



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Realistic regeneration : housing contexts and social outcomes of neighbourhood interventions in Western European cities

van Gent, W.P.C.

**Publication date**  
2009

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

van Gent, W. P. C. (2009). *Realistic regeneration : housing contexts and social outcomes of neighbourhood interventions in Western European cities*.

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Samenvatting (Dutch Summary)

## 1. Introductie

Elke West-Europese stad kent een aantal buurten dat door stadsbewoners, commentatoren, journalisten, politici, wetenschappers en beleidsmakers unaniem aangeduid wordt als typisch problematisch. In het politieke en publieke debat wordt naar deze gebieden verwezen als aandachtswijken, verticale sloppen, getto's, concentratiebuurten, kritische gebieden, of brandhaarden. In de afgelopen jaren is er veel tijd en energie gestoken in het aanpakken en vernieuwen van deze zogenaamde probleemwijken.

Dit onderzoek gaat over de vernieuwing van deze buurten (*neighbourhood regeneration*), en met name over de beoogde sociale verandering. Hoewel de staat van de woningen, van de gebouwen en van de openbare ruimte en het stedenbouwkundige ontwerp belangrijk zijn, kan buurtvernieuwing gezien worden als een reactie op het feit dat deze wijken vooral bekend staan als plaatsen waar sprake is van sociale problemen. Deze sociale problemen bevinden zich op het terrein van armoede en werkloosheid, maar ook van onveiligheid, overlast van jongeren, vandalisme, vervuiling, verkeer, en integratie. West-Europese staten proberen door middel van stedelijk en woonbeleid op hoger niveau en door middel van buurtvernieuwingsprojecten op lokaal niveau een sociale verandering te bewerkstelligen om de bovenstaande problemen het hoofd te bieden.

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in het vermogen van de staat om deze sociale veranderingen door middel van buurtvernieuwingsbeleid en -projecten door te voeren. Daarnaast is het doel om de beleidsstrategie van de buurtvernieuwing met een dergelijke sociale inslag te verklaren vanuit de volkshuisvesting- en woningmarktcontext (*housing context*). Deze context is binnen de buurtvernieuwing uiterst belangrijk en staat daarom centraal als verklarende factor binnen dit onderzoek. De nadruk op de context past bij de wetenschappelijk realistische benadering van dit onderzoek. Deze benadering benadrukt het belang van de mogelijkheden en beperkingen van een sociale context voor het genereren van sociale mechanismen. Het ontwerpen en uitvoeren van buurtvernieuwingsbeleid is ook een sociaal mechanisme en de context hiervan is dus bepalend voor de uitkomsten.

De centrale vraag betreft zowel de uitkomsten als de context van buurtvernieuwing en is daarom tweeledig: *Wat is het vermogen van buurtvernieuwing om sociale en maatschappelijke verandering te bewerkstelligen, en hoe beïnvloedt de volkshuisvesting- en woningmarktcontext dit vermogen in West-Europese steden?*

Het eerste deel van deze studie richt zich op de beleidsdoelen met betrekking tot sociale verandering van buurtvernieuwing en op het vermogen om die te halen. De doelenstellingen waar naar gekeken wordt, zijn de beoogde verandering in de buurt, stad en maatschappij en niet zozeer de organisatorische en bestuurskundige aspecten van buurtvernieuwing. Het tweede deel besteedt aandacht aan de volkshuisvesting- en woningmarktcontext van buurtvernieuwing op zowel op lokaal als op maatschappelijk niveau.

Om de verkennende en verklarende vragen van dit onderzoek te beantwoorden, is er gekozen voor vergelijkende *case studies* van buurtvernieuwing. Binnen elke *case study* zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt.

De studie richt zich vooral op vier contexten van buurtvernieuwing om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het beleid, de praktijk en de uitkomsten in West-Europa. De cases zijn vernieuwing van buurten in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Catalonië in Spanje en Nederland. Deze vier contexten belichamen vier verschillende typen

verzorgingsstaat. De studie zal echter uitwijzen dat het verband tussen verzorgingsstaat en volkshuisvestingsbeleid complex is. De *case studies* bouwen overigens voort op het RESTATE onderzoek, een omvangrijk Europees programma, beëindigd in 2005.

## 2. De ambitie van buurtvernieuwing

Stedelijke beleid in West-Europese landen wordt gekenmerkt door een gebiedsgerichte focus op sociale problemen. Het beleidsdiscours benadrukt de negatieve rol van de woonomgeving bij de instandhouding van sociaal-economische achterstanden. Het wordt daarom van belang geacht dat bepaalde 'probleembuurtten' een verandering ondergaan. Deze verandering betreft niet alleen de fysieke omgeving, de stenen, maar ook de sociale samenstelling van de bevolking. Dit laatste zou vragen om meer middenklasse huishoudens en minder lage inkomensgroepen. Echter de keuze voor gebiedsgerichte benadering die tegelijk de buurt en de mensen wil aanpakken en helpen, zou zijn rechtvaardiging vinden in twee gevallen. Ten eerste, wanneer de doelgroep voornamelijk in een beperkt aantal buurten zou wonen. Wanneer de doelgroep zo geconcentreerd zou zijn, dan gebiedsgerichte strategie een manier zijn om effectief de doelgroep bereiken. Een tweede mogelijkheid is wanneer de buurt daadwerkelijk een negatief effect op de bewoners heeft. Dit zou betekenen dat inwoners van probleemwijken minder sociaal-economische kansen hebben dan vergelijkbare inwoners in andere typen wijken. In de Europese context zijn er echter geen aanwijzingen voor het bestaan van één of beide scenario's. Een vergelijking van vier beleidsprogramma's wijst bijvoorbeeld uit dat de beleidsretoriek meerdere verwijzingen maakt naar het bestaan van één of beide scenario's zonder een duidelijke empirische basis. In sommige gevallen wijst ook onderzoek uit dat er geen sprake is van dergelijke concentraties in een aantal wijken of van buurteffecten. Dit betekent dat het stedelijk beleid met buurtvernieuwing twee ongerelateerde problemen probeert aan te pakken; individugebonden sociaal-economische problemen en plaatsgebonden problemen op het gebied van woningen en leefbaarheid. Daarbij komt dat stedelijk beleid een rol dient te spelen in het oplossen van culturele integratievraagstukken, hoewel het vaak niet geëxpliciteerd wordt in beleidsteksten. Het is onduidelijk wat een buurtgerichte aanpak kan betekenen voor de integratie van immigranten en hun kinderen, maar het is onwaarschijnlijk dat de gebiedsgerichte aanpak van vernieuwing sociaal-economische achterstanden en tweedeling in de maatschappij effectief zal aanpakken. Het lijkt erop dat de aanpak voor een belangrijk deel gestoeld is op de noodzaak voor beleidsmakers en politici om actie te ondernemen en de complexe stedelijke problematiek het hoofd te bieden ongeacht de effectiviteit. Dit wordt ook wel het *Something Is Being Done* syndroom genoemd ('er wordt iets gedaan').

## 3. Het vermogen van buurtvernieuwing om de leefbaarheid te verbeteren

Wanneer leefbaarheid een ambitie van beleid is, dan is de vraag of de praktijk van buurtvernieuwing in staat is om de leefbaarheid te vergroten. Om deze vraag te beantwoorden is een vergelijkende analyse gedaan van 29 naoorlogse buurten die in meer of mindere mate buurtvernieuwing ondergaan of ondergaan hebben. Op basis van kwalitatieve en kwantitatieve case study data zijn de 29 buurten vergeleken door middel van een *fuzzy-set Comparative Qualitative Analysis*, een analyse gebaseerd op Booleaanse logica en probabiliteit.

Leefbaarheid is een subjectief concept dat verbonden is met de mening van bewoners over hun leefomgeving. Buurtsatisfactie, de tevredenheid en het vertrouwen van bewoners met hun buurt nu en in de toekomst, dient daarom als indicator voor

leefbaarheid. Het doel van de analyse is om op buurtniveau inzicht te krijgen in de voorwaarden voor de mate van zowel tevredenheid en optimisme als ontevredenheid en pessimisme over de toekomst van de buurt. De resultaten wijzen uit dat de tevredenheid met de woning een noodzakelijke voorwaarde is voor buurtsatisfactie. Dit betekent dat de kwaliteit van woningen van groot belang is. Naast de tevredenheid met de woning, spelen de kwaliteit van de leefomgeving, de sociale cohesie, en/of de buurtvernieuwing een grote rol. Dit betekent dus dat buurtvernieuwing en het verbeteren van woningen wel degelijk de leefbaarheid kunnen verbeteren. Een belangrijke kanttekening hierbij heeft te maken met sociale menging. Ten eerste kan het zijn dat de samenstelling van de buurtpopulatie door de buurtvernieuwing is veranderd. Dit betekent dat de tevredenheid van verhuisde bewoners niet is meegenomen. Ten tweede blijkt dat de perceptie van een sociaal gemengde wijk geen rol speelt als voorwaarde voor buurttevredenheid. Bovendien blijkt dat een lage mate van sociale cohesie in combinatie met de aanwezigheid van immigrantengemeenschappen tot ontevredenheid in de buurt kan leiden. Dit spreekt de beleidsverwachting tegen die stelt dat sociale menging en leefbaarheid aanvullend zijn.

#### **4. Het vermogen om sociaal-economische achterstanden aan te pakken**

Naast het verbeteren van leefbaarheid, speelt sociaal-economische achterstand een grote rol in de ambities van stedelijk beleid. Dit heeft niet alleen betrekking op de buurten maar op de maatschappij als geheel waarbij zwakke buurten worden neergezet als een teken en oorzaak van maatschappelijke tweedeling.

Deze redenering geldt ook voor het Nederlandse 40-Wijkenbeleid, dat zowel leefbaarheidsproblemen als sociaal-economische achterstanden tracht aan te pakken door zich te richten op een klein aantal buurten. De aannames zijn dat de leefomgeving en sociaal-economische achterstanden met elkaar verbonden zijn, dat er op buurtniveau een maatschappelijke tweedeling is, en dat buurten in achterstand negatieve effecten voor de bewoners teweeg brengen. Wanneer deze aannames echter getest worden, dan blijkt dat leefbaarheidsproblemen en sociaal-economische achterstand op buurtniveau niet met elkaar samengaan. Ook blijkt dat er geen tweedeling zichtbaar is. Bovendien zijn er vooralsnog geen aanwijzingen voor de negatieve effecten van leefbaarheidsproblemen en sociaal-economische achterstanden samen. Wanneer het beleid zich slechts richt op een beperkt aantal buurten, dan kan het de problemen van tweedeling dus niet oplossen. Dit punt wordt duidelijker wanneer men in acht neemt dat slechts zo'n 8% van de hulpbehoevenden in Nederland in de geselecteerde buurten woont. Dit betekent dat ruim 90 procent weinig tot geen profijt heeft van het beleid. Vergelijkbare cijfers zijn bekend in het geval van Zweden.

#### **5. De context: verzorgingsstaatpolitiek en volkshuisvestingsbeleid**

Sociaal beleid en beleid op het gebied van de volkshuisvesting vallen binnen de context van de inrichting en de sociale filosofie van de verzorgingsstaat. De selectie van de vier cases is daarom gebaseerd op verschillende typen verzorgingsstaat. Met name de wisselwerking tussen verzorgingsstaatpolitiek en volkshuisvesting is van belang voor de context van buurtvernieuwing. Lange tijd was er in West-Europese landen een verband tussen de mate van publieke uitgaven aan sociale woningbouw en het type verzorgingsstaat. *Grosso modo* kon men stellen dat een omvangrijke publieke sector gepaard ging met een sociaal-democratische of corporatistische verzorgingsstaat. Een nadruk op eigen bezit en een beperkte sociale huursector kon men juist aantreffen in meer liberale verzorgingsstaten. Maar met de toename van eigenwoningbezit in de

meeste West-Europese landen is het moeilijker om deze wetmatigheid vol te houden. Het gaat immers te ver om alleen op basis van eigenwoningbezit het merendeel van de West-Europese verzorgingsstaten liberaal te noemen.

Een andere manier om de relatie tussen verzorgingsstaat en volkshuisvesting te benaderen is om beleid dat eigenwoningbezit stimuleert als onderdeel van de politiek rond de hervorming van de verzorgingsstaat te zien. De politiek van hervorming wordt vaak gevoerd aan de hand van het neo-liberale discours rond het opbouwen en het belang van eigendom, keuzevrijheid en persoonlijke verantwoordelijkheid. Het stimuleren van eigenwoningbezit in alle lagen van de bevolking past binnen dit discours. Het idee is dat de overwaarde van de eigenwoning reeds bestaande verzorgingsstaatvoorzieningen zoals medische zorg en pensioenen, zou kunnen aanvullen of zelfs vervangen. In plaats van gebruik te maken van collectiviteitvoorzieningen, zou de individuele burger zijn vermogen uit eigenwoningbezit kunnen gebruiken om zelf de zorgdiensten te verwerven en het pensioen aan te vullen. Deze zienswijze is gebaseerd op de situatie in Groot Brittannië, waar het beleid ter bevordering van eigenwoningbezit bovendien voor staatsinkomsten zorgt. Echter, gelijksoortige claims over de ideologie rond eigenwoningbezit kunnen in het geval van het Zweedse beleid niet gemaakt worden. Een nadere verkenning van Nederland en Catalonië levert eveneens geen eenduidig beeld op. Er zijn wel enkele overeenkomsten in de beweegredenen en ambities om eigenwoningbezit te stimuleren, maar het blijkt ook dat de verschillende woningmarktsystemen andere mogelijkheden voor hervorming bieden.

In het Nederlandse geval blijkt dat er wel een discours van eigenwoningbezit en persoonlijke verantwoordelijkheid bestaat, maar dat er geen referenties worden gemaakt naar pensioensvoorzieningen of zorgkosten. Daar komt bij dat de Nederlandse staat door eigenwoningbezit aanzienlijke inkomsten uit belastingen misloopt en dat juist het kapitaal in de omvangrijke sociale huursector mogelijkheden geeft voor inkomsten. In de afgelopen jaren zijn woningbouwcorporaties een nieuwe bron van belastinginkomsten geweest. Bovendien worden corporaties gebruikt als onderaannemer om de financiering en de implementatie van sociale voorzieningen en sociaal beleid, waaronder buurtvernieuwing en sociale investeringen, op zich te nemen.

Spanje en Catalonië kunnen worden gezien als een 'eigendomsmaatschappij'. Eigenwoningbezit speelt een belangrijke rol in de zogenaamde 'familieverzorgingsstaat' waarbij de overdracht van kapitaal binnen familieverbanden voor een sociaal vangnet zorgt. De bevordering van eigenwoningbezit is in Catalonië en Spanje daarom een belangrijk onderdeel van het volkshuisvestingbeleid geweest. Echter, de grote vraag naar woningen in stedelijke regio's zoals Barcelona, heeft de betaalbaarheid onder grote druk gezet, wat weer druk zet op de staat. De zelfstandige Catalaanse overheid reageert hierop door langzaam de marginale sociale huursector uit te breiden. Het is vooralsnog de vraag of dit een hervorming van de verzorgingsstaat inhoudt of dat het een lapmiddel is om bestaande regelingen in stand te houden.

In wezen is politiek evengoed een oefening in opportunisme. De analyse laat zien dat wanneer het woningmarkten en volkshuisvesting betreft, de staat zich net zo opportunistisch gedraagt als dat hij sociaal-democratische, corporatistische of liberale principes najaagt.

## 6. De invloed van de context op lokale sociale transformatiestrategieën

Zoals hierboven al is gesteld, gaat het beleid rond buurtvernieuwing uit van een zeer sterke relatie tussen de leefomgeving en de sociaal-economische kansen van individuen. De praktijk van buurtvernieuwing wordt daarom gekenmerkt door veranderingsstrategieën die door middel van sloop en nieuwbouw de sociale samenstelling van de buurt proberen aan te passen. Met andere woorden, de strategieën van buurtvernieuwing proberen een 'sociale transformatie' van 'probleembuurt' te bewerkstelligen. Het is echter niet voldoende om naar het beleid alleen te kijken. De lokale praktijk biedt inzicht in hoe de beleids- en woningmarktcontext de strategieën en uitkomsten van buurtvernieuwing vormen.

Lokale managers en beleidsmakers hebben een sterke voorkeur voor sociale transformatiestrategieën binnen buurtvernieuwing. Zij geloven niet alleen dat de sociale verandering voordelen biedt voor de bewoners, maar ook dat het hun eigen beheer- en beheerstaak vergemakkelijkt. Ruwweg kan men spreken over twee typen sociale transformatie: grootschalige herstructurering en 'upgrading'. Het verschil zit vooral in de hoeveelheid controle die managers kunnen uitoefenen op de snelheid en omvang van de sociale verandering. Grootschalige herstructurering betekent dat door middel van sloop en nieuwbouw de woningmarkt en eigendomsverhoudingen radicaal gewijzigd worden. De fysieke ingrepen geven lokale managers en beleidsmakers veel controle over de sociale verandering via de controle over de hoeveelheid middenklasse (koop-)woningen en goedkopere woningen na herstructurering. Het tweede type biedt echter minder directe controle. De 'upgrading' strategie draait om fysieke interventies in de woningvoorraad en openbare ruimte om zo de positie van de buurt op de regionale woningmarkt te verbeteren en een nieuw type huishouden aan te trekken. Het verschil met het eerste type is dat er geen directe veranderingen op grote schaal in eigendomsverhoudingen en inwoners plaats kunnen vinden. Grootschalige herstructurering heeft onder managers en beleidsmakers de voorkeur, maar of deze strategie daadwerkelijk gevolgd kan worden is afhankelijk van de context. Een vergelijkende analyse op basis van vier case studies van vernieuwing van buurten in of nabij Amsterdam, Barcelona, Birmingham en Stockholm wijst uit dat de kansen en beperkingen die het beleidsraamwerk en de woningmarktkenmerken bieden, de strategie verklaren. Het blijkt bijvoorbeeld dat een beleidsagenda rond woningmarktherstructurering in sommige gevallen kansen tot herstructurering gaf. In het Zweedse geval echter, bleek dat een dergelijke hervormingsagenda binnen het beleid ontbreekt. Het gevolg was dat het ontbreken van de politieke wil en de financiële middelen juist een radicale herstructureringsstrategie onmogelijk maakte ondanks de wens van een groot aantal betrokken managers.

## 7. Conclusie

Deze studie laat het belang van de 'wooncontext' zien voor de vorm en uitkomsten van buurtvernieuwing. De mogelijke uitkomsten zijn beperkter dan de beleidsambities. De leefbaarheid en de buurtvrede kunnen positief beïnvloed worden door buurtvernieuwing, maar de sociaal-economische ambities worden ernstig beperkt door de territoriale focus op een klein aantal buurten. De verklaring voor de voortzetting van deze vorm van buurtvernieuwing, dat wil zeggen met sociale ambities en sociale transformatiestrategieën, heeft te maken met de context. Vooral van belang zijn ontwikkelingen op meerdere bestuurslagen: de veranderende Europese verzorgingsstaten, de politiek rond verzorgingsstaat en volkshuisvesting, het stedelijk beleid en de morele noodzaak tot ingrijpen, en de lokale managers en beleidsmakers die roepen om de transformatie van 'hun' achtergestelde gebieden.

Dit onderzoek tracht bij te dragen aan het beleidsdebat over buurtvernieuwing. Zoals ook andere studies hebben gedaan, laat dit onderzoek zien dat de politieke, sociale en financiële kosten van de vernieuwing nauwelijks opwegen tegen de (mogelijke) uitkomsten wat betreft de verbetering van de sociaal-economische positie van individuen. Naast een verspilling van kapitaal kan de holle belofte van buurtvernieuwing zelfs schadelijke effecten hebben. Zo is er het risico op het 'pathologiseren' van het armoedeprobleem. Wanneer een sociaal beleid zich uitsluitend richt op degenen met achterstand en op hun leefomgeving, dan kan dit impliceren dat deze individuen en hun buurten ook als de oorzaak van de armoede en sociale uitsluiting gezien worden. Het gevolg zou kunnen zijn dat sociale buurtvernieuwing het stigma van armoede van de buurten kan verhogen in plaats van verlichten. Daar komt bij dat meer structurele processen in de maatschappij minder aandacht krijgen.

Vanuit een volkshuisvestings- en woningmarktperspectief, kan de sociale transformatiestrategie de duurzaamheid van de buurtaanpak aantasten. Wanneer het aantal woningen voor lagere en midden inkomensgroepen door herstructurering of het *gentrification* proces na upgrading in de stad minder wordt, dan neemt het risico van betaalbaarheid en verdringing (*displacement*) van lage inkomens toe. Daar komt bij dat het voor de (semi-)overheid moeilijker en duurder zal worden om in buurten in te grijpen wanneer het eigendom over bewoners verdeeld raakt. Wanneer de sociale huursector drastisch kleiner wordt, zal armoede zich namelijk niet beperken tot deze sector. Een regionale woningmarkt zal baat hebben bij gebalanceerde eigendomsverhoudingen. Een door eigenwoningbezit gedomineerde woningmarkt is kwetsbaarder voor verdringing en zal het vermogen van toekomstige beleidsmakers en managers tot woningmarktregulering en fysieke woningvernieuwing beperken. Dit type weerspiegelingen dient een belangrijke rol te spelen bij discussies over buurtvernieuwingstrategieën.

Buurtvernieuwing zou dus niet alleen als een politieke en bestuurskundige kwestie beschouwd moeten worden maar ook als een sociaal dilemma: wegen de sociale voordelen van transformatiestrategieën op tegen de negatieve sociale effecten? De uitdaging in elke buurtvernieuwingproject is het vinden van de juiste balans tussen de voordelen van het vernieuwen, verbeteren en renoveren van woningen en de openbare ruimte enerzijds en de sociale kosten die zich kunnen voordoen anderzijds. Voor het ontwerp van beleid is de uitdaging hoe buurtvernieuwing en andere typen sociaal beleid het hoofd kunnen en zouden moeten bieden aan sociale problemen in de stad op een duurzame, ethische en realistische manier.