwikkeling van de inkomensarmoede in de aandachtswijken.

CONCLUSIE

De economische crisis, die in het derde kwartaal van 2008 de kop opstak, ging gepaard met een algehele toename van de armoedekans in de navolgende jaren. Volgens de cross-sectionele analyse heeft de door Vogelaar geïnitieerde aanpak van aandachtswijken, van 2008 tot en met 2011, een beperkt positief effect gehad op de ontwikkeling van het armoederisico. De longitudinale analyse toonde aan dat de relatieve ontwikkeling in de armoedeproblematiek bij personen die van meet af aan in een aandachtswijk woonden juist tussen 2007 en 2012 iets groter was dan bij degenen die in de controlewijken bleven. Dat geeft aan dat de interventies geen positieve weerslag hadden op de ontwikkeling van de armoedeproblematiek binnen de populatie van bijna een half miljoen blijvers in de aandachtswijken. Deze be-

inding is in lijn met de longitudinale uitkomsten van het SCP, waarbij er voor de groep doorstromers van 2009 op 2010 in de aandachtswijken geen positieve inkomenseffecten werden waargenomen (Permentier *et al.*, 2013). Ook de uitstroom vanuit een aandachtswijk naar een hogere sociaal-economische wijk elders in Nederland had naar verhouding geen positievere weerslag op de ontwikkeling van de armoedeproblematiek van de desbetreffende groep verhuizers. Voor de uitstromers uit een controlewijk naar een hogere statuswijk was dit nadrukkelijk wel het geval. De bevinding dat er nauwelijks verschil was tussen uitkomsten van het geheel van de veertig aandachtswijken enerzijds en anderzijds de deelgroep van de zeven wijken waar men aantoonbaar versterkt had ingezet op werkgelegenheidsverbetering, suggereert dat de meer specifiek op inkomensarmoede afgestemde interventie maatregelen geen meerwaarde hadden bij de specifieke aanpak. Dat wijst op een hardnekkige en diepgewortelde sociaal-economische problematiek binnen de aandachtswijken.

LITERATUUR

CBS (2015) *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag: Textcetera-Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2016) *40 aandachtswijken; stand van zaken*. Outcomemonitor Wijkenaanpak 2005-2013 op cbs.nl/statline.

Droomers M., J. Harting, B. Jongeneel, L. Rutten, J. van Kats en K. Stronks (2014) Area-based interventions to ameliorate deprived Dutch neighborhoods in practice: does the Dutch District Approach address the social determinants of health to such an extent that future health impacts may be expected? *Preventive Medicine*, 61, 122–127.

Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013) *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stronks, K., M. Droomers, B. Jongeneel-Grimen, D. Kramer, C. Hoefnagels, J.W. Bruggink, H. van Oers en A.E. Kunst (2014) Gezondheid van bewoners in aandachtswijken in 2004–2011. Leidt een betere wijk tot een betere gezondheid? *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 158(A7989), 1–8.

Tweede Kamer (2011) *Aanpak wijken*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

VROM (2007) *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar krachtwijk*. Den Haag: VROM; Wonen, Wijken en Integratie.

In het kort

- ▶ De aanpak van aandachtswijken die minister Vogelaar in 2008 initieerde, werd doorkruist door de economische crisis
- ▶ Gecorrigeerd voor de effecten van verhuizingen nam het armoederisico in aandachtswijken meer toe dan in vergelijkbare controlewijken
- ▶ Dit geldt ook voor de aandachtswijken die het intensiefst werden aangepakt