

# Wijken problemen in probleemwijken?

Onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek  
als gevolg van herstructurering



Ruben Stam

Masterthesis Sociale Geografie

Radboud Universiteit Nijmegen

December 2009

Onder begeleiding van:

Dr. Olivier Kramsch

## Voorwoord

Met het afronden van deze masterscriptie is er een einde gekomen aan een lange periode waarin ik intensief heb gewerkt aan mijn scriptie. De ervaring is dat het proces achteraf snel wordt vergeten, aangezien het enige zichtbare wat overblijft het eindresultaat is. Op dit laatste kan ik dan ook trots zijn. Over de inhoud ben ik uiteindelijk tevreden, ondanks dat ik mijn oorspronkelijke doel om een meer praktische en empirische scriptie te schrijven, toch heb moeten laten varen.

Ondanks dat ik deze periode als zeer leerzaam heb ervaren, is er toch vooral de opluchting dat het voorbij is. Niet alleen van mijn kant, maar ook voor mijn familie, vrienden en vriendin. Ik heb hen namelijk veel minder kunnen zien dan goed voor mij is en hopelijk geldt dit ook voor hen. Daarom wil ik hen heel erg bedanken voor hun geduld, maar ook voor hun steun en hulp. Als laatste wil ik ook nog mijn begeleider Olivier Kramsch bedanken voor zijn begeleiding en vooral ook zijn geduld.

Ruben Stam, Nijmegen, december 2009

## Samenvatting

In deze masterscriptie is onderzocht wat de ongewenste gevolgen zijn van herstructurering in Nederlandse achterstandswijken. Van deze gevolgen ligt de focus op de mogelijke verplaatsing van wijkproblematiek, dat wil zeggen achterstand en leefbaarheidsproblemen. Deze verplaatsing kan namelijk tot stand komen, doordat de sloop van sociale woningbouw ertoe leidt dat de lage inkomens van een wijk gedwongen worden om te verhuizen naar andere wijken binnen de stad. Door het gebiedsgericht beleid kunnen er zo waterbedeffecten optreden, dat wil zeggen de verplaatsing van problemen naar andere gebieden dan waar het beleid op is gericht. De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is: in hoeverre kan herstructurering in achterstandswijken in Utrecht, en de daarop volgende verdrijving van de oorspronkelijke bewoners, tot een verplaatsing van wijkproblematiek binnen de stad leiden?

Om deze vraag te beantwoorden is er allereerst gekeken hoe de verdrijving van lage inkomens als gevolg van herstructurering verklaard kan worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de theorie van overheidsgestuurde gentrification. Deze theorie laat namelijk zien hoe bijvoorbeeld het Krachtwijkenbeleid kan leiden tot de verdrijving van lage inkomens. Zo is het overheidsbeleid tegenwoordig gericht op het realiseren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, vanuit de gedachte dat een concentratie van lage inkomens een negatieve invloed heeft op de bewoners. Om deze bevolkingssamenstelling te veranderen vindt er woningdifferentiatie plaats, waarbij sociale woningbouw wordt gesloopt om plaats te maken voor duurdere huur- en koopwoningen. Zo leidt de door overheidsbeleid gestuurde herstructurering, afhankelijk van het aandeel duurdere huur- en koopwoningen, tot de instroom van de rijkere middenklasse en de verdrijving van arme wijkbewoners. Als gevolg van het terugdringen van het aandeel sociale huurwoningen is het tevens voor veel oud-bewoners niet meer mogelijk om terug te keren in de wijk.

Deze theorie over overheidsgestuurde gentrification is dus ook van toepassing op het Krachtwijkenbeleid. Woningdifferentiatie speelt namelijk een grote rol in de wijkaanpak, aangezien daarmee de concentratie van lage inkomens kan worden tegengegaan. Daarnaast leidt de nieuwbouw tot de instroom en behoudt van de middenklasse voor de wijk en stad. De kritiek is echter dat door de ingreep in de woningvoorraad de sociale problematiek in de wijk niet wordt opgelost. In het Krachtwijkenbeleid wordt er namelijk (impliciet) vanuit gegaan dat een concentratie van lage inkomens een negatief buurteffect heeft, terwijl dit in de wetenschappelijke literatuur nooit duidelijk is aangetoond. De verdrijving van bewoners als gevolg van de herstructurering kan er tevens toe leiden dat wijkproblemen, zoals achterstand en leefbaarheidsproblemen, verplaatst worden naar andere wijken in de stad.

Het probleem van de verplaatsing van wijkproblematiek is verder onderzocht door middel van verhuisstromen vanuit de Pedagogebuurt naar andere wijken in de stad, alsmede ervaringen van beleidsmedewerkers in Utrecht. Hieruit blijkt dat de verdreven bewoners zich uiteindelijk redelijk spreiden over de andere wijken, waarbij er wel een voorkeur is om in de nabij gelegen wijken te wonen. Dit spreidingspatroon kent in het voorbeeld van Utrecht twee verklaringen. Ten eerste hebben wijkbewoners meer informatie over de omliggende wijken, waardoor ze eerder besluiten om zich daar te vestigen. Ten tweede is de aanwezigheid van beschikbare en betaalbare woningen van belang. In het geval van Utrecht hebben de wijken Overvecht en Ondiep, die op korte afstand van de Pedagogebuurt in Zuilen-Noord zijn gelegen, relatief veel sociale huurwoningen.

Het feit dat de verdreven lage inkomens uit de aangepakte wijken zich niet concentreren in één of enkele wijken laat zien dat mogelijke waterbedeffecten enkel op kleine schaal voor kunnen komen. Voor een serieuze verplaatsing van problematiek zijn de concentraties van verdreven bewoners niet groot genoeg. Door de spreiding van bewoners over de stad, zullen de leefbaarheidsproblemen en achterstand zich tevens redelijk spreiden over de stad. Waar een herconcentratie van bewoners, die verantwoordelijk zijn voor wijkproblematiek, als een nadeel beschouwd kan worden, is de verspreiding over meerdere wijken in de stad ook niet altijd positief. Een verspreiding van problematiek heeft namelijk tot gevolg dat het de problemen minder beheersbaar maakt.

Naast de geringe mate van herconcentratie valt er een andere hoofdconclusie te trekken. Namelijk, dat de wijkproblematiek, zoals die zich voor kan doen als gevolg van de instroom van lage inkomens, überhaupt moeilijk te meten is. Dit komt doordat het moeilijk waar te nemen is of de eventuele groei van wijkproblematiek in bestemmingswijken het directe gevolg is van de komst van nieuwe bewoners uit de aangepakte wijken. Er zijn op basis van de onderzochte literatuur wel indicaties dat waterbedeffecten voor kunnen komen bij het Krachtwijkenbeleid, maar deze kunnen in dit onderzoek noch tegengesproken, noch bevestigd worden. Wel wijst de geringe mate van herconcentratie van verdreven bewoners erop dat mogelijke waterbedeffecten niet in grote mate voor kunnen komen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de waarnemingen zijn verricht in één enkele stad. De uitspraken die op basis hiervan worden gedaan zijn dan ook niet volledig representatief voor alle steden en wijken die te maken hebben met herstructurering. In elke stad en wijk is er namelijk sprake van een lokale woningmarkt.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>H.1   Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1   Aanleiding	7
1.2   Doelstelling	8
1.3   Vraagstelling	10
1.4   Maatschappelijke relevantie	11
1.5   Wetenschappelijke relevantie	12
1.6   Opbouw	14
<b>H.2   Theoretisch kader: van oorzaken van achterstandswijk tot gevolgen van herstructurering</b>	<b>15</b>
2.1   Ontstaan van achterstandswijken	15
2.1.1   Benaderingen van wijk en wijkverandering	16
2.1.2   Oorzaken van wijkverval	19
2.1.3   Concentratie van lage inkomens	21
2.2   Overheidsgestuurde gentrification	23
2.2.1   Opkomst van gentrification	24
2.2.2   Productieve benadering van gentrification	25
2.2.3   Consumptieve benadering van gentrification	27
2.2.4   Overheidsgestuurde gentrification	29
2.2.5   Herstructurering verklaard vanuit overheidsgestuurde gentrification	31
2.3   Wijkproblematiek: probleem van de wijk of van de bewoners?	33
<b>H.3   Herstructurering en beleid in Nederland</b>	<b>37</b>
3.1   Geschiedenis van herstructurering in Nederland	37
3.2   Krachtwijkenbeleid	40
3.2.1   Aanleiding tot het huidige beleid	40
3.2.2   Probleemanalyse en beleid	41
3.2.3   Kritiek op het beleid	44
3.3   Conclusie	48

<b>H.4   Analyse: herstructurering en gevolgen in Utrecht</b>	<b>50</b>
4.1   Methodologie	50
4.2   Krachtwijkenbeleid in Utrecht	52
4.3   Analyse	54
4.3.1   Verdrijving en spreiding	55
4.3.2   Verplaatsing van wijkproblematiek	57
4.4   Conclusie	61
<b>H.5   Conclusie</b>	<b>64</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>67</b>

## H.1 | Inleiding

Sinds 2007 probeert de Nederlandse overheid middels het 'Krachtwijkenbeleid', zoals opgesteld door toenmalig minister van Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar, de vele problemen die zich voordoen in achterstandswijken aan te pakken. Hierbij is er sprake van fysieke herstructurering, waarbij sociale woningbouw plaats moet maken voor duurdere nieuwbouw. Als gevolg hiervan moeten de bewoners van deze sociale woningen op zoek naar een andere woning. Dit houdt in dat een deel van de oorspronkelijke doelgroep zich verplaatst naar andere wijken. Wat betekent dit voor de effectiviteit van de wijkgerichte aanpak? En verschuift de problematiek niet samen met de verdreven bewoners naar andere wijken? Deze vragen staan centraal in deze thesis.

Dit inleidende hoofdstuk zal verder uitweiden over het nader te omschrijven onderwerp, waarbij het duidelijk wordt wat het te onderzoeken probleem precies inhoudt, hoe dit onderzocht dient te worden en waarom dit van belang is.

### 1.1 | Aanleiding

Elke stad ter wereld is wel op te delen in relatief goede en relatief slechte wijken. Uiteraard is dit afhankelijk van welke waarde je toekent aan welk probleem, maar veelal duiden de politiek en media op meerdere problemen die met elkaar verweven zijn. In sommige wijken is de problematiek op het gebied van wonen, werken, onderwijs, leefbaarheid en veiligheid zo complex en aanhoudend, dat er de laatste jaren veel aandacht voor ontstaan is. Dit heeft vervolgens geresulteerd in het actieplan 'van aandachtswijk naar krachtwijk' van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), waarmee het probleem van de zogenoemde achterstandswijken op een grote schaal en integrale wijze moet worden aangepakt (VROM, 2007). Een belangrijk onderdeel hiervan is de aanpak van de woningvoorraad, welke in bepaalde wijken slecht onderhouden en redelijk verouderd is. De sloop en renovatie van woningen in achterstandswijken wordt meestal ook aangegrepen om meer diversiteit in de woningvoorraad te krijgen, met als doel om huishoudens met een hoger inkomen in de achterstandswijken aan te trekken. De gedachte hierachter is dat het aantrekken van hogere inkomens ertoe leidt dat er een minder grote concentratie is van 'probleemgroepen', wat er indirect toe moet leiden dat de problemen verdwijnen (Sleutjes, 2006).

Het gevolg hiervan is dat de oorspronkelijke bewoners van de wijk geheel of deels verdreven worden naar andere wijken. Door de veranderende woningvoorraad is er voor hen geen plek meer in de wijk. Dit kan zowel positief als negatief zijn, aangezien ze enerzijds de kans krijgen om naar een 'betere' wijk te verhuizen, maar anderzijds vaak beperkt zijn in het

kiezen van hun woning en wijk, zodat ze in een andere achterstandswijk in hun stad kunnen belanden (Slob, 2006; 14). Zo kan het dus zijn dat een deel van de oorspronkelijke inwoners van een achterstandswijk, die direct dan wel indirect verantwoordelijk is voor problemen binnen de wijk, komt te wonen in een andere wijk waar deze problemen zich zo wederom voor kunnen doen. In dat geval kan de grootschalige problematiek in de herkomstwijk wel zijn verbeterd, maar is de problematiek samen met de oorspronkelijke bewoners verschoven naar een andere wijk (Slob e.a., 2008: 44).

Over de gevolgen van herstructurering is nog niet veel onderzoek gedaan, ondanks dat er op dit moment vele miljoenen vanuit de overheid aan wordt besteed. Daarom is het van belang om te onderzoeken wat precies de gevolgen zijn van een gebiedsgericht stedelijk beleid, en specifiek de herstructurering, voor zowel de wijken als voor de (gedwongen) verhuisde oorspronkelijke bewoners, zodat dit inzicht oplevert over de effectiviteit van wijkgerichte aanpak. Dit is vanzelfsprekend van belang voor de betrokken partijen bij de wijkgerichte aanpak, zoals de rijksoverheid die in eerste instantie het actieplan heeft opgesteld vanuit de opvatting dat de wijkproblematiek vooral op wijkniveau moet worden aangepakt en de gemeentes en woningcorporaties die samen verantwoordelijk zijn voor de realisatie van het zogenaamde 'Krachtwijkenbeleid'. Uiteraard is dit onderzoek ook van groot belang voor de bewoners, aangezien het onderzoek laat zien of wijkproblematiek effectief aan te pakken valt vanuit gebiedsgericht stedelijk beleid, of dat het probleem blijft bestaan, maar zich enkel verplaatst naar een andere wijk.

## 1.2 | Doelstelling

In dit onderzoek wordt onderzocht wat de ongewenste gevolgen zijn van herstructurering in Nederlandse achterstandswijken. Van deze gevolgen ligt de focus op de mogelijke verplaatsing van wijkproblematiek, dat wil zeggen achterstand en leefbaarheidsproblemen. Dit is vanwege het effect dat sloop en nieuwbouw heeft op de migratie van de bewoners naar andere wijken binnen de stad. Naar dit onderwerp is nog maar weinig onderzoek gedaan, waardoor dit onderzoek bijdraagt aan de theorievorming over ongewenste gevolgen van gebiedsgericht stedelijk beleid. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

*Inzicht krijgen in de mate waarop problemen in achterstandswijken verplaatst worden naar andere wijken in de stad, teneinde bij te dragen aan de theorie van de waterbedeffecten<sup>1</sup> van gebiedsgericht stedelijk beleid.*

---

<sup>1</sup> Een waterbedeffect wordt gedefinieerd als "een effect van een beleidsmaatregel met een bedoelde of onbedoelde invloed op een ander gebied dan waarvoor die beleidsmaatregel is bedoeld" (Slob e.a., 2008: 11).



Deze doelstelling valt vervolgens onder te verdelen in enkele deeldoelstellingen, zoals een theoretische-, empirische- en praktische doelstelling. Door middel van deze deeldoelstellingen valt het onderzoek in delen op te splitsen en zodoende overzichtelijker te maken.

In dit onderzoek zal eerst het theoretische doel gerealiseerd moeten worden. Door gebruik te maken van de gentrification theorie is het mogelijk om het idee van herstructurering en de ongewenste gevolgen die hiermee gepaard kunnen gaan, hier tegen af te zetten om zodoende een wetenschappelijk onderbouwd beeld te vormen van herstructurering. Dit wordt gedaan door te kijken wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen het hele proces van herstructurering en de verschillende ideeën over gentrification van onder andere Neil Smith en David Ley. Vervolgens kan er gekeken worden of de theorie van gentrification toe te passen valt op herstructurering of dat de theorie aangepast moet worden, zodat de theorie achter herstructurering binnen dit kader past. Door gebruik te maken van deze benadering is het mogelijk om het ingrijpende proces van herstructurering, inclusief de gevolgen hiervan voor zowel de wijk als de bewoners te beschrijven en te verklaren.

Naast een theoretisch doel is het ook van belang om een empirisch doel te stellen. Het doel hiervan is om waar te nemen hoe verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van herstructurering zich voordoet. Dit wordt gedaan door te onderzoeken in hoeverre wijkbewoners van de Pedagogebuurt in Utrecht worden verdreven, naar welke wijken ze verhuizen en wat het spreidingspatroon hiervan is. Zo kan namelijk bepaald worden of er sprake is van een herconcentratie van lage inkomens, nadat deze bewoners als gevolg van sloop en nieuwbouw gedwongen zijn te verhuizen uit hun wijk. Om hierachter te komen wordt tevens gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken naar verhuisstromen in Utrecht. De keuze voor Utrecht is in paragraaf 4.1 verantwoord. Het tweede deel van het empirische doel richt zich op het verkrijgen van informatie over de verplaatsing van wijkproblematiek in Utrecht door middel van interviews met beleidsmedewerkers. Door middel van de ervaringen van deze beleidsmedewerkers kan een beeld geschetst worden van waterbedeefecten van Utrechtse achterstandswijken. Als voordeel hebben deze beleidsmedewerkers (van Dienst Stadsontwikkeling, woningcorporatie Mitros en Projectcoördinator Veiligheid in de wijk Overvecht) dat ze midden in het beleid zitten en meer overzicht hebben over de effecten van dit beleid. Aan de hand van deze bevindingen kan een belangrijk deel van de hoofddoelstelling waargemaakt worden.

Als laatste is er nog het praktische doel. Deze richt zich uiteraard op het nut van het onderzoek. Uiteindelijk is de bedoeling om tot een samenhangend en gedegen onderzoek te komen dat bijdraagt aan de bestaande, maar weinig omvangrijke theorie omtrent de waterbedeefecten van gebiedsgericht stedelijk beleid en met name van herstructurering. Een secundaire doelstelling hierbij is om zo voor beleidsmakers inzichtelijk te maken in hoeverre

herstructurering leidt tot een verplaatsing van wijkproblematiek. Met deze informatie kunnen zij toekomstige beleidsplannen opstellen die beter omgaan met de ongewenste effecten van wijkgerichte aanpak en herstructurering.

Deze drie verschillende doelstellingen zijn uiteraard met elkaar verbonden. Zonder het theoretische doel te bereiken kan er geen wetenschappelijk onderbouwd empirisch onderzoek opgesteld worden, wat ertoe kan leiden dat er waarnemingen worden gedaan die geen betrouwbaar antwoord geven op de hoofdvraag van het onderzoek. Zonder een betrouwbaar antwoord op de hoofdvraag is het vervolgens ook niet mogelijk om de praktische doelstelling te realiseren. Zodoende is het van groot belang dat de bovengenoemde deeldoelstellingen bereikt worden, om succesvol te zijn in het realiseren van de hoofddoelstelling van dit onderzoek.

### 1.3 | Vraagstelling

Om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren is het noodzakelijk om een hoofdvraag en daaruit voortvloeiende deelvragen op te stellen, zodat deze als leidraad kunnen dienen in het verloop van deze thesis. Uit de doelstelling volgt de volgende hoofdvraag:

*In hoeverre kan herstructurering in achterstandswijken in Utrecht, en de daarop volgende verdrijving van de oorspronkelijke bewoners, tot een verplaatsing van wijkproblematiek binnen de stad leiden?*

De hoofdvraag kan vervolgens opgesplitst worden in enkele deelvragen:

*In hoeverre valt herstructurering te verklaren vanuit de theorie van gentrification?*

Deze deelvraag is van meer theoretische aard, waarbij duidelijk moet worden gemaakt wat herstructurering inhoudt en in hoeverre dit valt te koppelen aan de theorie van gentrification? De theorie van gentrification dient als een theoretische verklaringswijze voor het gehele proces van herstructurering (dus inclusief de ongewenste gevolgen voor de bewoners), aangezien beide enkele relevante raakvlakken hebben. Doordat de klassieke theorie van gentrification op zichzelf niet geheel aansluit op de ruimtelijke ontwikkeling van herstructurering, zal er tot een alternatieve benaderingswijze van gentrification gekomen moeten komen. Door gebruik te maken van deze theorie, kunnen de herstructurering en de gevolgen hiervan beschreven en verklaard worden.

*Om welke redenen vindt gebiedsgerichte aanpak plaats en hoe heeft dit zich tot op heden gemanifesteerd in Nederland?*

Na inzicht te hebben gegeven over de theoretische kant van herstructurering, gaat deze deelvraag meer in op de vraag waarom herstructurering, als onderdeel van de algemenere gebiedsgerichte aanpak, plaats vindt en heeft gevonden in Nederland. Hierbij zal er een overzicht worden gegeven over de wijkaanpak door de jaren heen tot en met het meest recente Krachtwijkenbeleid. De veronderstellingen en motieven achter dit beleid worden besproken. Tevens zal de kritiek op het huidige beleid aan bod komen, om zo ook de nadelen van herstructurering weer te geven.

*In welke mate worden bewoners als gevolg van herstructurering verdreven uit hun wijk en naar welke wijken verhuizen deze bewoners?*

Door gebruik te maken van het voorbeeld van de Pedagogebuurt in Utrecht kan gekeken worden waarom bewoners gedwongen worden om, als gevolg van de sloop en nieuwbouw, te verhuizen uit hun wijk. Hierbij speelt dus mee hoeveel bewoners de wens hebben om terug te keren in hun oude wijk, alsmede het aantal bewoners van wie dit ook lukt. Ook is de oorzaak van de gedwongen verhuizing van belang. Zo kan bepaald worden hoeveel en waarom de bewoners worden verdreven uit hun wijk. Daarnaast dienen de verhuisstromen van de bewoners onderzocht te worden. Waar komen de verdreven bewoners te wonen in Utrecht? En valt er een spreidingspatroon te ontdekken? Door middel van deze informatie kan namelijk bepaald worden of er sprake is van herconcentratie van deze bewoners, en dan met name de lage inkomens.

*In hoeverre kunnen er in Utrecht waterbedeffecten van herstructurering worden geconstateerd?*

Bij deze laatste deelvraag richt de vraag zich meer op de ongewenste effecten van herstructurering, en in mindere mate het wijkgerichte beleid, voor zowel de bewoners als de wijk. Utrecht zal als voorbeeld dienen, zodat er van daaruit uitspraken over het fenomeen in het algemeen kunnen worden gevormd. Waarnemingen spelen bij deze deelvraag een grote rol en zullen tot uiting komen in interviews met beleidsmedewerkers in Utrecht. Zij geven aan hoe zij tegen de verplaatsing van wijkproblemen als gevolg van herstructurering aankijken. Het voordeel daarvan is dat zij dicht betrokken zijn bij het beleid, de uitvoering ervan en de gevolgen hiervan in Utrecht.

#### **1.4 | Maatschappelijke relevantie**

Het maatschappelijke probleem dat in dit onderzoek ter sprake komt, heeft te maken met de problematiek omtrent achterstandswijken en de aanpak hiervan. De aanpak van achterstand

en leefbaarheidsproblemen die zich in deze wijken voordoen is vanzelfsprekend van belang voor de maatschappij. De samenleving hecht namelijk waarde aan gelijke kansen voor éénieder en zodoende ook het helpen van mensen die zich in een zwakke positie bevinden en niet de middelen hebben om te stijgen op de sociale ladder. Naast dit sociale argument, kan de aanpak van achterstandswijken ook gezien worden vanuit economisch perspectief. Werklozen dragen uiteraard niet bij aan een sterke economische positie van een stad en kosten juist de hele maatschappij geld. Dit laatste geldt ook voor de leefbaarheidsproblemen in die wijken. De wijkaanpak moet niet alleen de problemen van achterstand en leefbaarheid verhelpen, maar kan zo ook, als gevolg van sloop en nieuwbouw, meer mensen uit de middenklasse aantrekken.

Indien de wijkgerichte aanpak haar doel deels mist als gevolg van een ineffectieve aanpak, waarbij het probleem zich verplaatst naar andere delen van de stad, kun je stellen dat de aanpak van het maatschappelijke probleem in gebreke blijft. Om deze reden is het van maatschappelijk belang om te onderzoeken in hoeverre de herstructurering in achterstandswijken leidt tot een verplaatsing van deze problemen.

Naast de maatschappij in haar geheel is dit onderzoek ook van belang voor de betrokken partijen. Zo is het belangrijk voor de overheid om te weten in hoeverre het door haar opgestelde Krachtwijkenbeleid de wijkproblematiek effectief aanpakt. Met deze kennis kan het vervolgens kijken wat voor soort aanpak het meest doeltreffend is. Uiteraard heeft dit onderzoek ook waarde voor de bewoners, aangezien zij het lijdend voorwerp zijn van het beleid. Voor hen wordt het zo duidelijk of de overheid echt oog heeft voor de individuele problemen van de bewoners, of dat het slechts de hoge concentratie van achterstand en leefbaarheidsproblemen wil verdunnen door middel van spreiding. Wanneer de overheid volgens het perspectief van de bewoners de problemen niet effectief aanpakt, kan het vertrouwen van de bewoners ernstig geschaad worden, wat tot verzet tegen het overheidsbeleid kan leiden.

## **1.5 | Wetenschappelijke relevantie**

Het wetenschappelijk debat rondom het onderwerp van wijkgerichte aanpak richt zich op de vraag in hoeverre van een achterstandswijk een 'sterke wijk' gemaakt kan worden. Dit debat valt op te delen in twee kampen. De ene kant is van mening dat wijkgerichte aanpak wel degelijk de problemen significant kan verminderen. Door veel aandacht te schenken aan en energie te steken in de wijk zou de leefbaarheid vergroot worden en zodoende zou er een prettiger leefomgeving gerealiseerd kunnen worden, waarbij de leefsituatie van de bewoners aanzienlijk wordt verbeterd. Volgens VROM zou het resultaat van een integrale wijkgerichte werkwijze moeten zijn dat:

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

De andere kant is van mening dat de problemen in een wijk weliswaar verminderd kunnen worden, maar men is niet van mening dat een gehele probleemwijk met al haar inwoners kan stijgen op de sociaal-economische ladder. Dit wil zeggen dat in een wijk waar er verbetering plaatsvindt op het gebied van wonen, werken en leefbaarheid, mensen uiteindelijk worden verdrongen door nieuwe bewoners met hogere inkomens. De wijk krijgt namelijk meer aanzien door de verbeterde leefomgeving, waarbij de prijzen van huur- en koopwoningen stijgen, met als gevolg dat sommige bewoners niet meer rond kunnen komen. Deze armere mensen zijn zodoende genoodzaakt te verhuizen (of moesten in een eerder stadium al verhuizen als gevolg van de sloop en nieuwbouw) naar een andere vergelijkbare wijk, waar ze vervolgens weer te maken kunnen krijgen met dezelfde wijkproblematiek als voorheen. In hun situatie vindt er dus geen significante verbetering plaats in hun leefomgeving. Oftewel, er treedt een verplaatsing van het probleem op, aangezien de mensen die aan de basis staan van deze problematiek zich verplaatsen (Slob e.a., 2008: 63).

Over het onderwerp van de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van wijkgerichte aanpak is nog maar zeer weinig onderzoek gedaan, zodat dit onderzoek van toegevoegde waarde is voor de huidige kennis en inzicht omtrent dit probleem. Tevens levert het inzicht over de mate waarop wijkproblematiek zich kan verplaatsen naar andere wijken als gevolg van wijkgerichte aanpak. Dit ondanks de gedachten van politici en onderzoekers die van mening zijn dat de complexe problemen binnen enkele jaren op te lossen zijn door veel geld in de wijk te pompen. In zekere zin geloven zij in de maakbaarheid van de samenleving en zodoende de oplosbaarheid van het probleem van bijvoorbeeld vandalisme en criminaliteit in het algemeen. Indien wijkproblematiek binnen de oorspronkelijke samenstelling van de wijk aanzienlijk verminderd kan worden, zou je kunnen stellen dat de samenleving, wat in de wijk tot uiting komt, in hoge mate maakbaar is. Het idee van de maakbaarheid van de samenleving vindt tegenspraak indien de wijkproblematiek enkel op te lossen valt, wanneer emigratie van gezinnen met lagere inkomens plaatsvindt en zodoende de wijksamenstelling verandert. Het sociale aspect, in de zin van binnenstedelijke migratie, staat in dit onderzoek dus enigszins centraal.

Als laatste is de theoretische benadering onderscheidend ten opzichte van andere onderzoeken. Binnen het theoretisch kader speelt de gentrification theorie een belangrijke rol door het te onderzoeken proces van herstructurering en de gevolgen voor de wijk en

bewoners hiertegen af te zetten. In het kort komt gentrification erop neer dat middel- en hogere welvaartsklassen terugkeren naar de binnenstad door middel van het opkopen en opwaarderen van de oorspronkelijke arbeiderswijk, met als gevolg dat de oorspronkelijke bewoners worden verdrongen en de prijzen van onroerend goed stijgen (Glass, 1964). Het proces van fysieke herstructurering sluit niet naadloos aan op de klassieke theorie van gentrification, maar kent wel enkele essentiële raakvlakken, zoals de fysieke opwaardering van de wijk, de verdrijving van lage- door hogere inkomens en het veranderend karakter van de wijk. Door middel van deze benadering kan er tot een theorie worden gekomen die het ingrijpende proces van herstructurering, inclusief de gevolgen hiervan voor zowel de wijk als de bewoners, kan beschrijven en verklaren.

## 1.6 | Opbouw

Na deze inleiding zal in hoofdstuk 2 het theoretisch kader aan bod komen. Hierin worden drie verschillende onderwerpen en theorieën gesproken. De eerste paragraaf richt zich op het ontstaan van achterstandswijken. Om dit inzichtelijk te maken, wordt er gebruik gemaakt van verschillende benaderingen van de wijk en het verval daarvan, de oorzaken van wijkverval en de theorie achter de concentratie van lage inkomens. In de tweede paragraaf staat de theorie van gentrification centraal. Hierbij komen de twee belangrijkste benaderingen tegenover elkaar te staan, waarna een alternatieve theorie van gentrification (overheidsgestuurde gentrification) besproken wordt die het proces van herstructurering kan beschrijven en verklaren. De laatste paragraaf van het theoretisch kader beantwoordt de vraag waaruit de wijkproblematiek bestaat en wat de relatie is met de wijk en de bewoners.

Hoofdstuk 3 zal ingaan op de huidige gebiedsgerichte aanpak: het Krachtwijkenbeleid. Eerst zal de Nederlandse geschiedenis van wijkaanpak beschouwd worden. Daarna komt het huidige beleid en de kritiek hierop aan bod, om af te sluiten met een slotbeschouwing waarbij een koppeling wordt gemaakt met de theorie van overheidsgestuurde gentrification.

In hoofdstuk 4 staat de analyse van de ongewenste gevolgen van herstructurering in Utrecht centraal. Dit wordt ingeleid door een methodologisch en een gebiedsbeschrijvend gedeelte. In de analyse wordt allereerst gekeken in hoeverre bewoners uit de Pedagogebuurt worden verdreven en waar zij naartoe verhuizen. Daarna komen de ervaringen van beleidsmedewerkers in Utrecht aan bod, waaruit moet blijken hoe zij de spreiding van verdreven bewoners en de verplaatsing van wijkproblematiek zien.

Deze scriptie sluit af met een conclusie waarin antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag. Tevens wordt er nog advies gegeven voor eventueel vervolgonderzoek.

## H.2 | Theoretisch kader: van oorzaken van achterstandswijk tot gevolgen van herstructurering

Dit hoofdstuk richt zich erop om inzicht te krijgen in een aantal onderwerpen. Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag, is er een onderscheid gemaakt in de verschillende thema's die zich voordoen in het te onderzoeken proces. Zo zal er allereerst gekeken worden naar het ontstaan en bestaan van achterstandswijken, waarbij de verschillende theorieën van wijkverandering, de oorzaken van wijkverval en de concentratie van lage inkomens centraal staan. Vervolgens zal het proces doorgrond worden dat leidt tot verdrijving op het moment dat herstructurering haar intrede doet in bepaalde achterstandswijken. Dit proces zal aan de hand van de theorie van gentrification geanalyseerd worden. Uiteindelijk zullen in de derde paragraaf de verschillende problemen in wijken en hun relatie met de wijk als territoriale entiteit aan bod komen. Door middel van deze theoretische achtergronden kan de link met herstructurering en verplaatsing van problemen in achterstandswijken in het vervolg van dit onderzoek gemaakt worden. Zoals gezegd zal nu eerst het fenomeen achterstandswijken onder de loep worden genomen.

### 2.1 | Ontstaan van achterstandswijken

Om de gevolgen van herstructurering in achterstandswijken voor de verplaatsing van wijkproblematiek te achterhalen, is het uiteraard van belang om ten eerste het begrip achterstandswijken uit te diepen. Een aantal onderwerpen en theorieën dienen hiervoor aangesneden te worden. De verschillende benaderingswijzen van wijkveranderingen moeten zorgen voor de noodzakelijke historische context waar onderzoek in geplaatst kan worden. Vervolgens zullen de oorzaken van wijkverval besproken worden, waarna de concentratie van lage inkomens centraal staat. Dit speelt namelijk een grote rol in het te onderzoeken beleid van wijkaanpak in Nederland.

Voordat deze verschillende onderwerpen aan bod komen, is eerst een heldere definitie van het begrip 'wijk' gewenst. Door de jaren heen zijn er in de literatuur verschillende definities voorbij gekomen. Vanuit een pure ecologische benadering werd de wijk enigszins oppervlakkig gedefinieerd als bijvoorbeeld "a place with physical and symbolic boundaries" (Keller, 1968: 89) of als "place and people, with the common sense limit as the area one can easily walk over" (Morris en Hess, 1975: 6). Later werd hier een sociaal element aan toegevoegd. Warren (1981: 62) zag de wijk als "a social organization of a population residing in a geographically proximate locale" en ook bij Hallman (1984: 13) is het sociale gecombineerd met het territoriale. Hij zag het als "a limited territory within a larger urban area, where people inhabit dwellings and interact socially". Galster (2001) is van

mening dat deze definities alsnog te mager zijn. Hij geeft aan dat er naast het ruimtelijke aspect en de sociale relaties ook meerdere andere karakteristieken van de lokale leefomgeving in het begrip geïntegreerd moeten worden. Zijn definitie is dan ook als volgt:

Neighbourhood is the bundle of spatially based attributes associated with clusters of residences, sometimes in conjunction with other land uses. [...] In this application, the spatially based attributes [...] consist of:

- structural characteristics of the residential and non-residential buildings [...];
- infrastructural characteristics [...];
- demographic characteristics of the resident population [...];
- class status characteristics of the resident population [...];
- tax/public service package characteristics [...];
- environmental characteristics [...];
- proximity characteristics [...];
- political characteristics [...];
- social-interactive characteristics; [...]
- sentimental characteristics [...] (ibid.: 2112).

Al deze kenmerken die bijdragen aan het begrip 'wijk' zijn ruimtelijk gelokaliseerd, wat echter niet inhoudt dat wijken homogeen zijn voor alle genoemde kenmerken. Het karakteristieke van een wijk wordt echter bepaald door een combinatie van bovengenoemde kenmerken (ibid.). In het vervolg van deze thesis zal de definitie van Galster aangehouden worden, daar het erg omvattend is en de ruimte biedt om verschillende concepten op te stellen door enkele karakteristieken te benadrukken. Dit komt van pas in het volgende deel, waar enkele belangrijke benaderingswijzen van de wijk behandeld zullen worden.

### *2.1.1 / Benaderingen van wijk en wijkverandering*

Om te onderzoeken hoe en waarom achterstandswijken tot stand komen, is het allereerst belangrijk om de geschiedenis van onderzoek naar de wijk en de veranderingen die daarbinnen optreden, in grote lijnen in kaart te brengen. Vanuit historisch perspectief zijn de huidige inzichten beter in hun context te plaatsen. De afgelopen eeuw heeft er onderzoek plaatsgevonden vanuit verschillende perspectieven. Deze subparagraaf bespreekt de belangrijkste stromingen, te weten: de ecologische benadering, de behaviourale benadering, de benadering vanuit middelen en beperkingen en de institutionele benadering.

De ecologische stroming ontstond aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw, waarbij het de ecologen van de Chicago School of Sociology (zoals Burgess, 1925; Park, 1925; en Hoyt, 1939) waren die een eerste poging deden om buurtveranderingen op een systematische wijze te verklaren. Zij veronderstelden dat buurten onvermijdelijk worden geconfronteerd



met verval, aangezien de woningvoorraad langzaam maar zeker veroudert. Verandering in een buurt of wijk is volgens ecologen een gevolg van een deterministisch proces op basis van rationeel economische keuzes van bewoners. Zij prefereren 'goede' buurten boven verloederde buurten en handelen hier vervolgens ook naar. Wanneer dit op grote schaal gebeurt leidt dit tot een spiraal van verval (Varady, 1986).

Een invloedrijke auteur en zelfs grondlegger van deze ecologische stroming is Ernest Burgess (1925). Hij introduceerde biologische begrippen als invasie en successie in het onderzoek naar wijkverandering. In zijn model vindt er in een wijk een instroom van een nieuwe bewonersgroep plaats, waarna deze nieuwe bewonersgroep de plaats van de oude groep bewoners inneemt en uiteindelijk ook de dominante groep wordt. Deze strijd om ruimte door bewoners is terug te zien in het beroemde model van concentrische zones. De instroom van immigranten leidt tot een competitie om de goedkope beschikbare huurwoningen in het centrum. De instroom van immigranten in de binnenste ring zorgt voor een migratiegolf richting de randen van de stad, waar de hoogste inkomens de beste woonlocaties bezitten (Varady, 1986).

Horner Hoyt (1939) maakte net als Burgess gebruik van het idee van invasie en successie, maar ging daarbij uit van de filtertheorie als verklaringsmechanisme. Waar Burgess verhuisstromen relateert aan inkomen en de instroom van immigranten, gaat Hoyt uit van een combinatie van slechte omstandigheden in het centrum en de bouw van nieuwe wijken aan de rand van of buiten de stad. De bereidheid van huiseigenaren om in hun eigendommen te investeren is een belangrijke oorzaak voor wijkverandering. Met de bouw van een nieuwe woning treedt de filteringtheorie in werking. Dit houdt in dat er een verhuisketen op gang wordt gebracht, die eindigt op het moment dat een starter een woning betreft en geen woning verkoopt aan een ander, of bijvoorbeeld met de sloop van een woning (Temkin en Rohe, 1996).

Kritiek op de ecologische benadering richt zich voornamelijk op het hedendaagse nut van de aangedragen modellen. Deze kunnen enkel beschouwd worden als ideaal typisch. De stad wordt hier gezien als een op zichzelf staande entiteit en is wijkverval de enige uitkomst van deze natuurlijke processen. Zoals wel meerdere theorieën uit die tijd die geënt zijn op het rationeel economisch handelen van de mens, zijn alle andere motieven dan de economische, achterwege gelaten (ibid.).

De behaviourale benadering houdt echter wel rekening met andere motieven en beweegredenen van de mens. Deze benadering kwam in de jaren dertig van de vorige eeuw opzetten als reactie op de wat beperkte ecologische benadering. Zo is Firey (1947) van mening dat de motieven om (niet) te verhuizen niet puur economisch zijn, maar ook gezocht moeten worden in de symbolische en sentimentele banden die iemand met zijn buurt kan hebben. Ahlbrandt en Brophy (1975) identificeren verschillende motieven die de vraag naar woningen in een wijk beïnvloeden, te weten de economische, sociale, psychologische en

demografische aspecten van een gebied. Deze benadering focust zich dus op de individuele keuzes en voorkeuren.

Wijkverandering treedt volgens de behaviourale stroming op als gevolg van de beslissingen van individuen. Indien er in een wijk een grote meerderheid is die bijvoorbeeld geen sociale contacten hebben, weinig vertrouwen en interesse hebben in de omgeving en haar bewoners en ontevreden zijn over hun woning, dan is er een relatief grotere kans dat een wijk in verval raakt (Varady, 1986). Hieruit kan afgeleid worden dat sociale relaties in de wijk van groot belang zijn.

De voorkeuren die individuen hebben en de beslissingen die ze als gevolg hiervan maken, zijn echter niet allesbepalend. Mocht een wijkbewoner de wens hebben om te verhuizen, dan is de vraag nog altijd wel of hij deze wens wel kan verwezenlijken. De middelen waar iemand de beschikking over heeft en de beperkingen waar mee om moet worden gegaan, hebben hier een grote invloed op. De wijze waarop mensen hiermee omgaan staat centraal in de benadering vanuit middelen en beperkingen. Zo beargumenteren Rex en Moore (1967) dat inkomen en rechten van invloed zijn op het realiseren van de wensen op de woningmarkt. Een persoon met een hoog inkomen heeft meer keuzemogelijkheden dan iemand met een laag inkomen, maar door het bestaan van allocatiemechanismen hebben hoge inkomens echter geen recht op goedkope sociale huurwoningen. Middelen kunnen ook gezien worden als sociale contacten. Zo kunnen kennissen en vrienden bijvoorbeeld wijzen op een beschikbare woning in een bepaalde wijk (Argiolu e.a., 2008).

Waar de vorige benaderingen uitgaan van het gedrag van individuen, richt de institutionele benadering zich op de rol van de overheid. Zo hebben beslissingen op het niveau van de nationale overheid, zoals bijvoorbeeld centraal geregelde huurprijzen of huurverhogingen, veranderingen in huursubsidies en -toeslagen of het minder bouwen van sociale huurwoningen, grote gevolgen voor de (on)mogelijkheid van een individu om een woning te vinden. Tevens kunnen veranderingen in woonallocatiemechanismen ertoe leiden dat alleen huishoudens met een relatief laag inkomen in aanmerking komen voor sociale woningbouw, waarvan een groot deel geconcentreerd ligt in bepaalde wijken. Deze wijken kunnen vervolgens een eenzijdige bewonerssamenstelling ontwikkelen (ibid.).

Binnen de institutionele benadering valt er nog een alternatieve benadering te onderscheiden. De politiek-economische benadering volgt de marxistische traditie en richt zich op de machtige elites die gebruik maken van de stedelijke gebieden om zo kapitaalaccumulatie te realiseren. Deze elites zouden volgens deze benadering baat hebben bij bevolkingsgroei. Harvey Molotch (1979) omschrijft dit als 'growth machines': "coalitions of urban elites who seek to capture and retain economic power primarily by promoting real estate and population growth". Meer inwoners betekent namelijk schaarste op de woningmarkt, en dat leidt tot een toenemende waarde van het vastgoed. Om dit laatste te

kunnen bereiken werken de elites samen, zowel formeel als informeel. Wijkveranderingen zijn hier het gevolg van sociale, economische en politieke krachten die de 'growth machines' met zich meebrengen.

### *2.1.2 / Oorzaken van wijkverval*

Binnen de theorie van wijkverandering, waarvan de belangrijkste stromingen zojuist de revue zijn gepasseerd, is wijkverval een meer specifiek onderwerp waar veel onderzoek naar is gedaan, en heden ten dage nog steeds wordt gedaan. Op het moment dat wijkverval optreedt, is de weg ingeslagen naar het ontstaan van achterstandswijken. In de loop der jaren zijn auteurs met verschillende oorzaken van wijkverval gekomen, terwijl er echter geen bekende literatuur is, waarin is getracht om een allesomvattende verklaringsmodel te ontwikkelen. Recentelijk hebben Bolt, Van Kempen en Van Beckhoven (2008) echter een poging gedaan om de belangrijkste oorzaken van wijkverval aan te geven (Argioli e.a., 2008). Uiteindelijk zijn zij gekomen met een vijftal verklarende elementen, te weten 'tipping points'; en de mix van endogene en exogene factoren.

Een populaire verklaring voor het ontstaan van wijkverval is de slechte initiële kwaliteit van de huidige achterstandswijken. Veel van deze wijken zijn gebouwd in het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw ten tijde van de industrialisatie. Na de Tweede Wereldoorlog werden in het kader van wederopbouw snel wijken gerealiseerd, wat ten koste ging van de kwaliteit. Tevens kan er binnen deze 'fysieke' verklaring verondersteld worden dat de stedenbouwkundige opzet van deze wijken kan leiden tot leefbaarheidsproblemen. Zo zouden hoogbouw wijken anonimiteit en criminaliteit uitlokken (ibid.).

Kritiek op deze verklaring richt zich op het feit dat de rol van fysieke aspecten niet overschat moet worden. In technisch opzicht zijn de woningen nog in goede staat, maar het probleem ligt aan de zogenoemde relatieve depreciatie. Nieuwe moderne woningen in een eveneens moderne buurt worden tegenover de bestaande (oudere) woningen aantrekkelijker. En daarnaast worden bewoners steeds veeleisender (Hoogvliet, 1992). Wat betreft de problemen die ontstaan als gevolg van de stedenbouwkundige opzet, is vastgesteld dat problemen rond leefbaarheid vaker spelen in hoogbouw wijken. Dit betekent echter niet dat deze wijken per definitie leiden tot meer problemen. Twee identieke hoogbouwcomplexen kunnen in de ene wijk namelijk wel leefbaarheidsproblemen veroorzaken, waar dat in de andere wijk niet het geval blijkt te zijn.

Bevolkingsdynamiek kan ook worden gezien als een verklarend element voor wijkverval. Toen de huidige achterstandswijken werden gebouwd, was de achterliggende gedachte vanzelfsprekend niet om een eenzijdige bevolkingssamenstelling tot stand te laten komen. Door veranderingen binnen deze compositie heeft dit toch plaats kunnen vinden. Eén theorie is dat allochtone bevolkingsgroepen de plek innemen van de autochtone

bewoners, tot onvrede van de autochtone bevolking die vervolgens in nog grotere getale zou verhuizen. Een andere theorie die wijkverval verklaart vanuit de bevolkingsdynamiek, is de instroom van lage inkomensgroepen, ongeacht de etniciteit. Het argument daarbij is dat mensen met een laag inkomen hun woning niet adequaat kunnen onderhouden als gevolg van betalingsachterstanden en onvoldoende investeringen (Bolt en Van Kempen, 2008). Deze processen kunnen gezien worden als een vorm van 'successie'.

Waar de instroom van lage inkomens duidelijk leidt tot een verval van de wijk, kan het verband tussen de instroom van allochtone bewoners en het vertrek van autochtonen niet als verklarend worden gezien. Zo kunnen ook andere redenen aan het vertrek ten grondslag liggen. Een vertrek naar een grotere (koop)woning van een bewoner laat weer een relatief goedkope (huur)woning vrij op de woningmarkt. Ondanks dat in beleidsliteratuur de concentratie van allochtone bewoners als één van de factoren wordt gezien van problemen in de zogenaamde 'probleemwijken', is het puur gezien de etnische dimensie, onduidelijk welke problemen dit zou veroorzaken (ibid.).

Een derde verklaring voor verval van de wijk is de sociale cohesie en het gebrek hieraan. Zo is aangetoond dat sterke sociale cohesie het verval van een wijk tegen kan gaan. Het zijn niet zozeer de sociale contacten die belangrijk zijn voor de sociale kwaliteit van een wijk, maar eerder de mate waarop bewoners zich identificeren met hun leefomgeving. Dit wordt volgens Dekker en Bolt (2005) bepaald door de tevredenheid met de bevolkingssamenstelling van de wijk en de relatie met de burens. Door een grote dynamiek binnen de bevolkingssamenstelling van de wijk is het lastig voor mensen om zich in korte tijd te binden aan de wijk. Dit zou kunnen resulteren in een verminderde leefbaarheid (Argioli e.a., 2008).

Het bestaan van 'tipping points' of drempelwaarden is een verklaring die uitgaat van een zeker omslagpunt, waarna het verval van de wijk versneld optreedt. Volgens Galster (2000) nemen op het moment dat het aantal kansarmen evenredig toeneemt, het aantal problemen exponentieel toe. Het probleem van dit verklaringsmodel ligt in het feit dat het niet mogelijk is om met universele drempelwaarden te komen. Hier zal meer onderzoek naar gedaan moeten worden. Tevens is het bestaan van de 'tipping points' nog enkel in de Verenigde Staten vastgesteld en is het nog de vraag of het wel van toepassing is op de Nederlandse situatie.

Als laatste is er nog de verklaring van de mix van endogene en exogene factoren. Waar veel theorieën gericht zijn op sociale en fysieke processen binnen de wijk, laat William Grigsby (1987) zien dat er ook rekening moet worden gehouden met ontwikkelingen buiten de wijk. Oorzaken als economische groei in de regio, immigratie en de omvang en kwaliteit van de nieuwbouw hebben uiteindelijk ook een impact in de wijk. Hierdoor is het ook mogelijk dat vergelijkbare wijken in verschillende steden zich anders ontwikkelen als het gevolg van bijvoorbeeld een veranderende economische structuur. Waar andere theorieën

van wijkverval kijken naar bijvoorbeeld de instroom van lage inkomens en het vertrek van hogere inkomens, kan dit volgens de verklaringwijze van Grigsby echter ook te maken hebben met een negatieve inkomensontwikkeling als gevolg van de sluiting van industrieën en de daaruit ontstane werkloosheid in een wijk.

### *2.1.3 / Concentratie van lage inkomens*

Als laatste staat in deze paragraaf over het ontstaan en bestaan van achterstandswijken de concentratie van lage inkomens centraal, aangezien deze concentratie op twee manieren terugkomt in het vervolg van deze thesis. Zo is er ten eerste de wijze waarop beleidsmakers aankijken tegen concentratie en de mogelijke problemen die dit veroorzaakt, waarbij herstructurering en een (indirecte) ingreep in de bevolkingssamenstelling dit probleem tegen zou moeten gaan. Ten tweede speelt de (her)concentratie van gedwongen verhuisden als gevolg van deze herstructurering ook een grote rol.

In de wetenschappelijke literatuur is onderzoek naar achterstandswijken en de aanwezigheid van het grote aandeel lage inkomens van belang, om zo te achterhalen hoe de negatieve effecten van deze concentratie tegengegaan kunnen worden. Daarnaast is er ook veel aandacht voor etnische segregatie. Dit is de ongelijke ruimtelijke verdeling van allochtone bevolkingsgroepen. De ongelijke verdeling impliceert ook dat er op bepaalde plaatsen concentratie moet voorkomen. De aandacht voor dit fenomeen is de laatste decennia ontwikkeld als gevolg van de grote instroom van allochtonen. Wat van deze vorm van segregatie gezien wordt als problematisch, is niet de aanwezigheid hiervan, maar wel de nadelige gevolgen. De angst is dat deze concentratie de maatschappelijke kansen van de allochtone bewoners verkleint. Te weinig contact met autochtonen bemoeilijkt volgens dit perspectief de kansen om te integreren in de samenleving (Musterd e.a., 1999a). Ondanks dat er in het Nederlandse overheidsbeleid veel aandacht is voor deze vorm van segregatie, zal de focus liggen op inkomenssegregatie. De wijkgerichte aanpak wat tot uiting komt in het 'Krachtwijkenbeleid' heeft namelijk het doel om de negatieve effecten als gevolg van de hoge concentratie lage inkomens in achterstandswijken tegen te gaan. Uiteindelijk worden allochtonen hierin ook meegenomen, aangezien zij deels ook vallen onder de lage inkomensgroepen.

De oorzaken van de concentratie van lage inkomens zijn deels al besproken in de vorige subparagraaf over de oorzaken van wijkverval. De bewoners van de wijk bepalen namelijk in grote mate de sociaal-economische status van een wijk. Wat leidt echter tot deze concentratie? Een logische verklaring hiervoor is dat de beschikbare woningvoorraad van groot belang is. Doordat lage inkomens op zoek moeten naar goedkope woningen, komen ze veelal uit bij sociale woningbouw. Het feit dat er in bepaalde wijken, veelal voormalige arbeiderswijken, een groot aandeel sociale huurwoningen aanwezig is, leidt ertoe dat lage

inkomens zich hier gaan vestigen. Hieraan verbonden is de filteringtheorie van het woningbestand. Doordat een woning zijn aanzien verliest, wordt deze steeds doorgeschoven van de kapitaalkrachtige huishoudens naar uiteindelijk de laagste inkomens. De oudere, kwalitatief slechte woningen worden steeds vaker door lage inkomens bewoond, terwijl hogere inkomensgroepen in de kwalitatief betere woningen komen te wonen. Hierdoor kan een eenzijdige bevolkingssamenstelling ontstaan. Op deze oorzaak is echter de kritiek dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende situaties en het enkel afgaat op het bouwjaar van woningen. Empirisch onderzoek heeft namelijk laten zien dat woningen en woongebieden uit eenzelfde bouwjaar grote onderlinge verschillen laten zien (ibid.).

In de wetenschappelijke literatuur is er zoals gezegd veel aandacht voor de negatieve gevolgen van de concentratie van lage inkomens. Dit komt voornamelijk door de waargenomen sociale en economische problemen die zich voordoen in sommige wijken met een relatief hoge concentratie lage inkomens. Zo heeft Oscar Lewis (1966) het begrip 'culture of poverty' geïntroduceerd. Dit houdt in dat mensen die in armoede leven en geen uitzicht hebben op sociale mobiliteit, gewend raken aan de armoede. Door de uitzichtloze situatie van henzelf en van de buurtbewoners, proberen deze mensen enkel rond te komen en hun problemen op te lossen, zonder daarbij hun armoedige positie te verbeteren. In de woorden van Schill (1994: 443): "[...] his concentration of poverty generates attitudes, behaviors, and values that impede the ability of residents to grasp whatever opportunities exist for social mobility". Wel moet opgemerkt worden dat dit onderzoek vooral gericht was op de Amerikaanse getto's en dus minder van toepassing is in Nederland, waar de sociaal-economische tegenstellingen geringer zijn.

In de jaren tachtig wees Wilson (1987) op de negatieve effecten van ruimtelijke segregatie door te stellen dat mensen die in getto's leven extra sociale problemen ondervinden, simpelweg doordat ze in een getto leven. Hierdoor zitten de arme bewoners niet in het banennetwerk en hebben ze ook geen contact met mensen met een stabiele baan levend in een stabiel huishouden. Door hun ruimtelijke scheiding van rolmodellen uit de middenklasse is de kans ook groter dat ze de verkeerde normen en waarden aangeleerd krijgen en dat ze minder participeren in de samenleving. Massey en Denton onderkennen deze visie, wat zij verwoordden als: "residential segregation is the principal organizational feature of American society that is responsible for the creation of the urban underclass" (Massey en Denton, 1993: 9). Het ontbreken van voldoende succesrijke voorbeelden in de eigen omgeving gecombineerd met de slechte naam van de buurt, leidt tot een voortzetting van de concentratie van armoede in de hand.

Zoals gezegd verschilt de Amerikaanse situatie met die van de Nederlandse. Het niveau van de segregatie is hier lager en de rol van de verzorgingsstaat draagt ook bij tot het tegengaan van extreme armoede en de concentratie hiervan. Er wordt aangenomen dat de effecten in Amerikaanse wijken in mindere mate ook te vinden zijn in Nederland. Door

een gebrek aan onderzoek zijn er echter niet veel gegevens bekend over de buurteffecten in Nederland. Wel is er aangetoond dat bij een hoger aandeel lage inkomens in een wijk, de kansen op maatschappelijke participatie afnemen. Hierbij spelen persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, type huishouden en educatie echter ook een belangrijke rol (Musterd e.a., 1999a).

Het wonen in een achterstandsbuurt hoeft niet per definitie als een nadeel gezien te worden. Uit studies blijkt namelijk dat met name voor lage inkomensgroepen de buurt wel degelijk van belang is. Zo blijkt dat bewoners met een lage opleiding en inkomen meer contact hebben binnen de buurt dan degenen met een hogere opleiding en inkomen. Deze bewoners met een laag inkomen kunnen zo gebruik maken van strategieën van mensen die in dezelfde situatie zitten (Musterd e.a., 1999b).

Het is duidelijk dat de concentratie van lage inkomens als problematisch wordt ervaren door de Nederlandse overheid. Om deze reden wordt er getracht de concentratie zelf aan te pakken middels stedelijke herstructurering. Dit fysiek ingrijpende onderdeel van de algemene wijkaanpak zou tot een meer gedifferentieerde bevolkingssamenstelling moeten leiden. Het volgende hoofdstuk zal zich richten op de gebiedsgerichte aanpak van achterstandswijken door de overheid, en meer specifiek op de herstructurering. Er zal daar onderzocht worden wat het beleid precies inhoudt en wat de achterliggende veronderstellingen zijn die hieraan ten grondslag liggen. Voordat dat ter sprake komt, zal dit hoofdstuk verder gaan met de volgende paragraaf, waarin herstructurering en de gevolgen hiervan verklaard worden vanuit de theorie van gentrification.

## **2.2 | Overheidsgestuurde gentrification**

In de vorige paragraaf werd de theorie achter het bestaan van achterstandswijken verklaard. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop er verdrijving plaatsvindt in deze achterstandswijken als gevolg van herstructurering, is het van belang om bij dit proces een passende verklaring te vinden. Wanneer er wordt gesproken over herstructurering in een achterstandswijk om zo meer diversiteit in de bevolkingssamenstelling te realiseren én de gevolgen die dit proces teweegbrengt, dan is de theorie van gentrification een goede verklaringswijze. De klassieke theorie van gentrification sluit niet geheel aan op het bovengenoemde proces, maar een variant binnen deze theorie geeft echter wel een duidelijke verklaring en beschrijving. Voordat deze theorie van overheidsgestuurde gentrification aan bod komt, zal er eerst gekeken moeten worden naar gentrification in het algemeen en naar de belangrijkste discussies die zich daarbinnen afspelen.

### 2.2.1 / Opkomst van gentrification

Gentrification is een proces dat zich in de moderne steden voordoet sinds de tweede helft van de vorige eeuw. Dit stedelijk proces werd voor het eerst omschreven in 1964 door Ruth Glass, een sociologe die een verandering opmerkte in een Londense wijk uit de binnenstad. Haar definitie van dit proces was in die tijd als volgt (Glass, 1964; xviii):

'One by one many of the working-class quarters of London have been invaded by the middle classes - upper and lower. Shabby, modest mews and cottages - two rooms up and down - have been taken over, when their leases have expired, and have become elegant, expensive residences. Larger Victorian houses, downgraded in an earlier or recent period - which were used as lodging house or were otherwise in multiple occupation - have been upgraded once again.... Once this process of 'gentrification' starts in a district it goes on rapidly until all or most of the original working-class occupiers are displaced and the whole social character of the district is changed.'

Volgens Glass houdt gentrification dus in dat middel- en hogere welvaartsklassen terugkeren naar de binnenstad door middel van het opkopen en opwaarderen van de oorspronkelijke arbeiderswijk met als gevolg dat de oorspronkelijke bewoners worden verdrongen en de prijzen van onroerend goed stijgen.

Meer specifiek gaat het om een arbeidersbuurt met slecht onderhouden, doch architectonisch interessante woningen, gelegen in of nabij de binnenstad. Tevens zijn de huur- en grondprijzen laag. Wanneer deze prijzen zo laag staan dat investeren lucratief wordt, komen kapitaalkrachtige jonge mensen uit de midden- of hogere klasse (Young Urban Professionals of 'yuppen') naar de wijk om de woningen te renoveren en zo de potentie van de wijk optimaal te benutten (Smith, 1986). Naast deze zogenoemde 'gentrifiers' kunnen private ondernemingen of publieke instanties ook delen van een wijk renoveren om de woningen vervolgens weer te verkopen. Neil Smith zegt hierover:

"we come back to the relationship between production and consumption, for the empirical evidence suggests that as often as not, the process is initiated not by the exercise of those individual consumer preferences much beloved of neoclassical economists, but by some form of collective social action at the neighbourhood level" (1996: 68).

Naast een directe invloed kan collectieve sociale handeling dus ook bestaan in de vorm van banken of andere financiële instituties die hypotheek en leningen verstrekken voor de bouwwerkzaamheden. Door de komst van mensen uit de middel- en hogere welvaartsklasse en de daaropvolgende verbetering van de kwaliteit en leefbaarheid in de wijk, stijgen de woning- en grondprijzen, wat er weer toe leidt dat de nog niet verhuisde oorspronkelijke

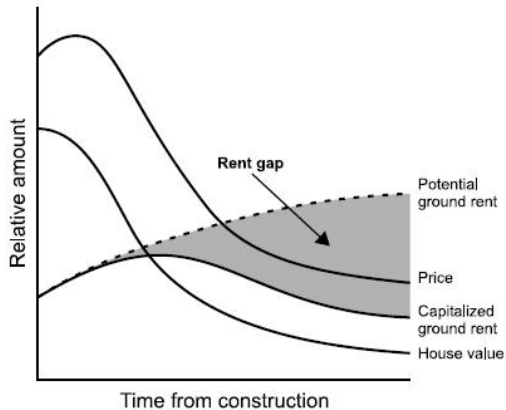


bewoners wegens te hoge kosten gedwongen zijn te verhuizen. Tevens trekken meer kapitaalkrachtige mensen de wijk in. Naast de fysieke revitalisering van de wijk en de verdringing van de oorspronkelijke bewoners door mensen uit hogere klassen, vindt er uiteindelijk ook een transformatie plaats in het karakter van de wijk. De wijk verandert van een volkswijk naar een wijk met meer aanzien en een andere cultuur dan voorheen (Hamnett, 1991).

### *2.2.2 / Productieve benadering van gentrification*

Het proces van gentrification viel de afgelopen 50 jaar steeds vaker en op meer plaatsen wereldwijd waar te nemen, wat er toe leidde dat dit nieuwe fenomeen binnen de sociaal-wetenschappelijke literatuur veel aandacht kreeg. Tevens ontstond er een hevig debat over de verklaring van het nieuwe stedelijke proces. Neil Smith, de meeste prominente auteur binnen de productiestroming, was van mening dat de verklaring moet worden gezocht bij de aanbodzijde van het proces, waarbij vastgoed en kapitaal een grote rol spelen. 'Gentrification is a back-to-the-city movement all right, but a back-to-the-city movement by capital rather than people' (Smith, 1979; 546).

De theorie van Smith komt tot uiting in de rent-gap theorie. Gentrification wordt hierbij gezien als een onderdeel van de oneven prijsontwikkeling van de ruimte in de kapitalistische steden. Na de tweede wereldoorlog leidden lage grondprijzen in de stedelijke periferie tot een stroom van kapitaal uit de stad naar de perifere gebieden, waar het werd aangewend voor de ontwikkeling van wonen, werken en recreëren. Met de stijging van de grondprijzen in deze nieuwe suburbane gebieden, daalde vervolgens de relatieve grondprijs in het centrum. Het verlies aan kapitaal en de daaraan gekoppelde afname van het onderhoud van de gebouwen leidde tot een negatieve spiraal in de binnenstad. De verder gaande waardevermindering en de ontstane leegstand resulteren uiteindelijk in een verschil in de binnenstad tussen de daadwerkelijke grondhuur en de potentiële huur (zie figuur 1). De potentiële huur valt te verklaren als gevolg van de centrale ligging. Als deze zogenoemde rent-gap groot genoeg is, wordt het voor investeerders weer interessant om (winstgevend) te investeren in het centrum. Op het moment dat deze zogenoemde rent-gap groot genoeg is zodat investeringen zeker winst op zullen leveren, is de voorwaarde geschapen die het mogelijk maakt om gentrification plaats te laten vinden in de desbetreffende wijk (Smith, 1996).



Figuur 1: Schematische ontwikkeling van de rent-gap (Smith, 1996)

De productieve benadering van Neil Smith komt voort uit de marxistische filosofie die hij aanhangt. Achter zijn theorie schuilt namelijk het idee dat het economische proces van verplaatsing van kapitaal leidt tot klasseverschillen. Door het gebrek aan investering in een gebied en een overvloed aan investeringen in een ander gebied ontstaat er relatieve armoede en tevens ook scheve en oneerlijke ruimtelijke verhoudingen. Dat kapitaal een belangrijke middel is om ruimtelijke economisch processen te verklaren, werd in eerste instantie door David Harvey benoemd:

As Harvey has shown, there is a strong empirical tendency for capital to undergo periodic but relatively rapid and systematic shifts in the location and quantity of capital invested in the built environment (Smith, 1982:150).

Als richtinggevende auteur van het marxistische gezichtspunt binnen de geografie was Harvey (tevens promotor van Smith) van grote invloed op het marxistische denken van Smith. Volgens Harvey is kapitalisme een binnen regels verlopend veranderingsproces waarbij kapitaalaccumulatie centraal staat en conflicten op der duur onvermijdelijk zijn. Door verplaatsing van kapitaal en kostenminimalisering ontstaan er klasseverschillen, aangezien gebrek aan investering in een regio en lage lonen ertoe leiden dat mensen uit de lage klasse hun sociaal-economische positie moeilijk kunnen verbeteren (De Pater en Van der Wusten, 1996).

Wanneer het proces van gentrification benaderd wordt vanuit de marxistische geografie, zoals bij Neil Smith het geval is, is het van belang om de structuren die zich binnen het proces afspelen in te zien. Door het vertrek van kapitaal naar suburbane gebieden ontstaat er in het stadscentrum een situatie van achteruitgang. Op het moment dat dit gebied zo vervallen is en de randvoorwaarden van de rent-gap theorie optimaal zijn, is het voor investeerders interessant om hun kapitaal hier te investeren. Het kapitaal stroomt de wijk binnen wat ook betekent dat er gentrifiers komen die de wijk revitaliseren en

uiteindelijk de lagere klasse verdrijven. Dit houdt echter niet in dat er bij deze gentrifiers sprake is van 'agency' (de mogelijkheid van een individu om onafhankelijk te handelen en zelfstandig keuzes te maken). Zij bezitten niet de vrijheid om te handelen, maar zijn enkel een schakel in het proces van gentrification. In het volgende stuk komt de consumptieve benadering aan bod, waarbij 'agency' wél een belangrijk onderdeel is in de zienswijze van gentrification.

### *2.2.3 / Consumptieve benadering van gentrification*

Auteurs als David Ley en Chris Hamnett zijn kritisch op de uitleg van Smith. Zij zijn van mening dat de productieve benadering te eenzijdig is en dat de consumptie factoren daarin genegeerd worden. Zo zijn de productiefactoren verklarend binnen de rent-gap theorie en worden de consumptie factoren gemarginaliseerd. Zij gingen meer uit van een humanistische benadering, waarbij mensen en de rol van vrije keuze centraal stonden. Dit wordt ook wel de consumptieve benadering genoemd, aangezien het ingaat op de vraagzijde van gentrification, de kopers van de woningen. David Ley kan worden gezien als de grondlegger van deze verklaringwijze van gentrification. Dit komt ook duidelijk terug in zijn kritiek op Smith's rent-gap:

"It's single-minded attention to supply factors disregarding the forces of demand, and to economic over social, political, or cultural processes, have been widely challenged" (Ley, 1996: 42).

Vanaf de jaren '70 probeert hij een verklaring voor gentrification te vinden vanuit de context van de opkomende postindustriële stad. De verschuiving van een industrie naar een diensteneconomie leidde tot de explosie in het aantal goedbetaalde middenklasse professionals met een voorkeur voor het leven in de binnenstad. Deze 'New Middle Class' zou niet passen binnen de bestaande middenklassen en ook geen deel uitmaken van de hoge klasse. Het betreft hier goed opgeleide jonge mensen die hoge functies binnen de dienstensector bekleden (ibid.). Deze kapitaalkrachtige groep mensen heeft een voorkeur voor het leven in het midden van de stad, aangezien daar aan bepaalde woonwensen kan worden voldaan waar de suburbane gebieden niet aan kunnen voldoen.

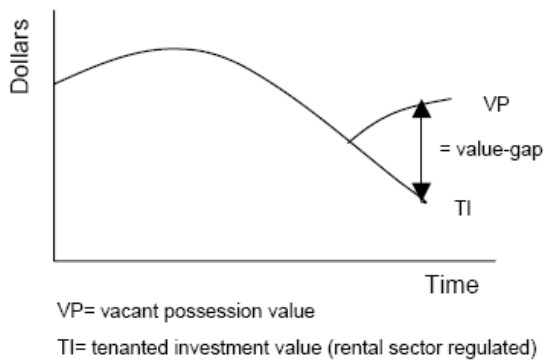
Chris Hamnett stelt in zijn artikel uit 1991 dat Ley de belangrijkste tegenhanger was van Smith's productietheorie van gentrification. De vraagtheorie bestaat volgens Hamnett uit een economische, een politiek en een cultureel deel. In het voorgaande is het economisch aspect al ter sprake gekomen. Zo is er de rol voor ongeschoold werk in het productieproces verminderd en het belang van technologie toegenomen. Hierdoor is het belang van professionele, bestuurlijke, technische, en administratieve beroepen toegenomen. Politiek

gezien gaat de overheid een actievare rol spelen in de samenleving wat betreft de allocatie van middelen. En als laatst treedt er op cultureel gebied een verdergaande individualisatie plaats. Dit uit zich bijvoorbeeld in de gemiddeld kleiner wordende huishoudens. Individuele besluitvorming vindt tevens meer plaats op basis van gevoelige en esthetische filosofie. Deze veranderingen in de samenleving hebben erbij toegedragen dat de juiste voorwaarden werden geschapen waardoor gentrification plaats kon vinden.

Nog een kritiekpunt van deze auteurs die de consumptieve benadering aanhangen op Smith is dat zij van mening zijn dat de rol van de overheid minimaal wordt belicht binnen zijn theorie. Zij gaan hier wel meer op in door te stellen dat de grotere overheidsinterventie op de markt in Europese landen, in tegenstelling tot de Verenigde Staten van Amerika, ertoe bijdraagt dat er een minder dynamisch gentrificationproces optreedt. Door bijvoorbeeld overheidsreguleringen in Nederlandse wijken zullen wijken minder snel een getto worden zoals in de Verenigde Staten, maar zullen ze ook niet zo snel in positieve zin stijgen zoals daar te zien is in bijvoorbeeld Brooklyn, New York. Indien een wijk een verandering doormaakt, in positieve of negatieve richting, zal dit in minder liberaal georiënteerde landen dus langzamer plaatsvinden (Ley, 1996). Smith onderkende later dat er een verschil is in de Europese markt en de markt in de Verenigde Staten, maar dat dit verschil er niet toe leidt dat er naar andere oorzaken van gentrification gezocht dient te worden:

The gentrification process in the U.S. may vary from that in Europe; it is stereotypically faster, more widespread, more complete in a given neighbourhood, and leads to a more dramatic reversal in investment patterns and urban cultures in affected areas. And yet [...] these distinctions do not gel into a sustainable thesis that the two are very different experiences with different explanations (Clark, 1991: 59).

Hamnett's kritiek op Smith resulteerde ook in een tegenhanger van de bekende rent-gap theorie. Samen met Randolph (1984) ontwikkelde hij de value-gap theorie (zie figuur 2 voor een schematische weergave van de value-gap). Deze theorie stelt dat gentrification ook kan voortkomen uit een situatie waarbij de eigenaar een grotere opbrengst kan genereren als hij de woning leeg oplevert en verkoopt in plaats van het te verhuren aan de zittende huurder. Een significant verschil tussen de waarde van een leegstaand gebouw en de waarde van een gebouw met een huurder erin is hierbij dus doorslaggevend. Dit verschil ontstaat doordat de overheid door middel van regelgeving de huurprijzen laag houdt, daar waar er echter wel sprake is van stijgende huizenprijzen. De value-gap theorie sluit door de rol van de overheid hierbinnen het beste aan op de Europese markt (Clark, 1991).



Figuur 2: Schematische ontwikkeling van de value-gap (Hamnett in Clark, 1991)

Met het bespreken van de productieve- en de consumptieve benadering van gentrification wordt er weliswaar een dichotomie gevormd waarbij beide benaderingen tegenover elkaar komen te staan. Zo is het aanbod versus vraag, kapitaal versus cultuur, en structuur versus 'agency'. Beide verklaringen moeten echter in acht worden genomen, aangezien ze beide even belangrijk zijn in het verklaren en begrijpen van gentrification. (Lees e.a., 2008).

#### 2.2.4 / Overheidsgestuurde gentrification

Naast een cultureel model met de individuele kunstenaar als uitgangspunt en het model waarbij kapitaal het uitgangspunt is, bestaat er volgens Cameron en Coaffee (2005) nog een derde model van gentrification. Dit is het model van 'positieve' overheidsgestuurde gentrification. Eerder al is de indirecte rol van de overheid kort aangehaald, waarbij overheidsregulering (of het gebrek eraan) als kader van het gentrification proces wordt gezien. Auteurs als Cameron, maar ook bijvoorbeeld Slater (2004) laten zien dat de overheid een bepalende rol op zich neemt bij de zogenoemde overheidsgestuurde gentrification (state-led gentrification). Zij is er namelijk op gericht om door middel van beleid evenwichtigere bevolkingsgroepen in de stadswijken te krijgen en vooral de concentratie van arme huishoudens tegen te gaan. Lees e.a. (2008: 134) geven aan dat 'at this stage, state involvement is about attracting the middle classes back to the central city and keeping them there'. Het aantrekken van kapitaalkrachtigere huishoudens in de achtergestelde wijken kan door de overheid gerealiseerd worden door de sociale woningbouw plaats te laten maken voor nieuwe woningen die bestemd zijn voor de middenklasse (Cameron; 2003).

Het grootste verschil tussen de klassieke definitie van gentrification zoals gegeven door Glass (1964) of Neil Smith (1979), en de overheidsgestuurde gentrification, is de wijze waarop de verdringing van de huishoudens met lagere inkomens tot stand komt. Waar bij het oorspronkelijke idee over gentrification oude, slechte onderhouden gebouwen worden

opgeknapt door zogenaamde gentrifiers, is er bij overheidsgestuurde gentrification sprake van de sloop van oude en de bouw van nieuwe woningen als gevolg van beleidsplannen van de lokale of nationale overheid (Lees e.a., 2008: 140). Er vindt zodoende geen spontane gentrification meer plaats op basis van de rent-gap, maar er is juist sprake van een geplande ingrijp in de woningvoorraad op basis van nationaal of lokaal overheidsbeleid. Tevens is er geen sprake meer van de gentrifier, aangezien de nieuwe bewoners zelf geen wezenlijk onderdeel meer zijn van het hele proces van gentrification in de zin van het renoveren van slecht onderhouden woningen. Loretta Lees geeft de discussie over het zien van stedelijke ontwikkelingsprojecten als gentrification duidelijk weer in het volgende stuk:

The case against new-build developments in central cities being characterized as gentrification includes the argument that this is not a process involving the loving restoration of old housing by gentrifiers rich in social and cultural capital and, as with pioneer gentrifiers, poor in economic capital. Rather, the developer produces a product and lifestyle to be bought by those with sufficient economic capital to afford these new developments (ibid.: 141).

Een laatste verschil dat al ter sprake kwam is de aanwezigheid van de rent-gap. Dit is bij overheidsgestuurde gentrification namelijk niet noodzakelijk aanwezig, aangezien het beleid van de overheid niet specifiek is gericht op het opknappen van wijken die dicht bij het centrum liggen. Het gaat juist om de fysieke ingreep in de woningvoorraad om in wijken met een relatief hoge concentratie van lage inkomensgroepen een meer diverse bevolkingssamenstelling (op sociaal en economisch gebied) te realiseren. Deze wijken kunnen zodoende ook verder van het stadscentrum af liggen.

Deze verschillen betekenen echter niet dat overheidsgestuurde gentrification niet gezien mag worden als gentrification, aangezien de kernpunten van gentrification van toepassing blijven op deze situatie (zie tabel 1). Volgens Davidson en Lees zijn de kernpunten van gentrification:

(1) The reinvestment of capital, (2) the social upgrading of locale by incoming high-income groups, (3) landscape change, and (4) direct or indirect displacement of low-income groups; and that we do not attach it to a particular landscape or context (Davidson en Lees 2005: 1187).

Zo blijft er sprake zijn van de verdrijving van lagere inkomensgroepen door kapitaalkrachtigere huishoudens. Davidson en Lees (2005: 1187) zeggen hierover:

Given the increasing middle-class recolonisation of central London [...], and the corresponding displacement of lower social classes, it would be folly to disavow new-build developments of the label “gentrification”.

Deze verdrijving vindt plaats nadat sociale woningbouw door sloop plaats heeft gemaakt voor duurdere koop- en/of huurwoningen. Zoals gezegd vindt er weliswaar geen renovatie plaats door individuen. Wel is er sprake van fysieke opwaardering van de wijk (door sloop en nieuwbouw), wat uiteindelijk ook een belangrijk doel is van gentrification. Hieraan gekoppeld is de herinvestering van kapitaal, aangezien er wordt getracht de wijk fysiek op te knappen door onder andere nieuwe woningen te plaatsen. Naast een transformatie van het fysieke aanzicht van (een deel van) de wijk, is er ook sprake van een verandering in het karakter van de wijk. Daarmee komt een belangrijk kenmerk van gentrification aan bod. Door het vertrek van een deel van de lagere inkomensgroepen en de entree van huishoudens uit de midden- en hoge klasse, ontstaat er een differentiatie binnen de bevolkingssamenstelling. Dit leidt vervolgens ook tot een verandering in het straatbeeld, aangezien de nieuwe bewoners weer andere kenmerken en gedrag met zich meebrengen. Het volkse karakter van de wijk kan daardoor langzaam afnemen (Bolt en Torrance, 2005). Onder andere dit laatste punt zal uitgebreider aan bod komen in de volgende subparagraaf, waarbij de rol van gentrification in het idee achter herstructurering aan bod komt.

Overheidsgestuurde gentrification als volwaardige vorm van gentrification
<p><b>Argumenten voor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdrijving van lage- door midden/hoge klasse</li> <li>- Fysieke opwaardering</li> <li>- Verandering in karakter van de wijk</li> </ul> <p><b>Argumenten tegen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontbreken van gentrifiers die woningen renoveren</li> <li>- Geplande ingrijp in woningvoorraad op basis van overheidsbeleid</li> <li>- Niet noodzakelijke aanwezigheid van de rent-gap</li> </ul>

*Tabel 1: overzicht van discussie over overheidsgestuurde gentrification*

### *2.2.5 | Herstructurering verklaard vanuit overheidsgestuurde gentrification*

Nu het duidelijk is wat de theorie van overheidsgestuurde gentrification inhoudt en wat het verschil is met klassieke gentrification, kan er een verband gelegd worden met het fenomeen herstructurering. In de Nota Stedelijke Vernieuwing wordt de volgende omschrijving gegeven van het begrip herstructurering:

Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking en woningvoorraad noodzakelijk. Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid in het woningbestand (bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen en bestaande woningen en complexen aan te passen), samen met de aanpak van de infrastructuur, de woonomgeving, de voorzieningen en de bedrijvigheid, worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van woon- en werkmilieus in deze wijken (Ministerie van VROM, 1997: 5).

Herstructurering behelst dus vooral de fysieke ingreep van de woningvoorraad en de directe woonomgeving om zo meer differentiatie te brengen in gebieden waar de woonkwaliteit en leefbaarheid onder druk staan. In het volgende hoofdstuk zal verder worden ingegaan op herstructurering in Nederland en de filosofie daarachter, maar met deze definitie moge het duidelijk zijn dat er een raakvlak is met het proces dat in het vorige deel besproken is, te weten overheidsgestuurde gentrification.

Met de intentie om het woningbestand in achterstandswijken (belangrijk doelwit van herstructurering) te differentiëren en het feit dat deze wijken in het algemeen relatief veel sociale woningbouw en lage inkomensgroepen telt, is er bij herstructurering in achterstandswijken veelal sprake van het toevoegen van woningen voor de hogere inkomens. Om dit te realiseren is sloop- en nieuwbouw (deels) noodzakelijk. Dit is het belangrijkste kenmerk dat ook terug te zien is in overheidsgestuurde gentrification, waarbij er sprake is van een fysieke ingreep in de woningvoorraad en -diversiteit.

Met de sloop van sociale woningbouw en de bouw voor hogere inkomensgroepen, is het logische vervolg dat er een transitie plaatsvindt in de bevolkingssamenstelling van de desbetreffende wijk. Lagere inkomensgroepen vertrekken (vrijwillig, dan wel gedwongen) en kapitaalkrachtigere huishoudens komen ervoor in de plaats. Dit fenomeen komt ook terug in de theorie van gentrification, waar het als verdrijving wordt betiteld.

Andere punten waaruit blijkt dat het hele proces van herstructurering en overheidsgestuurde gentrification in feite hetzelfde inhoudt is de investering van kapitaal, in het geval van herstructurering is het de overheid in samenwerking met partners als woningbouwcorporaties, en de mogelijke aanwezigheid van een value-gap. Wanneer er in het kader van herstructurering huurwoningen verkocht kunnen worden met als doel om andere bevolkingsgroepen aan te spreken en vooral hogere inkomsten te genereren, wijst dit op de theorie van de value-gap (voor verdere uitweiding over de value-gap en gentrification, zie: Oudenampsen, 2005).

Het verband tussen de bovengenoemde fenomenen wordt in de wetenschappelijke literatuur ook onderkend. Zo geeft Uitermark aan dat:



[...] it becomes clear that many urban policies are attempts to promote gentrification by encouraging middle-class households to move into workingclass neighbourhoods (Uitermark e.a., 2007: 126).

Onder 'many urban policies' verstaat Uitermark ook het Nederlandse herstructureringsbeleid, dat volgens hem de leefbaarheid wil vergroten door het aandeel middenklasse huishoudens te vergroten. Dit beleid is ook door Lees e.a. opgemerkt. Zij zien dit proces van stedelijke vernieuwing ook als een vorm van gentrification:

In the Netherlands a policy of "housing redifferentiation" [...] is a policy of adding more expensive dwellings to low-income areas by removing inexpensive dwellings through demolition, together with the sale and upgrading of existing dwellings-the idea being to create a more socially diverse population in neighborhoods via gentrification (Lees e.a., 2008: 202).

Het huidige beleid betreffende herstructurering en het idee hierachter zal in het volgende hoofdstuk verder behandeld worden. In de volgende paragraaf van dit hoofdstuk zal wijkproblematiek centraal staan. Hierbij wordt de vraag gesteld of problemen die zich in de wijk afspelen ook problemen van de wijk zijn.

### **2.3 | Wijkproblematiek: probleem van de wijk of van de bewoners?**

Om te beoordelen of er een verplaatsing van problemen (zowel met betrekking tot leefbaarheid als achterstand) optreedt wanneer er herstructurering plaatsvindt, is het van belang om vast te stellen of deze problemen in verband staan met de wijk als territoriale entiteit. Zo kan namelijk bepaald worden of en in welke mate problemen toe te kennen zijn aan wijkbewoners of aan de wijk zelf. Het toe te passen beleid om de problemen aan te pakken, kan hier vervolgens op worden afgestemd.

Voordat dit verband onderzocht wordt, zal er duidelijkheid moeten worden geschapen over het begrip leefbaarheid. Dit begrip is de laatste jaren erg in trek geraakt in het politieke en publiek debat over de kwaliteit van wijken, waarbij tevens ieder een andere definitie hanteert. Om deze reden is er geen eenduidige definitie aan te wijzen. Het begrip kan bijvoorbeeld in verband gebracht worden met natuurlijke aspecten van de leefomgeving van de mens, zoals luchtvervuiling, overbevolking en hygiëne (Leidelmeijer en Van Kemp, 2003). Wanneer gekeken wordt naar de context waarin het begrip in deze thesis gezien moet worden, zijn het vooral thema's als veiligheid en sociale kwaliteit die meer uitgelicht dienen te worden. De definitie die de VROM aanhoudt sluit hier meer op aan. Zij zien de mate van leefbaarheid als een samenspel tussen "*de fysieke omgeving* (de openbare ruimte en de voorzieningen); *de sociale omgeving* (de mensen en hoe men met elkaar omgaat); en

*overlast, criminaliteit en veiligheid*" (2004: 14-15). Met leefbaarheidsproblemen worden dus de problemen bedoeld die ontstaan uit een combinatie van deze thema's.

In recente literatuur (zie Van Gent e.a., 2007a; Slob e.a., 2008; en Musterd en Ostendorf, 2009) is het verband tussen problemen en wijken aan de kaak gesteld. Dit onderwerp kwam onder de aandacht vanwege recentelijk beleid in zowel Nederland als andere landen (Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), waarbij er beleid omtrent dit onderwerp wordt gemaakt dat echter niet geheel wetenschappelijk onderbouwd is. Zo is er ten eerste het manco dat de aan te pakken problemen in de 'probleemwijken'<sup>2</sup> niet helder zijn benoemd en ten tweede wordt betwijfeld of de oplossing (gebiedsgericht beleid) wel aansluit op het probleem (Musterd en Ostendorf, 2009).

Zoals gezegd zijn in het geval van het aanpakken van de problemen in de probleemwijken, deze problemen vaak onvolledig en vaag, waarbij achterstandsproblemen en leefbaarheidsproblemen dikwijls door elkaar worden gebruikt. Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij het recente 'Krachtwijkenbeleid' van VROM. Volgens het bijbehorende actieplan (2007) blijft in de 40 geselecteerde aandachtswijken de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatie van problemen achter bij andere wijken in de desbetreffende steden, waarna vervolgens de opstapeling van problemen volgt die zowel leefbaarheidsproblemen (een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten; criminaliteit en gevoelens van onveiligheid) als achterstandsproblemen (hoge (jeugd)werkloosheid; een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen; en ontoereikende jeugdzorg) betreffen. Tevens geeft het actieplan dus aan dat de verscheidende problemen elkaar versterken.

Er wordt verondersteld dat al deze problemen met elkaar samenhangen. VROM zoekt de oplossing in het idee dat deze problemen het beste in één keer aangepakt kunnen worden door middel van een ingreep in de bevolkingssamenstelling. Hierin moet de gedachte liggen dat een meer evenwichtige bevolkingssamenstelling zou leiden tot zowel minder achterstand als minder leefbaarheidsproblemen. Wat echter vooral belangrijk is binnen deze redenering, is dat de differentiatie van de woningbouw door middel van sloop en nieuwbouw dit zou moeten realiseren.

In een recent artikel hebben Van Gent e.a. (2007a) echter laten zien dat leefbaarheid en achterstand twee afzonderlijke probleemdimensies zijn die geen sterke correlatie met zich meebrengen. Zo zijn er "veel buurten met enorme leefbaarheidsproblemen die

---

<sup>2</sup> De term 'probleemwijk' wordt soms onterecht gelijkgesteld aan de term 'achterstandswijk'. Een probleemwijk is een achterstandswijk waar zich maatschappelijke problemen voordoen. Waar een probleemwijk vrijwel altijd een achterstandswijk is, geldt het omgekeerde echter niet. Achterstand brengt namelijk niet per definitie maatschappelijke problemen met zich mee (Musterd en Ostendorf, 2009).

nauwelijks achterstand kennen en omgekeerd zijn er veel buurten met achterstand die nauwelijks leefbaarheidsproblemen kennen" (Musterd, 2009: 7). Uiteraard zijn er ook wijken waarin beide problemen aan het oppervlak komen, maar dit houdt dus niet in dat een cumulatie van problemen leidt tot extra problemen.

Het ontbreken van samenhang tussen leefbaarheid en achterstand heeft echter ook tot gevolg dat de aanpak van één van de twee problemen in een wijk ook leidt tot een vermindering van het andere probleem. Indien beide problemen in een wijk voorkomen, is één plan om alles op te lossen zodoende onvoldoende. Musterd en Ostendorf (2009) geven aan dat voor beide problemen afzonderlijke verklaringen gelden. De achterstandspositie waar bewoners in verkeren, kan verklaard worden door 'onvoldoende scholing en deelname aan de samenleving'(ibid.: 11). Bij maatregelen om deze achterstand aan te pakken moet derhalve niet worden gedacht aan gebiedsgerichte interventie, maar eerder aan een persoonsgerichte aanpak. Extra scholingsprogramma's en hulp bij toegang tot de arbeidsmarkt zijn in dit geval effectiever dan een fysieke ingreep, aangezien er daarmee op een directe manier wordt ingegrepen. Indien er sprake is van leefbaarheidsproblemen in een wijk, dan zal een andere benadering op zijn plaats zijn, waarbij een gebiedsgerichte aanpak effectiever kan zijn (Van Gent, 2009). Zeker in het geval van een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving.

Uiteindelijk komt de vraag weer terug of de waargenomen problemen (zowel met betrekking tot achterstand als leefbaarheid) toe te kennen zijn aan de bewoners van de wijk, dan wel aan de wijk als territoriale entiteit. Achterstand is voornamelijk een sociaal fenomeen, waar de fysieke omgeving geen of weinig invloed op heeft. Zo zijn werkloosheid, gebrekkige inburgering en emancipatie niet direct verbonden met de leefomgeving van bewoners. Deze sociale problemen zijn eerder het resultaat van maatschappelijke processen op een grotere schaal dan het wijkniveau (ibid.). Uiteraard zijn er wijken waar deze problemen relatief vaker voorkomen, maar dit is zoals gezegd onafhankelijk van de wijk. Wanneer een wijkbewoner deze problemen ervaart en zou verhuizen naar een wijk waar deze problemen relatief veel minder vaak voorkomen, dan zouden zijn problemen nog niet opgelost zijn. Dit in tegenstelling tot het fenomeen leefbaarheid. Problemen, zoals overlast en een verloederde en onveilige leefomgeving, zijn wel verbonden met de wijk waarin iemand woont. Bij verhuizing zijn deze problemen, aannemende dat deze in bij de nieuwe woonlocatie niet spelen, wel verleden tijd.

Concluderend kan gesteld worden dat beide problemen afzonderlijk benaderd dienen te worden, aangezien ze geen sterke samenhang vertonen. De wijze waarop de problemen in een wijk aangepakt worden, dient hierop aangepast te worden. Zo is een gebiedsgerichte aanpak voor sociale achterstandsproblemen niet echt effectief, waar het voor leefbaarheidsproblemen eerder wel de juiste aanpak is. Er is echter wel een bijkomend probleem bij de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheidsproblemen. Ondanks dat deze

aanpak meer is dan enkel sloop en nieuwbouw, maakt deze fysieke ingreep er wel een belangrijk onderdeel van uit. Het gevaar dat hierin schuilt, is de mogelijke verplaatsing van problemen.

Vooraf bij sloop en nieuwbouw kunnen veel bewoners, via het 'waterbedeffect' en de 'sorterende' werking van de woningmarkt zich weer snel gaan clusteren in andere wijken, die wellicht in de nabije toekomst op hun beurt worden aangeduid als 'probleemwijken' (Musterd, 2009: 8)

Met het waterbedeffect wordt "een effect van een beleidsmaatregel met een bedoelde of onbedoelde invloed op een ander gebied dan waarvoor die beleidsmaatregel is bedoeld" (Slob e.a., 2008: 11). Met de fysieke interventie in een 'probleemwijk' kunnen de aan te pakken problemen in de wijk mogelijk zijn opgelost, maar de verdreven bewoners kunnen zich gaan concentreren in een andere wijk die buiten het aanpakgebied ligt. Dit is dus ook het probleem dat zich bij herstructurering voor kan doen en waar er in deze thesis onderzoek naar wordt gedaan.

Het volgende hoofdstuk komt hierop terug, aangezien de verschillende effecten van de Nederlandse wijkaanpak mede besproken worden. Verder komt de geschiedenis van wijkaanpak in Nederland aan bod en wordt het huidige Krachtwijkenbeleid (en in het bijzonder de rol van herstructurering hierin) uitgebreid behandeld.

## H.3 | Herstructurering en beleid in Nederland

Waar het vorige hoofdstuk zich richt op de theorie achter de ruimtelijke processen die uiteindelijk leiden tot stedelijke herstructurering, komen in dit hoofdstuk juist de herstructurering en de ideeën en veronderstellingen achter het Krachtwijkenbeleid ter sprake. Eerst wordt de geschiedenis van herstructurering en wijkaanpak in Nederland besproken. Hierin komen de verschillende opvattingen over de aan te pakken wijkproblematiek en het daaraan gekoppelde beleid voorbij. In de tweede paragraaf komt het huidige gebiedsgericht beleid aan bod. De probleemstelling, de wijze van aanpak en het veronderstelde resultaat van het 'Krachtwijkenbeleid' worden hierbij uitgelicht. Tevens wordt er stil gestaan bij de verschillende kritieken op dit beleid. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie, waarin mede het beleid wordt gekoppeld aan de besproken theorieën in het vorige hoofdstuk.

### 3.1 | Geschiedenis van herstructurering in Nederland

Wanneer er gekeken wordt naar de geschiedenis van stedelijke herstructurering in Nederland, dan kan dit niet los worden gezien van de ontwikkelingen van het overkoepelende stedelijke vernieuwingsbeleid. Dit beleid is door de jaren heen veranderd van een fysieke aanpak vanwege louter volkshuisvesting- en stedenbouwkundige redenen, naar een meer integraal beleid, waarbij de fysieke ingreep plaatsvindt vanwege een sociaal-economische drijfveer.

De eerste vorm van grootschalige stedelijke herstructurering valt waar te nemen in de jaren zestig van de vorige eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog vindt er een periode van wederopbouw plaats, waarbij er op hoog tempo nieuwe woningen worden gebouwd om de grote achterstand in de woningvoorraad in te lopen. Hierbij lag de focus vooral op het snel en goedkoop bouwen van nieuwe woningen (voornamelijk sociale huurwoningen) en kreeg het herstel van woningen minder aandacht (Schuiling, 2007).

Aan het eind van de jaren zestig verschoof de opvatting die stadsplanners hadden over de functie van het stadscentrum van woongebied naar een commercieel gebied met winkels en kantoorpanden. De gedachte over deze nieuwe invulling van het stadscentrum ontstond als gevolg van een steeds meer groeiende economie én bevolking en de daardoor gestimuleerde koopkracht, autobezit, ruimtevrage en suburbanisatie. De groeiende leegstand van woningen in het centrum als gevolg van de trek van gezinnen naar de stadsrand en de commerciële aantrekkingskracht die het centrum blijft uitoefenen, werkte de zogenoemde 'cityvorming' in de hand. Om deze plannen te realiseren dienden er woongebieden in het centrum gesloopt te worden. Tevens moest het stadscentrum goed

bereikbaar zijn voor het autoverkeer (ibid.). In het voorbeeld van Utrecht moesten de achterstandswijken rondom het Centraal Station plaatsmaken voor het kantoren- en winkelcomplex Hoog Catharijne.

In de jaren zeventig leidden maatschappelijke veranderingen en bewonersprotest tot een verandering in het stedelijk beleid met betrekking tot herstructurering. Zo zorgde de afnemende economische groei (als gevolg van de twee oliecrises) ervoor dat vanuit het bedrijfsleven gezien de behoefte aan cityvorming afnam. De binnenstad werd mede door de hoge grondkosten en de nagestreefde schaalvergroting, niet meer als de beste vestigingsplaats voor hun kantoren gezien. Tegelijkertijd ontstond er een groeiend bewonersverzet tegen de cityvorming en de sloopplannen die daarmee samengaan zijn. Tevens was er onvrede over de hoge nieuwbouwhuren (ibid.).

Door het maatschappelijke verzet en de roep om democratisering van besluitvorming ontstond er het 'bouwen voor de buurt'-beleid, waarbij er door de beleidsmakers meer geluisterd diende te worden naar wijkbewoners. Plannen voor de bouw van ruimere woningen in achterstandsbuurtten, vanuit de visie van 'een evenwichtige bevolkingssamenstelling', werden ingeruild voor de plaatsing van sociale woningbouw, aangezien dit meer aan de economische wensen van de zittende bewoners voldeed. De bewoners wilden betere of nieuwere woningen, maar wilde tegelijkertijd hun wijk niet verlaten. Door hun vaak lage inkomens konden ze het zich niet veroorloven om in de duurdere nieuwbouwwoningen te wonen, waardoor de bouw van kleine sociale huurwoningen uitkomst bood. Ook sloot de renovatie en kleinschalige nieuwbouw meer aan op de bestaande bebouwing en structuren (ibid.). Om in aanmerking te komen voor deze stadsvernieuwingoperatie was vooral de fysieke staat van de woningvoorraad van belang. De fysieke motieven prevaleerden dus boven de sociale motieven. Tevens werd er vooral sociale huurwoningen gebouwd, dat ten eerste de uitstraling van de desbetreffende wijken niet ten goede kwam en wat de levensduur aantastte (Harbers, 2007).

Het begin van de jaren tachtig wordt gekenmerkt door economische problematiek en grootstedelijke werkloosheid waardoor het voor beleidsmakers duidelijk werd dat de stadsvernieuwing tekortschoot. Het verbeteren van de woningkwaliteit droeg niet bij aan het terugdringen van de werkloosheid. Met de Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing werd er in 1985 een belangrijke stap gezet om het 'klassieke' stadsvernieuwingsbeleid te vervangen voor een meer territoriaal beleid gericht op het bestrijden van achterstand, het Probleemcumulatiegebiedenbeleid. Dit beleid was vooral op een aantal wijken gericht, waarin de grootstedelijke problemen zich tegelijkertijd in verschillende vormen voordeden. Ondanks dat er nog veel vooroorlogse wijken en woningen werden gesloopt of gerenoveerd (in het kader van de nog doorlopende stadsvernieuwing), lag het accent van het Probleemcumulatiegebiedenbeleid op het verbeteren van het welzijn van wijkbewoners en het versterken van sociale cohesie en arbeidsparticipatie (Van de Ven, 2003).

Na jarenlang achterstandswijken uit de negentiende eeuw en vervolgens uit de periode 1900-1945 aangepakt te hebben, werd langzaam duidelijk dat de vroeg-naoorlogse wijken ook aan het vervallen waren, vooral in sociaal en economisch opzicht. Om deze reden moest de regering met nieuw beleid komen die inspeelde op deze nieuw gedefinieerde problemen. Met de Nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997) verschoof het beleidsdoel van de inhaal van achterstandswijken naar het creëren of behouden van vitale wijken en steden. Het op tijd investeren in wijken waarin zich sociale en economische problemen voordoen, bleek nodig om de negatieve spiraal van negatieve verschijnselen te voorkomen. Dit zou anders ook de vitaliteit van de desbetreffende stad aantasten. Ondanks dat het aandeel slechte woningen tussen 1985 en 2000 was gezakt van 19 tot 2 procent, werd er nog wel gesloopt of verbeterd. Schuiling (2007: 162) zegt over deze herstructurering:

Het gaat daar dus minder om bouwtechnische achterstand, maar meer om huidige of verwachte problemen met de functionele of markttechnische kwaliteit of reeds bestaande problemen met de woonomgeving en de bewonerssamenstelling.

Er blijkt een meer integrale aanpak nodig te zijn, waarin naast fysieke maatregelen ook sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke maatregelen een plaats moeten krijgen. Deze integrale aanpak is een voortzetting op het Grotestedenbeleid uit 1994. Evenals het Grotestedenbeleid richt de stedelijke vernieuwing zich op het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken. Fysieke ingrepen in de woningvoorraad werden zodoende afhankelijk gemaakt van de verbetering van een problematische leefbaarheid (Van Gent, 2008).

De achterliggende gedachte bij de stedelijke vernieuwing is het 'evenwichtdenken'. Hierbij dient gemengd bouwen te resulteren in gemengd wonen. Door de bouw van koopwoningen in een achterstandswijk wordt getracht om hogere inkomensgroepen aan te trekken, wat de sociaal en economische vitaliteit van de wijk én stad ten goede zou moeten komen. Naast de woningdifferentiatie moeten via dit beleid ook (groen-)voorzieningen, openbare ruimten, bedrijvigheid en verkeers- en sociale veiligheid worden aangepakt (Schuiling, 2007).

Achteraf gezien blijkt echter dat de herstructurering niet van de grond komt en dat in plaats van de gevreesde leegstand juist de woningtekorten weer oplopen. Dit was uiteindelijk aanleiding voor de zittende regering om nieuw beleid te vormen dat daadkrachtiger zou moeten zijn (ibid.). Dit huidige beleid met betrekking tot wijkaanpak en stedelijke herstructurering komt in de volgende paragraaf aan bod, waarbij tevens meer uitgewijd zal worden over het idee van woningdifferentiatie, daar dat een voortzetting is van de gedachte achter stedelijke vernieuwing.

## 3.2 | Krachtwijkenbeleid

Nu de geschiedenis van wijkaanpak en stedelijke herstructurering besproken is, kan het huidige beleid belicht worden. Deze paragraaf laat ten eerste zien hoe het zogenaamde 'Krachtwijkenbeleid' tot stand is gekomen, waarna uiteraard het beleid zelf aan bod komt. Naast het doel van het beleid en de wijze waarop deze gerealiseerd dient te worden, is er ook de nodige aandacht voor de achterliggende gedachte en veronderstellingen van het beleid. Afsluitend komt de kritiek op het huidige beleid ter sprake, waarbij de argumenten voor en tegen gebiedsgericht beleid worden behandeld.

### *3.2.1 | Aanleiding tot het huidige beleid*

De totstandkoming van het huidige beleid is in gang gezet met de Nota Wonen uit 2001, waarin als hoofddoel naar voren komt dat de stad weer aantrekkelijker gemaakt moet worden om in te wonen. Om de stedelijke woonkwaliteit te verhogen is volgens het beleidsplan een combinatie nodig van een aanpak van onderaf en één van bovenaf. De aanpak van wijken kan volgens VROM het best worden gebaseerd op de belangen van de zittende bewoners. Deze wijkgerichte aanpak dient echter wel passen binnen de visie van hogere schaalniveaus van de stad en regio. Tevens dienen er naast de fysieke kant van wijkaanpak ook maatregelen op sociaal en economisch gebied uitgevoerd te worden (VROM, 2000).

De jaren daarna blijkt echter dat de voortgang van de stedelijke herstructurering achterblijft bij de doelen zoals vastgesteld in de Nota Wonen. Gezien deze vertraging en door het advies 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering' van de VROM-raad (2002) is toenmalige minister Henk Kamp gekomen met beleid dat de stedelijke vernieuwing weer nieuw leven in moest blazen en effectiever diende te maken. Hiervoor had hij 50 wijken aangewezen die een hoge prioriteit hadden en met voorrang aangepakt dienden te worden. De gedachte hierachter was dat deze wijken een voorbeeldfunctie zouden uitoefenen, zodat de stedelijke vernieuwing ook in andere wijken in Nederland gestimuleerd werd (Van Woerkom, 2004). Uiteindelijk is er in 2003 een definitieve lijst gekomen van 56 prioriteitswijken waarin geïnvesteerd moet worden. Dit beleid is vervolgens van start gegaan, waarna de opvolger van Kamp, minister Dekker, eraan verder werkte (KEI-centrum, 2007a).

Met het aftreden van Dekker in 2006 kwam er echter weer een verschuiving in de focus. Nu was het minister Pieter Winsemius (VROM) die stelde dat de kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken eerder groeit dan kleiner wordt. Volgens hem was er in 140 wijken in Nederland sprake van opeenhoping van fysieke en sociaal-economische achterstanden, waarbij het er voor 40 wijken nog slechter voorstaat. In 2007 is het beleid



voor deze 40 wijken (alhoewel er nog wel enkele wijzigingen zijn aangebracht wat betreft de selectie van wijken) verder uitgewerkt door programmaminister van Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar wat uiteindelijk zou resulteren in het Actieplan Krachtwijken. Met dit nieuwe beleid kwam er een opvolging voor de 56-wijkenaanpak (ibid., 2007).

### *3.2.2 / Probleemanalyse en beleid*

Het Krachtwijkenbeleid is opgesteld om de kwaliteit van de leefomgeving in een veertigtal wijken zodanig te verbeteren dat ze 'krachtwijken' worden. De term krachtwijk is door VROM (2007: 4) gekozen, "omdat het terug leggen van de kracht bij de bewoners in de wijkaanpak centraal staat" en het de wijken niet expliciet wil typeren als probleemwijk. De kwaliteit van de leefomgeving blijft in deze wijken achter in vergelijking met andere wijken in de stad, als gevolg van een cumulatie van maatschappelijke problemen, waarbij deze problemen gedefinieerd zijn als:

schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd)werkloosheid, een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, en het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten (ibid., 2007: 3).

Het probleem wordt dus gezocht in de cumulatie van deze problemen, waarbij er zowel sprake is van sociale en fysieke problemen en achterstanden. Deze problemen treden vooral op in de naoorlogse wijken die gekenmerkt worden door verouderde sociale huurwoningen die qua comfort, kwaliteit en grootte niet meer aan de hedendaagse eisen van de bevolking voldoen. Door een eenzijdige woningvoorraad die selectieve migratie (de uittocht van hogere inkomens en de instroom of het achterblijven van lagere inkomens) in de hand werkt, komt er een eenzijdige bevolkingssamenstelling op basis van lage inkomens tot stand (Van Beckhoven en Van Kempen, 2002).

De mogelijkheid om te stijgen op de sociale ladder binnen de wijk wordt door VROM als een belangrijke oorzaak gezien voor de selectieve migratie. Het gevolg hiervan is dat drijvende krachten achter belangrijke voorzieningen in de wijk verdwijnen en de functie van de wijk als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen daarmee onder druk komt te staan (VROM, 2007). Met deze "emancipatiemachine" doelt VROM op de integratie van lage inkomensgroepen, waarvan allochtonen in de grote steden uiteraard een groot deel van uitmaken, in de samenleving.

De concentratie van lage inkomens werkt uiteindelijk ook door op de leefkwaliteit in de sociale zin van het woord. Een gebrek aan sociale samenhang in de directe leefomgeving vergroot de kans op het optreden van verval en verloedering. Omdat de basisvoorwaarden voor persoonlijke ontplooiing en constructief gedrag niet aanwezig zijn, wordt de betrokkenheid van wijkbewoners bij hun directe leefomgeving namelijk minder vanzelfsprekend. Slechte onderlinge relaties binnen een concentratie van sociaal-economisch zwakken kan leiden tot problemen op het vlak van leefbaarheid (ibid., 2007).

Al deze problemen zijn volgens VROM onderling met elkaar verbonden. Zo is er een fysieke oorzaak aan te wijzen dat er achterstandswijken zijn, welke vervolgens weer invloed heeft op de bevolkingssamenstelling. Dit heeft op zijn beurt weer zijn uitwerking op de mogelijkheid tot sociale stijging in de wijk en op de integratie en participatie in de bredere samenleving. Een hoge mate van opvolging in de wijk kan tot verval leiden, waarmee er weer terug wordt gekomen op het fysieke aspect van wijkverval.

Om deze complexe en onderling verweven problemen substantieel terug te dringen is het Krachtwijkenbeleid opgesteld. Volgens het actieplan 'Krachtwijken' vragen de problemen in de 40 geselecteerde wijken, waarvan het merendeel zich in de grote steden in de Randstad bevindt, om een:

integrale en systematische aanpak die over de grenzen van de leefgebieden van bewoners heengaat. Daarbij gaat het om een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. Het versterken van binding en betrokkenheid in de wijk vraagt om inzet en interventies van sleutelfiguren in opvoeding, onderwijs, werk en vrijetijdsbesteding (ibid., 2007: 3).

De integrale wijkgerichte aanpak die nagestreefd wordt, houdt in dat er zowel aandacht is voor de fysieke, als voor de sociale problematiek op wijkniveau. Deze integrale benaderingswijze is uiteraard niet nieuw en wordt al toegepast sinds het begin van de jaren negentig. Wat wel vernieuwend is, in vergelijking met eerder beleid omtrent probleemwijken, is de intensieve samenwerking met verschillende actoren. Er is samenwerking met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en lokale partners als corporaties, scholen, politie en de welzijnssector om zo verkokering tegen te gaan en de integraliteit te bevorderen. Zoals vermeld, staan de geconstateerde problemen veelal in verband met elkaar, waardoor gezamenlijk overleg en aanpak logischer is dan het afzonderlijk van elkaar interveniëren in een wijk door verschillende instanties (VROM, 2007). In de 40 wijken komt de wijkaanpak 'bottom-up' tot stand, aangezien er in iedere wijk sprake is van een eigen dominante problematiek. De

uitvoering van dit beleid ligt dan ook op het stedelijk niveau, zodat een effectievere probleemaanpak plaats kan vinden (Van Kooten, 2009).

Een belangrijk onderdeel van de aanpak van de wijkproblematiek is de fysieke herstructurering. Van de aanpak van de problematiek in de wijken is deze wijze namelijk het meest ingrijpend en zichtbaar. De wijze en de omvang waarop de fysieke ingreep uitgevoerd moet worden, verschilt uiteraard van wijk tot wijk, maar het is de doelstelling om overal via het realiseren van een evenwichtiger woningvoorraad de bevolkingssamenstelling in de wijken te beïnvloeden. "Dit om een wooncarrière binnen de wijk mogelijk te maken en de middeninkomens te behouden voor de stad" (Website KEI-centrum, 2009a). Door de sloop van sociale woningbouw en de bouw van grotere (koop)woningen in de wijk vindt er een meer diverse woningvoorraad plaats. Zo worden wijkbewoners dus in staat gesteld om binnen de wijk te verhuizen, indien ze de behoefte hebben om groter te wonen. Het voordeel hiervan is dat de middenklasse, die belangrijke voorzieningen levert, behouden blijft voor de wijk. Daarnaast zal de doorstroom minder snel verlopen, wat vervolgens ook de sociale cohesie in de wijk ten goede komt (Van Kooten, 2009).

De veronderstelling die hierachter schuilt, is dus dat het ingrijpen in het woningbestand maatschappelijke effecten zal veroorzaken. Door een evenwichtige woningvoorraad, waarbij er naast de sociale huurwoningen vooral ook duurdere koopwoningen zijn, zou er een evenwichtige bevolking gecreëerd moeten worden. Er moet dus sprake zijn van zowel arm als rijk, jong en oud en autochtoon als allochtoon. Het idee is dat door een gemengde samenstelling de verschillende soorten bewoners gedwongen worden om met elkaar te leven, wat zou resulteren in een betere sociale samenhang en een betere integratie van allochtonen in de maatschappij (Bolt en Van Kempen, 2008).

Buiten het expliciete doel van VROM omtrent de differentiatie in de woningvoorraad, zijn er ook nog andere belangen mee gediend die wellicht niet worden vermeldt door de betreffende beleidsmakers. Zo leidt de fysieke herstructurering, afhankelijk van het aandeel duurdere koopwoningen, tot de instroom van de rijkere middenklasse en de verdrijving van arme wijkbewoners. Dit proces kan dus bestempeld worden als overheidsgestuurde gentrification (zie subparagraaf 2.2.4), omdat er sprake is van door overheidsbeleid gestuurde stedelijke herstructurering, waarbij het voor de hogere inkomens mogelijk wordt om zich in de aandachtswijk te vestigen. Deze instroom is uiteraard van belang, aangezien het de gemiddelde koopkracht van de wijk of zelfs de stad stuwt. Tevens zorgen deze mensen voor meer economische prikkels en brengen ze meer belastinginkomsten op. Bijkomend voordeel kan zijn dat ze geen sociale problematiek met zich meebrengen, maar juist een rolmodel kunnen zijn voor de omwonende lagere inkomens waar zij zich aan op kunnen trekken (Lees, 2008).

Het is niet alleen de instroom van de rijkere middenklasse dat als een positieve ontwikkeling voor de wijk wordt gezien, maar vooral ook de uitstroom van de lagere

inkomens en daarmee de deconcentratie van de lage inkomens kan een onderliggende motivatie zijn om tot sloop en nieuwbouw over te gaan. Deze concentratie wordt namelijk veelal gezien als een ongewenste, daar het een gebrekkige integratie, verloedering, werkloosheid en een cultuur van armoede zou stimuleren. Lees e.a. (2008: 199) laten in het volgende stuk zien hoe, aan de hand van het vergelijkbare Britse voorbeeld, de stedelijke herstructurering 'verkocht' wordt, door te wijzen op de positieve veranderingen die het teweegbrengt:

The British government's stated intention to bring the middle classes back to the central city (read 'gentrification') is therefore motivated by, and indeed sold to us as, an attempt to reduce sociospatial segregation and strengthen the 'social tissue' of deprived neighborhoods. Selling gentrification to us as something 'positive', that has a social-mixing or social inclusion agenda, is quite canny in that it neutralizes the negative image that the process of gentrification brings with it. Social mixing and improved social balance are viewed as key to reducing what they term 'neighborhood effects'- the spatial concentration of disadvantaged populations in local areas, creating a social milieu that reinforces aspects of disadvantage and actively reduces an individual's ability to move out of poverty or disadvantage.

Het openlijk uitspreken van het tegengaan van problemen in een wijk door de concentratie lage inkomens tegen te gaan, zou impliceren dat die lage inkomens voor problemen zorgen. Dit kan de bewoners van de wijk tegen de borst stuiten en zo de medewerking bij het Krachtwijkenbeleid bemoeilijken. Het volgende deel zal aandacht besteden aan de kritiek op dit beleid.

### *3.2.3 / Kritiek op het beleid*

Ondanks dat er publiekelijk niet veel kritiek was op het Krachtwijkenbeleid van toenmalig minister Ella Vogelaar, valt er toch nog de nodige kritiek te bespeuren, veelal vanuit de wetenschappelijke hoek. Zo is er kritiek op de totstandkoming van het beleid, de veronderstellingen achter het officiële beleid, de effectiviteit en de mogelijk ongewenste gevolgen van het beleid. Deze verschillende kritiepunten zullen in deze subparagraaf kort de revue passeren.

Allereerst worden er vraagtekens gezet bij de selectie van de 40 wijken door Stichting Atlas voor Gemeenten, die aangeeft dat probleemwijken uit tientallen kleinere en middelgrote steden ten onrechte niet zijn opgenomen in de lijst. Tevens richt hun bezwaar zich ook op de selectiecriteria: "dat problemen worden gekoppeld aan factoren die op zichzelf geen probleem hoeven te zijn, zoals flats en de aanwezigheid van allochtonen" (Website Kei-centrum, 2007b). Van Gent e.a. geven ook aan dat de selectiecriteria niet geheel betrouwbaar zijn. Van de indicatoren die door VROM zijn gehanteerd, hebben zij

enkele weggelaten die zij zeer onbetrouwbaar achtten en hebben zo een eigen test uitgevoerd om te onderzoeken of de 40 geselecteerde aandachtswijken wel het meest hulpbehoevend zijn. Hieruit bleek dat het Krachtwijkenbeleid in het beste geval slechts 8,6% van de Nederlandse 'kansarmen' zal bereiken. Ook bleek dat enkele aandachtswijken zelfs bovengemiddeld goed scoren, waar andere wijken, die wel dringend aandacht nodig hebben, op hun beurt buiten de boot vallen (Van Gent e.a., 2007b).

Onjuiste veronderstellingen waar het beleid volgens sommige onderzoekers op is gebaseerd, vormen het tweede thema van kritiekpunten. Zo is het Krachtwijkenbeleid bijvoorbeeld vanwege de gedachte dat de situatie in een aantal wijken alarmerend is, mede door de hoge mate van segregatie en het gevaar dat dit de samenleving ontwricht. Lees (2008) maakt echter duidelijk dat de ruimtelijke segregatie relatief veel lager is dan in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast hoeft een hoge concentratie lage inkomens of etnische minderheden niet direct tot sociale problemen te leiden. Zo kunnen deze groepen juist in een ruimtelijke concentratie steun, veiligheid en bescherming vinden. Priemus en Van Kempen (1998) zijn dan ook van mening dat het verband tussen de concentratie van bepaalde bewonersgroepen en problematiek te makkelijk voor waar wordt aangenomen.

Op het idee van gemengd wonen en het (positieve) effect dat dit zou hebben op problemen in achterstandswijken, is er vanuit de wetenschappelijke wereld gereageerd met onderzoeken die deze redentatie onderuit haalt. Met betrekking tot het stimuleren van sociale contacten als gevolg van de fysieke herstructurering en de daarmee gewenste bevolkingsdifferentiatie, blijkt volgens Van de Ven dat een grotere bevolkingsdifferentiatie niet automatisch leidt tot meer sociale contacten, laat staan sociale cohesie.

Eerder wordt de tweedeling tussen oud-ingezetenen autochtonen en de nieuw toegestroomde allochtonen door de toetreding van een nieuwe groep, veelal aangeduid als yuppies, tot een driedeling (Van de Ven, 2003: 16).

De kans bestaat dat bewoners eerder *langs* elkaar dan *met* elkaar gaan leven. Dit zou betekenen dat de argumentatie achter het Krachtwijkenbeleid om te herstructureren om zo uiteindelijk ook de sociale cohesie te bevorderen enigszins kortzichtig is en door wetenschappelijke onderzoek wordt tegengesproken (ibid., 2003).

Tevens hebben auteurs als Musterd (2009) en Van Gent (2009) vraagtekens gezet bij het bestaan van zogenaamde 'buurteffecten'. Dit is het verband tussen de dagelijkse leefomgeving en het individu, "waarbij de vraag voornamelijk draait om de invloed die een buurt heeft op de ontplooiingskansen van de bewoners" (Van Gent, 2009: 86). Zo wordt er in het Krachtwijkenbeleid vanuit gegaan dat een hoge concentratie lage inkomens een negatief effect heeft op de kansen om vooruit te komen, waarbij het beleid zich dus richt op het

doorbreken van deze hoge concentratie middels fysieke ingrepen. Het bestaan van deze buurteffecten zijn echter nog niet duidelijk aangetoond, mede omdat het moeilijk meetbaar is. Vooral nog mag er dus niet van worden uitgegaan dat armen of werklozen er niet extra slecht aan toe omdat veel buurtgenoten in een zelfde positie zitten. Een meer uitgebreide discussie over de samenhang tussen achterstand en leefbaarheidsproblemen is terug te vinden in paragraaf 2.3.

De, in de ogen van de criticasters, onjuiste veronderstellingen achter het beleid dragen er ook bij toe dat de effectiviteit van het beleid in twijfel wordt getrokken. Immers, beleid dat gebaseerd is op onjuiste veronderstellingen, zal waarschijnlijk ten koste gaan van de effectiviteit. Om verder te gaan met het vraagstuk van de 'sociale mix', kunnen er ook vraagtekens gezet worden bij het nastreven van gemengd wonen als gevolg van fysieke herstructurering. Zo wordt er hierbij uitgegaan van een klassiek maakbaarheids geloof, waarbij beleidsmakers ervan uitgaan dat de bevolkingssamenstelling te beïnvloeden valt zoals zij dat wensen. Dit terwijl de realiteit een ander beeld schetst:

In stedelijke woningmarkten die enige keuzevrijheid toelaten en waar de sociale ongelijkheid toeneemt, en dat is het geval in Nederland, doen zich spoedig na de via woningbouw gerealiseerde spreidingsoperatie opnieuw sociale uitsortingsprocessen voor. Die leiden tot nieuwe ruimtelijke concentraties van kansarmen in de op dat moment zwakste delen van de woningmarkt (Musterd e.a., 1999a: 10).

De ongewenste gevolgen van het beleid, waaronder de nieuwe ruimtelijke concentraties, zullen aan het eind van deze paragraaf verder besproken worden.

Niet alleen is er kritiek op de effectiviteit van het beleid, maar ook op het type beleid op zich. Zo is er bij het Krachtwijkenbeleid sprake van territoriale beleidsstrategie met de focus op een aantal aandachtswijken in Nederland. De vraag die echter gesteld wordt, is of voor het bestrijden van veelal sociale problematiek in de wijk, gebiedsgericht stedelijk beleid überhaupt wel zinvol is. Deze discussie zal aan de hand van de voor- en nadelen van gebiedsgericht stedelijk beleid worden weergegeven. Gebiedsgericht stedelijk beleid is een doorgaans integrale aanpak van problemen op de plek waar zich deze problemen voordoen (Slob e.a., 2008: 9). Dit staat dus tegenover persoonsgericht generiek beleid, dat niet plaatsgebonden is, en zich meestal richt op één probleem.

Het voordeel van de territoriale strategie is dat het de mogelijkheid biedt om op meerdere fronten in een gebied tegelijkertijd te strijden, door verschillende organisaties samen te laten werken. Daardoor kan de focus gelegd worden op één bepaald gebied waar de complexiteit van problemen vraagt om een integrale aanpak. Naarmate een gebiedsgebonden aanpak terrein wint, kunnen er buurtgebonden partnerschappen opgericht

worden. Tevens leidt de selectie van een beperkt aantal wijken er toe dat de mogelijke inzet binnen die wijken vergroot wordt (Kullberg, 2009).

Een ander belangrijk voordeel van gebiedsgericht stedelijk beleid is de zichtbaarheid ervan. De focus op een beperkt aantal wijken zorgt niet alleen voor een groter mogelijk inzet in die wijken, maar het maakt het effect van de interventies ook duidelijker. Wanneer beleid gespreid zou worden over grotere delen van de stad, zou de zichtbaarheid van de aanpak geringer zijn. De monitoring is bij gebiedsgericht beleid door de zichtbaarheid dus eenvoudiger. De zichtbaarheid van het beleid laat ook aan de bewoners zien dat de overheid de problemen in hun wijk aanpakt. Steun van de lokale bevolking kan zich ook al voordoen, voordat de wijkgerichte aanpak van start is gegaan, aangezien zij de probleemaanpak in hun wijk toejuichen, vooral als er sprake is van een combinatie van een groot aantal problemen in die wijk (Slob e.a., 2008).

Gebiedsgericht beleid hoeft niet per definitie positief ontvangen te worden door de lokale bevolking. Het betitelen van een wijk als bijvoorbeeld krachtwijk verhult voor bewoners niet dat hun wijk wordt gezien als een probleemwijk. Hiermee is de nodige tegenwind gemobiliseerd, aangezien de reputatie van wijk in het gedrang komt (Kullberg, 2009). Niet alleen kan de stigmatiserende werking die uitgaat van het (impliciet) betitelen van een wijk als probleemwijk een negatief effect hebben op de bewoners, maar het kan er ook toe leiden dat ook buitenstaanders de wijk als probleemwijk gaan zien. Dit kan resulteren in selectief verhuisgedrag, waarbij mensen wegtrekken en mensen van buitenaf zich er niet zullen vestigen. Ondanks alle acties die er vanuit het beleid plaatsvinden, kan dit een negatieve spiraal voor de wijk teweegbrengen en dus een verder dalende reputatie (Slob e.a., 2008).

Een ander nadeel van een wijkgerichte aanpak is dat de oorzaken van de problemen die zich in een wijk voordoen zich niet altijd binnen die wijk bevinden. Zo valt bijvoorbeeld veel werkloosheid in een wijk slechts gedeeltelijk te wijten aan het gebrek aan werkgelegenheid in de wijk of aan de vaardigheden van de lokale bevolking. Eerder moeten de oorzaken gezocht worden op een hoger schaalniveau, zoals regionaal, nationaal of zelfs op internationaal niveau (ibid., 2008).

Nog een tegenargument is, dat bij gebiedsgericht beleid het gebied in eerste instantie centraal staat en niet het individu. Zo kunnen bijvoorbeeld werklozen in wijk A alle hulp krijgen middels het beleid en mensen die in dezelfde positie verkeren, maar in een andere wijk wonen, niet (ibid., 2008).

Als laatst is er nog een ander soort kritiekpunt op het Krachtwijkenbeleid, namelijk de ongewenste gevolgen die het beleid met zich mee kan brengen. Dit punt is van belang, daar deze thesis zich uiteindelijk focust op dit specifieke onderwerp. Zoals al in paragraaf 2.2 is beschreven, kan het herstructureringsdeel van het Krachtwijkenbeleid gezien worden als overheidsgestuurde gentrification. Dit ruimtelijke proces beschrijft en verklaart de

woningdifferentiatie en de daarmee gepaarde instroom van hogere inkomens in de wijk, maar ook de verdrijving van lagere inkomens als gevolg van deze ontwikkeling.

Een mogelijk negatief effect omtrent de instroom van de nieuwe rijkere bewoners, waar het beleid geen tot weinig rekening mee houdt, is de negatieve houding die aangenomen kan worden ten opzichte van deze nieuwbouwbewoners. Dit is al eerder in deze subparagraaf aangegeven middels een citaat van Van de Ven, waarbij de vrees voor een driedeling tussen oud-ingezeten autochtone bewoners, allochtone bewoners en yuppen (nieuwbouwbewoners) werd aangehaald. Karten en Van Kempen (2001) en Kleinhans (2005) zijn tot dezelfde conclusie gekomen als gevolg van verder onderzoek. Daaruit bleek dat de oude bewoners niet positief reageerden op de nieuwe bewoners als gevolg van de grotere relatieve deprivatie die zij zouden ervaren. Omgekeerd zien de nieuwe bewoners van de 'betere' woningen de oude portiekflats als een imperfectie in het nieuwe milieu. Deze negatieve houding ten opzichte van elkaar betekent dus dat de sociale cohesie in de wijk niet zal verbeteren, of zelfs achteruit zal gaan.

Een mogelijk nog belangrijker ongewenst gevolg van het Krachtwijkenbeleid is het zogenaamde waterbedeffect als gevolg van gebiedsgericht beleid. Dit is al kort ter sprake gekomen aan het eind van paragraaf 2.3. Met het waterbedeffect wordt de verplaatsing van problemen bedoeld. Waar het beleid zich richt op het op het tegengaan van achterstand en leefbaarheidsproblemen in één wijk, bestaat er het gevaar dat als gevolg van fysieke herstructurering deze problemen zich verplaatsen naar andere wijken in de stad. Door de verdrijving van lagere inkomens en de 'sorterende' werking die er van de woningmarkt uitgaat, kunnen deze lage inkomens zich in andere wijken herconcentreren. Het Krachtwijkenbeleid zou hiermee dus haar gestelde doelen in de desbetreffende wijk kunnen verwezenlijken, maar tegelijkertijd ook weer nieuwe problemen kunnen veroorzaken in andere wijken. Ook leidt de verdrijving van bewoners als gevolg van sloop en nieuwbouw ertoe dat een deel van de hulpbehoevende bewoners, om wie het beleid uiteindelijk zou moeten draaien, niet wordt geholpen. Zo kan het maatschappelijke probleem van bijvoorbeeld achterstand of werkloosheid wel op wijkniveau opgelost worden, maar op individueel niveau is het dan voor een deel enkel verplaatst (Slob e.a., 2008).

De kritiek op het Krachtwijkenbeleid en haar gebiedsgerichte aanpak ligt dus niet in het feit dat deze bestaat, maar meer in de doelen die het stelt en de problemen die ermee aangepakt moeten worden.

### **3.3 | Conclusie**

In dit hoofdstuk stond de Nederlandse wijkaanpak en het recente Krachtwijkenbeleid centraal. Er is aangegeven dat deze soort aanpak al een langere historie kent en het nieuwe beleid zich kenmerkt door het integrale karakter van de aanpak van de complexe problemen



in 40 wijken in Nederland. De woningdifferentiatie speelt een grote rol in de wijkaanpak, aangezien daarmee de concentratie van lage inkomens en, in de ogen van de beleidsmakers, dus ook de oorzaak van wijkproblematiek tegengegaat. Daarnaast leidt de nieuwbouw tot de instroom en behoudt van de middenklasse. Het Krachtwijkenbeleid brengt ook kritiek met zich mee, waaronder kritiek op de totstandkoming van het beleid, de veronderstellingen achter het officiële beleid, de effectiviteit en de mogelijk ongewenste gevolgen van het beleid.

Wanneer het Krachtwijkenbeleid bekeken wordt vanuit het theoretisch kader van hoofdstuk 2, dan valt op dat de theorie van overheidsgestuurde gentrification duidelijk zichtbaar is in de wijkaanpak. Zo vindt er als gevolg van overheidsinterventie fysieke opwaardering plaats middels sloop en nieuwbouw. Hiermee gaat instroom van kapitaal gepaard. Het beleid leidt er ook toe dat er verdrijving van lage inkomens optreedt. Als laatste zal de instroom van hogere inkomens leiden tot een veranderend karakter van de wijk, aangezien zij een eigen levensstijl en cultuur met zich meebrengen. De ongewenste gevolgen, zoals beschreven in de vorige paragraaf, vallen dus te verklaren vanuit deze theorie.

Van de wijkgerichte aanpak, zoals besproken in dit hoofdstuk, zal in het volgende deel van deze thesis geanalyseerd worden wat de gevolgen zijn voor de wijk en de bewoner. Hierbij ligt de focus op de verplaatsing van wijkproblematiek.

## H.4 | Analyse: herstructurering en gevolgen in Utrecht

In dit hoofdstuk staat het empirische deel van het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van herstructurering centraal. Om tot een goed lopende en heldere analyse te komen, is dit hoofdstuk opgedeeld in drie delen met afsluitend nog een conclusie. In de eerste paragraaf komt de methodologie en de verantwoording van gemaakte keuzes aan bod. Dit moet duidelijk maken welke waarnemingen verricht moeten worden, hoe dit gedaan moet worden en waarom deze waarnemingen van belang zijn voor het onderzoek. De tweede paragraaf bestaat uit een gebiedsbeschrijving. Het Krachtwijkenbeleid van Utrecht komt aan bod, alsmede een korte beschrijving van de krachtwijken. De analyse zal in de derde paragraaf plaatsvinden. Hierin wordt allereerst onderzocht in hoeverre wijkbewoners in Utrecht worden verdreven, naar welke wijken ze verhuizen en wat het spreidingspatroon hiervan is. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande onderzoeken naar verhuisstromen in Utrecht. Daarna zal er aan de hand van interviews met beleidsmedewerkers antwoord worden gegeven op de vraag in welke mate wijkproblemen verplaatst worden naar andere wijken binnen Utrecht. In de conclusie van dit hoofdstuk worden beide delen van de analyse aan elkaar gekoppeld.

### 4.1 | Methodologie

Voor het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van herstructurering, zal er gebruik worden gemaakt van een casestudy. Het gebruik maken van een casestudy heeft als voordeel dat je uitspraken kan doen over een bepaalde theorie of vraagstuk aan de hand van waarnemingen in een specifieke ruimte (Kitchen en Tate, 2000: 225). Het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van wijkaanpak is ook enkel te doen in een ruimtelijke setting, aangezien wijkaanpak per definitie plaatsgebonden is.

In het geval van deze thesis is besloten om Utrecht te gebruiken als casus. Er is gekozen om in één stad onderzoek te doen, aangezien onderzoek in meerdere steden te omvangrijk zou zijn. De reden om te kiezen voor Utrecht is dat het een stad is met grootstedelijke problematiek, zoals achterstand en leefbaarheidsproblemen. Tevens bevinden zich in Utrecht vier van de in totaal 40 krachtwijken, te weten Kanaleneiland, Ondiep, Zuilen-Oost en Overvecht. Door het bestempelen van deze wijken als 'krachtwijken' onderkent VROM dus dat er in de stad achterstandswijken zijn met onevenredig veel sociale problematiek en achterstand. Een ander voordeel van Utrecht als onderzoeksgebied is dat er in de stad reeds onderzoeken zijn verricht naar verhuisstromen als gevolg van herstructurering. Hierdoor is het mogelijk om bestaande data te gebruiken, die vooral bij de

analyse van de verdrijving van bewoners en mogelijke herconcentratie van pas komt. Deze gegevens zijn zelf erg lastig om te verkrijgen, aangezien daar een grootschalig onderzoek voor nodig is. Gezien de tijdsduur en omvang van de scriptie is het niet mogelijk om deze gegevens zelfstandig te verkrijgen.

Zoals in de inleiding van het dit hoofdstuk al ter sprake kwam, bestaat de analyse van de te onderzoeken ruimtelijke ontwikkeling uit twee delen. Voor het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek in Utrecht als gevolg van herstructurering (dat onderdeel is van het Krachtwijkenbeleid), is het noodzakelijk om eerst te weten te komen in hoeverre bewoners uit hun wijk worden verdreven en waar deze mensen naartoe verhuizen. Om te weten te komen in hoeverre bewoners worden gedwongen om te verhuizen naar een andere wijk in Utrecht, zijn gegevens nodig over de omstandigheden om binnen de wijk te verhuizen, alsmede de wens van bewoners om in hun wijk te blijven wonen.

Vervolgens zijn gegevens vereist die iets zeggen over verhuisstromen van gedwongen verhuisden vanuit één wijk in Utrecht. Dit kan namelijk laten zien of er herconcentratie van lagere inkomens plaats kan vinden. Zoals reeds vermeldt, is het niet mogelijk om deze gegevens te verkrijgen door zelfstandige waarnemingen. Om deze reden is er gebruik gemaakt van bestaand onderzoek naar spreiding door herstructurering, waarbij verhuisstromen vanuit de Pedagogebuurt in Utrecht zijn geregistreerd. Deze buurt maakt deel uit van de wijk Zuilen-Noord, maar die wijk maakt echter geen deel uit van de veertig krachtwijken. In de Pedagogebuurt zijn bewoners al een paar jaar geleden (voor 2006) in het kader van het Grote Steden Beleid verhuisd. Dit beleid is de voorloper van het huidige Krachtwijkenbeleid en kan beschouwd worden als redelijk vergelijkbaar, aangezien het integrale karakter centraal stond en er tevens sprake was van herstructureringsprojecten (zie subparagraaf 3.2.1). De bewoners die meewerken aan dit onderzoek kunnen dan ook goed vergeleken worden met bewoners uit de hedendaagse krachtwijken. Er is onderzocht waar zij uiteindelijk terecht zijn gekomen en welke afweging zij hebben gemaakt bij hun migratiekeuze (Slob e.a., 2008). Dit onderzoek had niet plaats kunnen vinden in een recente krachtwijk, aangezien de herstructureringsprojecten in deze wijken nog niet geheel zijn afgerond.

Waar het eerste deel van het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek in Utrecht zich dus richt op de verdrijving van de bewoners en waar zij naartoe verhuizen, richt het tweede deel zich op de vraag in hoeverre bewoners wijkproblemen met zich meebrengen naar de bestemmingswijk. Dit is van belang om te analyseren, omdat zo gekeken kan worden of er in navolging van bewoners ook problemen verplaatst worden. In eerste instantie was de opzet om bewoners te interviewen omtrent hun ervaringen met de gedwongen verhuizing en vooral de ervaringen met wijkproblematiek. Uiteindelijk is van dit idee afgestapt, aangezien de bewoners niet in staat zijn uitspraken te doen over

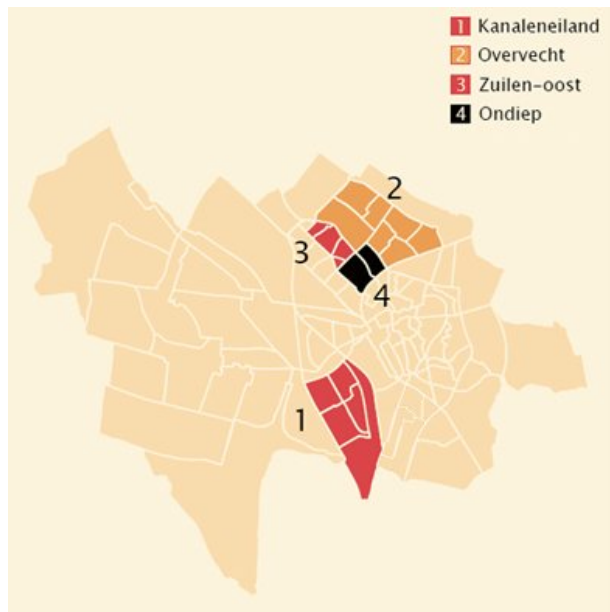
probleemverplaatsing. Zij kunnen namelijk niet beoordelen in hoeverre problemen in de bestemmingswijk het gevolg zijn van de instroom van bewoners uit de aandachtswijk.

Om deze reden is besloten om gebruik te maken van de ervaringen van de beleidsmedewerkers in Utrecht op het gebied van de verplaatsing van wijkproblemen als gevolg van herstructurering. Door middel van de ervaringen van deze beleidsmedewerkers kan een beeld geschetst worden van de verplaatsing van problemen in Utrecht en in hoeverre dit kan worden tegengegaan. Als voordeel hebben zij dat ze midden in het beleid zitten en meer overzicht hebben over de effecten van dit beleid. De beleidsmedewerkers die geïnterviewd zijn, zijn achtereenvolgens een Senior Adviseur Wonen van Dienst Stadsontwikkeling, een beleidsmedewerker van woningcorporatie Mitros Utrecht en een Projectcoördinator Veiligheid van Wijkbureau Overvecht. Zij hebben ieder hun eigen voordeel. Zo heeft de Adviseur Wonen van Dienst Stadsontwikkeling meer kennis van het algemene beleid en welke actoren betrokken zijn. De beleidsmedewerker van woningcorporatie Mitros weet veel van herstructurering en de rol van de bewoners hierin. De Projectcoördinator Veiligheid heeft op zijn beurt weer meer kennis van wijkproblematiek en de mogelijke verplaatsing hiervan. Wel moet opgemerkt worden dat deze beleidsmedewerkers uiteraard niet geheel objectief zijn, aangezien zij hun eigen beleid dienen te verdedigen.

## **4.2 | Krachtwijkenbeleid in Utrecht**

Om duidelijk te maken hoe het Krachtwijkenbeleid er in Utrecht uit ziet, komt er in deze paragraaf een kort overzicht van de beleidsopzet en de desbetreffende krachtwijken.

Utrecht is de op drie na grootste stad van Nederland qua inwoners en is gelegen in de Randstad. Zoals alle grote steden in die regio kent Utrecht een relatief hoog aandeel lage inkomens, alsmede relatief veel werkloosheid. Daarnaast zijn leefbaarheidsproblemen en achterstand geconcentreerd in enkele wijken. Dit zijn de wijken Kanaleneiland, Ondiep, Zuilen, Overvecht en Hoograven. In deze wijken is, voordat het Krachtwijkenbeleid van kracht is gegaan, al in meer of mindere mate ingegrepen om de ongewenste verschijnselen tegen te gaan. Zoals in het vorige hoofdstuk ter sprake is gekomen, waren de resultaten van deze aanpak niet naar tevredenheid, wat dus ook tot de totstandkoming van het Krachtwijkenbeleid leidde.



*Figuur 3: Krachtwijken in Utrecht (bestuursinformatie, gemeente Utrecht, 2009)*

Het krachtwijkenbeleid focust zich op de wijken Kanaleneiland, Ondiep, Zuilen-Oost en Overvecht (zie figuur 3). De wijk Hoograven (gelegen ten oosten van Kanaleneiland) kan evenzeer betiteld worden als een aandachtswijk, aangezien hier ook relatief veel leefbaarheidsproblemen en lage inkomens zijn. Tevens was de wijk opgenomen als één van de 54 aandachtswijken; de voorloper van het 40-wijken beleid. Voor deze meest recente ronde van wijkaanpak is de wijk afgefallen, maar desondanks besloot de gemeente Utrecht om Hoograven qua doelstelling, aanpak en communicatie als 'vijfde krachtwijk' te behandelen (Wijkactieplan Hoograven, 2007).

In 2007 is de wijkaanpak in Utrecht van start gegaan met het opstellen van de verschillende wijkactieplannen. Deze zijn tot stand gekomen als gevolg van overleg tussen de stakeholders (welzijnsorganisaties, corporaties, politie), bewoners en gemeente, waarbij het uiteindelijk de gemeente is die de plannen heeft vastgelegd. In deze plannen staat wat de aandachtspunten en maatregelen zijn voor de thema's wonen, werken, leren, veiligheid en integratie. Hierin zijn zowel maatregelen op sociaal vlak, maar ook op fysiek vlak opgenomen. De doelen en middelen voor de verschillende thema's zijn medio 2008 in overleg met het ministerie van VROM tevens opgenomen in het Charter van de gemeente Utrecht (VROM, 2008).

Hieronder volgt een korte beschrijving van de wijken Kanaleneiland, Ondiep, Zuilen-Oost en Overvecht.

Kanaleneiland is in 1958 ontworpen en kent inmiddels 5850 woningen die goed zijn voor ongeveer 8000 inwoners. Ruim 65 procent van de woningen bevindt zich op de sociale woningmarkt. De woningen zijn allemaal vrij groot, waardoor ze aantrekkelijk zijn voor grote

gezinnen. Kanaleneiland is de meest multiculturele wijk van Utrecht. Bijna 80 procent van de inwoners is allochtoon, waarvan het merendeel van Turkse en Marokkaanse afkomst. Door een eenzijdig woningaanbod wonen er veel mensen uit een lagere sociaal-economische klasse. Hierbij is er sprake van een hoge werkloosheid, relatief veel mensen met een uitkering en met een gemiddeld inkomen per huishouden dat tot de laagste van de stad behoort (KEI-centrum, 2009b).

Ondiep is een vooroorlogse wijk uit de jaren twintig van de vorige eeuw. Er wonen ruim 10.000 mensen en kan gekarakteriseerd worden als een traditionele volksbuurt met relatief weinig niet-westerse allochtonen. De wijk heeft veel sociale huurwoningen (82 procent), waarvan het grootste deel uit kleine eengezinswoningen bestaat. De problemen in de wijk bestaan vooral uit overlast van jongeren en problemen achter de voordeur (KEI-centrum, 2009c).

Zuilen-Oost is een naoorlogse wijk en maakt samen met Zuilen-Noord (inclusief de Pedagogebuurt) onderdeel van de overkoepelende wijk Zuilen. Er wonen tegen de 11.000 inwoners, waarvan 40 procent allochtoon. De wijk kent relatief veel portiekflats en dichtbebouwde buurten. De laatste jaren zijn er redelijk wat nieuwbouwprojecten gerealiseerd, waardoor dit beeld langzaamaan aan het veranderen is. De problemen bestaan voornamelijk uit jongerenoverlast, werkloosheid en gezondheidsproblemen (KEI-centrum, 2009d).

Overvecht is een typische naoorlogse hoogbouwwijk en beslaat momenteel ruim 14.000 woningen, waarvan ongeveer driekwart bestaat uit gestapelde hoogbouw. Circa 80 procent is sociale woningbouw. Kenmerkend voor de wijk is de ruime opzet en de hoge mate van groen voorzieningen. De wijk telt ruim 30.000 inwoners, waarvan ongeveer de helft allochtoon. Zoals alle krachtwijken is er veel overlast van jongeren in de wijk. Daarnaast is er relatief veel werkloosheid en criminaliteit (KEI-centrum, 2009e).

### **4.3 | Analyse**

Nu de methodologie aan bod is gekomen en het onderzoeksgebied en het bijbehorende beleid kort is beschreven, kan het belangrijkste deel van dit hoofdstuk aanvangen. Zoals al duidelijk is gemaakt zal er eerst een analyse komen van het fenomeen verdrijving en de verhuisstromen als gevolg van herstructurering in Utrecht. Daarna wordt er gekeken in hoeverre de problemen in en van de wijk verplaatst worden als gevolg van herstructurering. Dit zal gebeuren aan de hand van de ervaringen van beleidsmedewerkers in Utrecht.

#### 4.3.1 / *Verdrrijving en spreiding*

Voordat geanalyseerd wordt wat de verhuisstromen zijn en in hoeverre deze naar een bepaald aantal wijken in Utrecht leiden, is het van belang om vast te stellen wanneer er sprake is van verdrrijving uit de oorspronkelijke wijk van een bewoners en wat de verklaring hiervoor is. Volgens de theorie van overheidsgestuurde gentrification is er sprake van verdrrijving, als er door sloop van sociale woningbouw lagere inkomens worden gedwongen om te verhuizen om zo plaats te maken voor nieuwbouw die bestemd is voor hogere inkomens.

Uit het voorbeeld van de Pedagogebuurt (gelegen in de wijk Zuilen-Noord) in Utrecht, valt op te maken dat er sprake is van sloop en nieuwbouw (Slob e.a. 2008). Hierdoor zijn bewoners genoodzaakt om hun woning te verlaten. Uiteraard betekent dit niet per definitie dat zij ook de wijk dienen te verlaten, maar wanneer er niet genoeg beschikbare en betaalbare woningen aanwezig zijn in de wijk, zal een groot deel van de bewoners niet in de oude wijk kunnen blijven wonen. Dit was ook het geval in de Pedagogebuurt, waar de sloop en nieuwbouw ertoe leidde dat een groot aandeel van de bewoners niet meer terecht kon in de oude wijk. Nog geen 30 procent van de bewoners bleef in de wijk wonen. De reden hiervoor was dat het 60 procent sociale huurwoningen betrof, wat al een relatief laag aantal is in vergelijking met andere wijken. Tevens stond een deel van die woningen ook weer op de nominatie om gesloopt te worden (Bolt en Van Kempen, 2009).

Naast het aantal bewoners dat gedwongen wordt om naar een andere wijk te verhuizen, kan er ook nog een onderscheid gemaakt worden in het type bewoners dat van wijk wisselt of niet. Bepaalde kenmerken komen namelijk vaker voor bij bewoners die in de oude wijk blijven wonen, dan bij bewoners die zijn verhuisd naar andere wijken. Hierbij gaat het voornamelijk om bewoners van niet-westerse komaf, oudere bewoners, bewoners die een langere woonduur hebben opgebouwd en simpelweg bewoners die de wens hebben om in de oude wijk te blijven wonen. Van de bewoners die deze wens hadden (bijna de helft), heeft uiteindelijk maar 40 procent een woning kunnen vinden in de Pedagogebuurt (Slob e.a, 2008). Deze wens heeft te maken met de aanwezigheid van sociale contacten in de wijk of met gewinning. Het kan ook samenhangen met onbekendheid met andere delen van de stad en het woningaanbod aldaar.

Het voorbeeld van de Pedagogebuurt laat dus zien dat herstructurering de aanleiding is die kan leiden tot verdrrijving uit de wijk, maar dat omstandigheden als woningaanbod invloed hebben op het aandeel bewoners dat niet meer in de wijk kan blijven wonen. Van de bewoners die verdreven zijn of in de wijk zijn blijven wonen, valt tevens een onderscheid te maken in de kenmerken van de bewoners. Het percentage bewoners die uiteindelijk gedwongen wordt om de wijk te verlaten, verschilt dus wel per

herstructureringswijk, omdat de woningmarkt en dus het aanbod van beschikbare en betaalbare woningen per wijk en stad varieert (ibid.).

Nu duidelijk is dat het merendeel van de bewoners gedwongen is om te verhuizen naar een andere wijk, kan er gekeken worden naar de verhuisstromen en de wijken in Utrecht waar deze bewoners zoal terechtkomen. Dit kan laten zien of gedwongen verhuisden zich spreiden over de stad of zich concentreren in enkele wijken. Wat deze verhuisstroom beïnvloedt zijn de kenmerken van de bestemmingswijk(en). Zo trekken bepaalde wijken meer verdreven lage inkomens uit achterstands- of probleemwijken aan. Wanneer gekeken wordt naar de Pedagogebuurt, als voorbeeld van een Utrechtse wijk waaruit bewoners naar andere wijken verhuizen, valt op dat ruim 90 procent van de verdreven bewoners weer een andere sociale huurwoning betreft (Bolt en Van Kempen, 2009). Dit is op zich een logisch gegeven, aangezien de lagere inkomens afhankelijk zijn van deze sector. De bestemmingswijken waar deze bewoners naar verhuizen, zullen dan ook een hoog percentage sociale huurwoningen hebben.

Als gekeken wordt naar de wijken waar de bewoners terechtkomen, is te zien dat er naar een groot aantal verschillende wijken wordt verhuisd. Het grootste deel van deze bewoners komt echter in een beperkt aantal wijken komt te wonen. De wijken die de meeste bewoners aantrekken zijn Overvecht-Noord, Overvecht-Zuid, Vechtplantsoen en (subwijk) Ondiep. Het aandeel sociale huurwoningen in deze wijken is respectievelijk 66 procent, 94 procent, 44 procent en 82 procent. Alleen de wijk Vechtplantsoen wijkt enigszins af van dit beeld door het lagere percentage. Deze vier wijken trekken in totaal bijna de helft (45 procent) van het aantal vertrekkers uit de Pedagogebuurt aan. Hierbij valt ook op dat deze wijken relatief dichtbij de herkomstwijk liggen. Een reden hiervoor is dat bewoners in de regel meer informatie hebben over de nabij liggende wijken, dan over wijken die aan de andere kant van de stad liggen. Dit geschetste beeld laat dus zien dat herstructurering in een wijk leidt tot de verhuisstroom van verdreven bewoners naar omliggende (maar niet per definitie aangrenzende) wijken. Van deze bestemmingswijken valt verder op dat het percentage niet-westerse allochtonen relatief hoog ligt en dat het gemiddeld inkomens relatief laag is (Slob e.a, 2008).

Zoals gezegd zijn veel bewoners van sociale huurwoningen in de Pedagogebuurt als gevolg van de herstructureringsplannen gedwongen te verhuizen naar andere wijken, waarbij de omliggende wijken een groot deel van de vertrekkers ontvangen. Daarnaast zijn er ook nog veel verschillende wijken waar slechts enkele bewoners komen te wonen. Niet alle wijken in Utrecht zijn echter toegankelijk voor deze vertrekkers. Het woningaanbod is bepalend. Wijken met weinig sociale huurwoningen en een hogere sociale status zullen weinig tot geen bewoners uit herstructureringsgebieden aantrekken.

Wat ook opvalt is dat de bewoners in Utrecht veelal verhuizen naar bestemmingswijken die ook betiteld kunnen worden als aandachtsgebied (zoals Overvecht



en Ondiep). Dit heeft uiteraard als oorzaak dat toegankelijke sociale huurwoningen meestal geconcentreerd in bepaalde gebieden voorkomen. Dit is dus ook het geval in die aandachtswijken. Het gevolg hiervan is echter wel dat de wijken, waar het beleid er op is gericht om de concentratie van lage inkomens tegen te gaan, te kampen krijgen met een instroom van dezelfde aandachtsgroep.

Kijkend naar de bevindingen van de Utrechtse wijk de Pedagogebuurt, kan gesteld worden dat de verhuisstromen toch een bepaald patroon laten zien. Zo is de kans groter dat verdreven bewoners uit de herkomstwijk eerder in nabij gelegen wijken komen te wonen, dan wijken die op een grotere afstand zijn gelegen. Tevens zijn bewoners die dus afkomstig zijn van sociale huurwoningen ook wederom van deze sector afhankelijk, waardoor er een grotere kans is dat ze in wijken terechtkomen die een relatief groot aandeel sociale huurwoningen hebben. Slechts een enkeling (twee procent) vindt de mogelijkheid om over te stappen naar een koopwoning (Slob e.a, 2008). Al met al kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een sterke concentratie van bewoners die verdrongen zijn als gevolg van herstructurering, maar dat er wel een spreidingspatroon te herkennen valt.

#### *4.3.2 / Verplaatsing van wijkproblematiek (door de ogen van Utrechtse beleidsmedewerkers)*

In de vorige paragraaf is de verdrijving van bewoners uit de wijk Pedagogebuurt in Utrecht geanalyseerd, alsmede de verhuisstromen van deze gedwongen verhuisden richting andere wijken in de stad. Nu dit bekend is, dient ook nog het onderwerp van de wijkproblematiek zelf geanalyseerd te worden. Zoals al aan het begin van deze paragraaf is aangegeven, zal dit gedaan worden aan de hand van de ervaringen van de beleidsmedewerkers in Utrecht op het gebied van de verplaatsing van wijkproblemen als gevolg van herstructurering. Door middel van de ervaringen van deze beleidsmedewerkers kan een beeld geschetst worden van de verplaatsing van problemen in Utrecht en in hoeverre dit kan worden tegengegaan. Deze inzichten kunnen vervolgens gebruikt worden om een koppeling te maken met de meer objectieve gegevens betreffende verdrijving uit de vorige paragraaf.

Allereerst zal de mening van de beleidsmedewerkers over de spreiding van gedwongen verhuisden over de stad aan bod komen. Zo wordt duidelijk hoe zij hierover denken en of hun beeld overeenkomt met de bevindingen van de vorige paragraaf. Daarna komen de waterbedeffecten, oftewel de verplaatsing van wijkproblematiek aan bod. Hierbij gaat het vooral om de verplaatsing van overlast. Tevens wordt aangegeven wat maatregelen zijn om de waterbedeffecten tegen te gaan.

Allereerst is aan de geïnterviewde beleidsmedewerkers gevraagd of zij zich kunnen herkennen in het geschetste beeld in vorige paragraaf. Hierin wordt namelijk gesteld dat de verdreven bewoners uit de aan te pakken wijken zich spreiden over de stad, maar dat een

deel van deze lage inkomens zich vooral concentreert in enkele omliggende wijken. De geïnterviewden kunnen zich voor een groot deel vinden in dit beeld. De medewerker van Dienst Stadsontwikkeling geeft aan dat de 'herhuisvesters' die niet terugkeren in de oude wijk, zich voor een groot deel verspreiden over de stad en in mindere mate over de regio. De beleidsmedewerker van de woningcorporatie wijst erop dat ondanks de spreiding over de hele stad, de bewoners wel een duidelijke voorkeur vertonen voor de omliggende wijken:

Ik zou een stenen vuist als metafoor willen gebruiken. Bewoners zoeken in eerste instantie dicht bij het woningcomplex waar ze vandaan komen, wat als het ware een stenen vuist is. Vervolgens verspreiden zij zich over de omliggende wijken. Iemand uit Zuilen zal eerder naar Overvecht verhuizen dan iemand uit Hoograven.

In het geval van Utrecht kan deze voorkeur voor de omliggende wijken nog een andere oorzaak hebben. Zo bestaan deze wijken voor een groot deel uit sociale huurwoningen. Bewoners met een laag inkomen zijn eerder aangewezen op goedkope woningen, die ze dus in de nabij gelegen wijken als Overvecht, Zuilen en Ondiep kunnen vinden. Uit onderzoek van Slob e.a. (2008) blijkt dat in vergelijking met de verder gelegen wijken, een groter deel van de bewoners naar Kanaleneiland vertrekt.

Andere patronen die de beleidsmedewerkers signaleren zijn dat jongeren vaker richting het stadscentrum verhuizen. Hierbij maken zij gebruik van een urgentieverklaring, waarmee ze voorrang hebben op reguliere woningzoekenden. Met een urgentieverklaring kunnen ze enkel reageren op woningen die passen binnen hun profiel. Door gebruik te maken van dit middel kunnen ze daar eerder een woning bemachtigen, omdat daar normaal gesproken een lange wachttijd voor staat. "We dachten dat de binnenstad voor iedereen een populaire wijk zou zijn, maar dat geldt voornamelijk voor jongeren" (medewerker woningcorporatie).

Daarnaast wordt aangegeven dat maar weinig bewoners in staat zijn om een woning te kopen. "Alleen tweeverdieners en alleenstaanden met een behoorlijk inkomen kunnen een huis kopen en van die categorie wonen er weinig in de aangepakte gebieden" (medewerker woningcorporatie). Van deze bewoners verhuizen er veel naar een verder weg gelegen woning. Dit past ook in het beeld dat minder bewoners naar een verder weg gelegen wijk verhuizen.

Opmerkelijk is dat sommige bewoners die door herstructurering gedwongen zijn te verhuizen, er bewust voor kiezen om naar een andere woning te verhuizen die op de nominatie staat om gesloopt te worden. Dit betreft volgens de medewerker van de woningcorporatie geen grote groep. Over de verklaring hiervoor zegt hij: "Bewoners kunnen zo twee keer van de verhuiskostenvergoeding profiteren en ook van de urgentieverklaring die daarbij hoort". Tevens kan dit een mogelijkheid zijn om eenvoudig terug te keren in de

oude wijk. Bewoners kunnen in een relatief goedkope woning wonen tot de nieuwbouw in de oude wijk klaar is.

Over de wens om terug te keren naar de oude wijk geeft de medewerker van de woningcorporatie tevens aan dat een groot deel van de verhuisde bewoners deze voorkeur heeft. Hierbij willen bewoners graag in de nabijheid van hun oude woning terugkeren. De reden hiervoor is dat bewoners vooral in de buurt willen blijven wonen van hun sociale contacten. "Soms zegt vooraf wel 70 procent dat zij in de wijk willen blijven wonen. Achteraf blijkt dat maar 30 tot 40 procent dit ook daadwerkelijk doet". De verklaring hiervan is in de vorige paragraaf deels aangetoond. Zo is het aanbod van de hoeveelheid sociale huurwoningen van belang. Daarnaast is een logische verklaring, die echter niet bij de interviews ter sprake is gekomen, dat bewoners die eenmaal verhuisd zijn gewend raken aan de situatie en hun omgeving, zodat ze niet nog een keer willen verhuizen.

De sloop van sociale woningbouw en de bouw van duurdere huur- en koopwoningen heeft, zoals reeds uitgebreid ter sprake is gekomen in hoofdstuk 2, het doel om een gemengde bevolkingssamenstelling te bewerkstelligen. Dit moet er mede toe leiden dat problemen als achterstand en overlast niet geconcentreerd zijn in één of enkele wijken. Hierbij worden problemen dus verspreid over de stad en treedt er verdunning op. De geïnterviewde beleidsmedewerker van Dienst Stadsontwikkeling geeft inderdaad aan dat de verdreven bewoners als gevolg van herstructureringsprojecten in Utrecht zich in verschillende wijken hebben gevestigd. Dit zorgt zo voor een meer gelijkmatige verdeling over de stad. Wel is hij van mening dat het verdunnen van problemen niet leidt tot een oplossing op de lange termijn. Toch kan het uitspreiden van problemen een manier zijn om problemen in een wijk beter beheersbaar te houden:

De problemen met leefbaarheid zijn in sommige wooncomplexen in Kanaleneiland zo groot dat het verdunnen van problemen tot een beter beheersbare situatie kan leiden. Ik ben voor een combinatie van zowel het deels verspreiden van problemen als het aanpakken van problemen.

De Projectcoördinator Veiligheid van de wijk Overvecht geeft aan dat verdunning van problemen inderdaad een tijdelijke oplossing is. De wijk kent veel hangjongeren, maar door een restrictiever beleid en mogelijk ook de verdrijving van lage inkomens als gevolg van sloop en nieuwbouw, merkt hij dat in sommige delen van de wijk de overlast minder is. Als nadeel van verdunning geeft hij als voorbeeld:

De projectgroep Streetcorner, gericht op het in beeld brengen van jongerengroepen, kan na het plaatsen van camera's wel weer opnieuw beginnen, omdat de jongeren nu op andere plekken in de wijk hangen.

De verspreiding van bewoners die overlast veroorzaken kan in dit geval dus gezien worden als een nadelig effect.

De medewerker van Dienst Stadsontwikkeling geeft aan dat over de verplaatsing van problemen als gevolg van herstructurering niet veel bekend is. Het enige voorbeeld is dat van de instroom van overlast veroorzakende bewoners in de Vinex-locatie Leidsche Rijn (in West-Utrecht). Deze stadsuitbreiding is eind jaren negentig van de vorige eeuw van start gegaan met de bouw van woningen in zowel het goedkopere als duurdere segment. Uiteindelijk zijn hier problemen ontstaan door de komst van de nieuwe bewoners. De medewerker van de woningcorporatie zegt hier over:

In Leidsche Rijn is er begonnen met het vrij eenzijdig bouwen van hoofdzakelijk goedkope huur- en koopwoningen, wat leidde tot een instroom van bewoners uit de aandachtswijken Kanaleneiland en Hoograven. Ik heb het idee dat er redelijk wat criminaliteit is meeverhuisd naar Leidsche Rijn.

De schuld hiervan legt hij deels bij de gemeente, aangezien de problemen in een vroeg stadium waren gesignaleerd door bewoners en beleidsmedewerkers in de wijk. Tevens geeft hij aan, dat een vanaf het begin meer gedifferentieerd woningbouw, de concentratie van huishoudens met een laag inkomen had kunnen voorkomen.

Met de verplaatsing van problemen als gevolg van gebiedsgericht beleid in het algemeen heeft de Projectcoördinator Veiligheid meer ervaring. Hierbij gaat het dus niet om bewoners die gedwongen worden om te verhuizen, maar om de verplaatsing van bijvoorbeeld hangjongeren als gevolg van strikter beleid in een bepaald gebied. Zo kent de wijk Overvecht rondhangende groepen jongeren die veel overlast veroorzaken, zoals geluidsoverlast en zwerfvuil. In sommige gevallen is er zelfs sprake van crimineel gedrag zoals diefstal en auto-inbraak. Over de verplaatsing van deze problemen zegt hij:

Als de jongeren wordt gevraagd om te vertrekken, is de kans groot dat zij zich verplaatsen naar een andere locatie. Een verscherpte politiecontrole leidt bijvoorbeeld geheid tot een verplaatsing van het probleem. Hierdoor wordt het probleem echter wel minder beheersbaar.

In dit geval kan er dus sprake zijn van waterbedeffecten, maar hierbij is het echter niet meer het gevolg van de verplaatsing van bewoners, maar van strikter beleid.

Het beleid is in Utrecht erop gericht om waterbedeffecten proberen te voorkomen. Zo worden er per project casemanagers aangesteld die bewoners begeleiden bij het vinden van een woning en het oplossen van hun individuele problemen, zoals financiële schulden en drank- en drugsverslavingen. "Met dit pakket van maatregelen hopen wij dat deze mensen een nieuwe start maken en dat deze problemen zich niet naar andere wijken verplaatsen" (Projectcoördinator Veiligheid).

Een ander voorbeeld van het voorkomen van waterbedeffecten is de eerder genoemde projectgroep Streetcorner. Deze richt zich op een groep criminele jongeren met als doel om overlasterisituaties bij een buurtwinkelcentrum in Overvecht te verminderen. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van een individuele aanpak, zodat de verplaatsing van de groep als gevolg van bijvoorbeeld sloop en nieuwbouw, niet direct betekend dat ze uit het oog zijn verloren. Wat volgens de Projectcoördinator Veiligheid ook van belang is, is om duidelijke afspraken te maken tussen de betrokken partijen. Een voorbeeld hiervan is dat de politie in de hele stad op dezelfde manier om zou moeten gaan met hangjongeren, zodat het voor hen duidelijk is wat de consequenties zijn bij bepaalde overlast. Op deze manier wordt het waterbedeffect beter beheersbaar.

Met betrekking tot de hangjongeren geeft de medewerker van Dienst Stadsontwikkeling aan dat men zich er van bewust is dat de problemen met hangjongeren niet op te lossen zijn. Om deze reden is beleid, zoals het Krachtwijkenbeleid, vooral gericht op het verminderen van overlasterisituaties.

Als laatste wordt aangegeven dat de toekomst van het Krachtwijkenbeleid uit moet wijzen wat de effecten zijn van de toekomstige herstructureringsplannen. Zo staan er nog veel projecten op het programma in verschillende wijken. Dit betreft voor een groot deel de lage inkomens. Er wordt geprobeerd de herhuisvesters zo goed mogelijk te begeleiden, maar uiteraard is het mogelijk dat probleemgroepen zich in een aantal wijken gaan vestigen, waar ze hetzelfde gedrag gaan vertonen. De verwachting is echter niet dat dit grote problemen op zal leveren (medewerker woningcorporatie).

Uit de interviews blijkt dat ondanks verdreven bewoners zich verspreiden over de stad, er toch een neiging is om zich te vestigen in nabij gelegen wijken. Veel bewoners geven aan dat ze graag terug zouden willen keren naar hun oude wijk, maar ongeveer de helft hiervan weet deze wens uiteindelijk te realiseren. Tevens wordt aangegeven dat spreiding als beleidsmiddel om zo de problemen te verdunnen slechts een tijdelijke oplossing is. Over directe effecten van gedwongen verhuisden als gevolg van herstructurering is helaas weinig bekend. Wel wijst het voorbeeld van Leidsche Rijn erop dat er wel degelijk waterbedeffecten op kunnen treden. Hierbij is er echter wel sprake van een nieuwbouwlocatie en geen bestaande wijk. Wel is er verplaatsing van overlast geconstateerd als gevolg van een direct gebiedgerichte aanpak.

#### **4.4 | Conclusie**

Dit hoofdstuk richt zich op de analyse van de ongewenste gevolgen van herstructurering, namelijk de verplaatsing van wijkproblematiek. Het eerste deel van de analyse gaat over de

verdrrijving en verspreiding van bewoners van de Pedagogebuurt in Utrecht. Hieruit blijkt dat er wel degelijk sprake is van verdringing, zoals dat ook voorkomt bij de theorie van overheidsgestuurde gentrification. Nadat sociale huurwoningen zijn gesloopt en er duurdere huur- en koopwoningen voor terug zijn gekomen, zijn allereerst veel bewoners gedwongen om te verhuizen naar andere wijken. Ongeveer éénderde van de bewoners heeft een woning kunnen vinden in de eigen wijk. Dit is uiteindelijk veel minder dan het aantal mensen dat de wens had om in de wijk te blijven wonen of na de verhuizing binnen korte tijd terug te keren. Dit komt voornamelijk doordat het aandeel sociale huurwoningen als gevolg van de sloop en nieuwbouw is verminderd. Het doel om door middel van gedifferentieerde woningbouw tot een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling te komen, is wat dat betreft gerealiseerd. Er zijn minder lage inkomens in de wijk gaan wonen en de duurdere woningen hebben meer hogere inkomens aangetrokken.

Vervolgens is de spreiding van gedwongen verhuisden vanuit de Pedagogebuurt aangetoond aan de hand van de desbetreffende verhuisstromen. Deze stromen hebben laten zien dat er meer spreiding optreedt dan concentratie. Wel is er een patroon zichtbaar dat bewoners er vooral voor kiezen om naar de nabij gelegen wijken te verhuizen. In het geval van de Pedagogebuurt, welke is gelegen in Zuilen-Noord, hebben veel bewoners zich gevestigd in Overvecht en Ondiep. Dit valt zowel te verklaren, door het feit dat bewoners dichtbij hun oude wijk een woning zoeken, omdat daar meer informatie over beschikbaar is, als door het feit dat deze wijken vergelijkbaar zijn. Deze wijken kennen namelijk ook een relatief hoog percentage sociale huurwoningen.

Dit beeld van de spreiding van bewoners wordt ook onderkend door de geïnterviewde beleidsmedewerkers. In het tweede deel van de analyse geven beleidsmakers in Utrecht aan, dat ondanks dat verdreven bewoners zich verspreiden over de stad, er toch een neiging is om zich te vestigen in nabij gelegen wijken. Kijkend naar de situatie wanneer de bewoners zijn verhuisd, is opgemerkt dat spreiding als beleidsmiddel om zo de problemen te verdunnen geen oplossing voor de lange termijn is. De problemen zelf worden namelijk niet aangepakt. Over de directe gevolgen van herstructurering voor de verplaatsing van problemen is helaas niet veel bekend. Dit heeft mede te maken met het feit dat de verplaatsing van wijkproblematiek (achterstand en leefbaarheidsproblemen) moeilijk te meten is. Dit komt doordat het moeilijk te duiden is of de eventuele groei van wijkproblematiek in bestemmingswijken het gevolg van de komst van nieuwe bewoners uit de aangepakte wijken.

Een voorbeeld waaruit zou kunnen blijken dat er waterbedeffecten optreden als gevolg van herstructurering in een wijk, is dat de instroom van lage inkomens uit Kanaleneiland en Hoograven in de Vinex-wijk Leidsche Rijn tot leefbaarheidsproblemen heeft geleid. Doordat er hierbij sprake is van een nieuwbouwlocatie zonder een bestaande bevolking en karakter, waarbij het tevens niet duidelijk is of deze bewoners uit vrije wil of

gedwongen zijn verhuisd, toont het niet direct aan dat er een verplaatsing van wijkproblematiek optreedt als gevolg van herstructurering.

Samenvattend zijn de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk dat in Utrecht de verdreven bewoners zich uiteindelijk redelijk spreiden over de andere wijken, waarbij de bewoners wel de voorkeur hebben om naar de nabij gelegen wijken te verhuizen. Daarnaast blijkt dat de wijkproblematiek, zoals dat zich voor kan doen als gevolg van de instroom van lage inkomens, überhaupt moeilijk te meten is. Dit komt doordat het moeilijk waar te nemen is of de eventuele groei van wijkproblematiek in bestemmingswijken het directe gevolg is van de komst van nieuwe bewoners uit de aangepakte wijken.

## H.5 | Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van stedelijke herstructurering gepresenteerd. Hierbij wordt aan de hand van de verkregen inzichten uit de voorgaande hoofdstukken de hoofdvraag beantwoord. Daarnaast wordt er gereflecteerd op het onderzoek. Er wordt beschreven wat de tekortkomingen van het onderzoek zijn en hoe deze in de toekomst opgelost kunnen worden. Als laatste wordt er nog advies over eventueel vervolgonderzoek gegeven.

In dit onderzoek is onderzocht wat de ongewenste gevolgen zijn van herstructurering in Nederlandse achterstandswijken. Van deze gevolgen ligt de focus op de mogelijke verplaatsing van wijkproblematiek, dat wil zeggen achterstand en leefbaarheidsproblemen. Deze verplaatsing kan namelijk tot stand komen, doordat de sloop van sociale woningbouw ertoe leidt, dat de lage inkomens van een wijk gedwongen worden om te verhuizen naar andere wijken binnen de stad. Door het gebiedsgericht beleid kunnen er zo waterbedeefecten optreden, dat wil zeggen de verplaatsing van problemen naar andere gebieden dan waar het beleid op is gericht. De hoofdvraag die in dit onderzoek beantwoordt dient te worden is: in hoeverre kan herstructurering in achterstandswijken in Utrecht, en de daarop volgende verdrijving van de oorspronkelijke bewoners, tot een verplaatsing van wijkproblematiek binnen de stad leiden?

Om deze vraag te beantwoorden is er allereerst gekeken hoe de verdrijving van lage inkomens als gevolg van herstructurering verklaard kan worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de theorie van overheidsgestuurde gentrification. Deze theorie laat namelijk zien hoe bijvoorbeeld het Krachtwijkenbeleid kan leiden tot de verdrijving van lage inkomens. Zo is het overheidsbeleid tegenwoordig gericht op het realiseren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, vanuit de gedachte dat een concentratie van lage inkomens een negatieve invloed heeft op de bewoners. Om deze bevolkingssamenstelling te veranderen vindt er woningdifferentiatie plaats, waarbij sociale woningbouw wordt gesloopt om plaats te maken voor duurdere huur- en koopwoningen. Zo leidt de door overheidsbeleid gestuurde herstructurering, afhankelijk van het aandeel duurdere koopwoningen, tot de instroom van de rijkere middenklasse en de verdrijving van arme wijkbewoners. Als gevolg van het terugdringen van het aandeel sociale huurwoningen is het tevens voor veel oud-bewoners niet meer mogelijk om terug te keren in de wijk.

Deze theorie over overheidsgestuurde gentrification is dus ook van toepassing op het Krachtwijkenbeleid. Woningdifferentiatie speelt namelijk een grote rol in de wijkaanpak, aangezien daarmee de concentratie van lage inkomens kan worden tegengegaan. Daarnaast leidt de nieuwbouw tot de instroom en behoudt van de middenklasse voor de wijk en stad. De kritiek is echter dat door de ingreep in de woningvoorraad de sociale problematiek in de



wijk niet wordt opgelost. In het Krachtwijkenbeleid wordt er namelijk (impliciet) vanuit gegaan dat een concentratie van lage inkomens een negatief buurteffect heeft, terwijl dit in de wetenschappelijke literatuur nooit duidelijk is aangetoond. De verdrijving van bewoners als gevolg van de herstructurering kan er tevens toe leiden dat wijkproblemen, zoals achterstand en leefbaarheidsproblemen, verplaatst worden naar andere wijken in de stad.

Het probleem van de verplaatsing van wijkproblematiek is verder onderzocht door middel van verhuisstromen vanuit de Pedagogebuurt naar andere wijken in de stad, alsmede ervaringen van beleidsmedewerkers in Utrecht. Hieruit blijkt dat de verdreven bewoners zich uiteindelijk redelijk spreiden over de andere wijken, waarbij er wel een voorkeur is om in de nabij gelegen wijken te wonen. Dit spreidingspatroon kent in het voorbeeld van Utrecht twee verklaringen. Ten eerste hebben wijkbewoners meer informatie over de omliggende wijken, waardoor ze eerder besluiten om zich daar te vestigen. Ten tweede is de aanwezigheid van beschikbare en betaalbare woningen van belang. In het geval van Utrecht hebben de wijken Overvecht en Ondiep, die op korte afstand van de Pedagogebuurt in Zuilen-Noord zijn gelegen, relatief veel sociale huurwoningen.

Het feit dat de verdreven lage inkomens uit de aangepakte wijken zich niet concentreren in één of enkele wijken laat zien dat mogelijke waterbedeffecten enkel op kleine schaal voor kunnen komen. Voor een serieuze verplaatsing van problematiek zijn de concentraties van verdreven bewoners niet groot genoeg. Door de spreiding van bewoners over de stad, zullen de leefbaarheidsproblemen en achterstand zich tevens redelijk spreiden over de stad. Waar een herconcentratie van bewoners, die verantwoordelijk zijn voor wijkproblematiek, als een nadeel beschouwd kan worden, is de verspreiding over meerdere wijken in de stad ook niet altijd positief. Een verspreiding van problematiek heeft namelijk tot gevolg dat het de problemen minder beheersbaar maakt.

Naast de geringe mate van herconcentratie valt er een andere hoofdconclusie te trekken. Namelijk, dat de wijkproblematiek, zoals die zich voor kan doen als gevolg van de instroom van lage inkomens, überhaupt moeilijk te meten is. Dit komt doordat het moeilijk waar te nemen is of de eventuele groei van wijkproblematiek in bestemmingswijken het directe gevolg is van de komst van nieuwe bewoners uit de aangepakte wijken. Er zijn op basis van de onderzochte literatuur wel indicaties dat waterbedeffecten voor kunnen komen bij het Krachtwijkenbeleid, maar deze kunnen in dit onderzoek noch tegengesproken, noch bevestigd worden. Wel wijst de geringe mate van herconcentratie van verdreven bewoners erop dat mogelijke waterbedeffecten niet in grote mate voor kunnen komen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de waarnemingen zijn verricht in één enkele stad. De uitspraken die op basis hiervan worden gedaan zijn dan ook niet volledig representatief voor alle steden en wijken die te maken hebben met herstructurering. In elke stad en wijk is er namelijk sprake van een lokale woningmarkt, die gebaseerd is op het aanbod van het aantal en het type woningen.

Als er teruggekeken wordt op het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de wijkproblematiek in een wijk als gevolg van de instroom van nieuwe bewoners moeilijk te meten is. In eerste instantie was de opzet om bewoners te interviewen omtrent hun ervaringen met de gedwongen verhuizing en vooral de ervaringen met wijkproblematiek. Uiteindelijk is van dit idee afgestapt, aangezien de bewoners niet in staat zijn uitspraken te doen over probleemverplaatsing. Zij kunnen namelijk niet beoordelen in hoeverre problemen in de bestemmingswijk het gevolg zijn van de instroom van bewoners uit de aandachtswijk. Helaas leverde de interviews met de beleidsmakers in Utrecht ook niet de concrete informatie op om zo harde conclusies te trekken.

Voor vervolgonderzoek met betrekking tot de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van stedelijke herstructurering, valt aan te raden om een groter onderzoek uit te voeren. Hierbij moet gedacht worden aan een longitudinaal onderzoek over de effecten van gebiedsgericht stedelijk beleid, zoals het Krachtwijkenbeleid. Zo kunnen namelijk over een langere periode metingen worden verricht in een bestemmingswijk met een relatief grote instroom van lage inkomens. Zowel veranderingen in achterstand ((jeugd)werkloosheid en integratie), als leefbaarheid (overlast, criminaliteit, verloedering van de leefomgeving en gevoelens van onveiligheid) dienen hierbij gemeten te worden.

## Literatuurlijst

Argiolu, R., K. van Dijken, J. Koffijberg, G. Bolt, R. van Kempen, E. van Beckhoven, R. Engbersen en G. Engbersen (2008), *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*, Nicis Institute, Den Haag

Beckhoven, E. van, en R. van Kempen (2002), *Het belang van de buurt*, DWG/NETHUR Partnership, Utrecht

Bolt, G. en M.I. Torrance (2005), *Stedelijke Herstructurering en Sociale Cohesie*, DGW/NETHUR-partnership, Utrecht

Bolt, G. en R. van Kempen (2008), *De Mantra van de Mix*, Uitgeverij Ger Guijs, Rotterdam

Bolt, G. en R. van Kempen (2009), Spreiding door herstructurering, in: *Geografie*, nr. 7

Burgess, E. (1925), The Growth of The City; An Introduction to a Research Project, in: R. Park, E. Burgess en R. McKenzie (red.), *The City*, pp. 47-62, The University of Chicago Press, Chicago

Cameron, S. (2003), Gentrification, housing rediffererentiation and urban regeneration: 'Going for Growth' in Newcastle upon Tyne, in: *Urban Studies*, vol. 40, nr. 12, pp. 2367-2382

Cameron, S. en J. Coaffee (2005), Art, Gentrification and Regeneration - From Artist as Pioneer to Public Arts, in: *European Journal of Housing Policy*, vol. 5, nr. 1

Clark, C. (1991), Rent gaps and value gaps: complementary of contradictory?, in: J. van Weesep en S. Musterd (red.), *Urban housing for the better-off: Gentrification in Europe*, Stedelijke Netwerken, Utrecht

Davidson, M. en L. Lees (2005), New-build gentrification and London's riverside renaissance, in: *Environment and Planning A*, vol. 37, nr. 7, pp. 1165-1190

Dekker, K. en G. Bolt (2005), Social cohesion in post war estates in the Netherlands: differences between social-economic and ethnic groups, in: *Urban Studies*, vol. 42, pp. 2447-2470

Galster, G. (2001), On the Nature of Neighbourhood, in: *Urban Studies*, vol. 38, nr. 12, pp. 2111-2124

Gemeente Utrecht (2007), *P(k)rachtwijk: Wijkactieplan Hoograven*, website: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=236070&GID=221062&commnr=15022>; laatste bezocht op 28-11-2009

Gent, W. van (2008), *The Context of Neighbourhood Regeneration in Western Europe: A Comparative Study of Nine Neighbourhoods Undergoing Physical and Social Economic Regeneration*, AMIDSt, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam

Gent, W. van (2009), De Noodzaak van Ontrafeling van Problemen in Stedelijk Beleid: het 40-Wijkenprogramma, in: S. Musterd en W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of Probleemwijken?*, Van Gorcum, Assen

Gent, W. van, S. Musterd en W. Ostendorf (2007a), Van Probleemwijk naar Prachtwijk? Over de Problemen van een Wijkgerichte Aanpak, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, vol. 13, nr. 4, pp. 44-50

Gent, W. van, S. Musterd en W. Ostendorf (2007b), Van Prachtwijken naar Probleemcumulatiewijken; Een reactie op minister Vogelaar en anderen, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, vol. 13, nr. 6, pp. 41-43

Glass, R. (1964), *London: Aspects of Change*, MacGibbon and Kee, St Albans, Herts

Grigsby, W., M. Baratz, G. Galster en D. Maclennan (1987), *The Dynamics of Neighbourhood Change and Decline*, Pergamon, Oxford

Hallman, H.W. (1984), *Neighborhoods: Their Place in Urban Life*, Sage Publications, Beverly Hills

Hamnett, C. (1991), The Blind Men and The Elephant: The Explanation of Gentrification, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 16, pp. 173-189

Hamnett, C. en B. Randolph (1984), The Role of Landlord Disinvestment in Housing Market Transformation: An Analysis of The Flat Break-Up Market in Central London, in: *Transactions, Institute of British Geographers*, pp. 259-79

Harbers, A., H. Lörzing en S. Schluchter (2009), De stedenbouwkundige kwaliteiten van de 40 krachtwijken, in: S. Musterd en W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken?*, Van Gorcum, Assen

Harvey, D. (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold, Londen

Hoogvliet, A. (1992), *Wijken in beweging. Bevolkingsdynamiek en wooncarrières in vroeg 20e eeuwse woongebieden*, Stedelijke Netwerken, Utrecht

Hoyt, H. (1939), *The Structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*, Federal Housing Administration, Washington DC

Karsten, L. en E. van Kempen (2001), Middenklassegezinnen in herstructureringswijken, in: *Beleid en Maatschappij*, vol. 28, nr. 1, pp. 18-29

KEI-centrum (2007a), *De Veertig wijken van Vogelaar*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1893&item\\_type=nieuws&item\\_id=2570](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2570); laatst bezocht op 24-10-2009

KEI-centrum (2007b), *Lof en kritiek voor selectie aandachtswijken*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1893&item\\_type=nieuws&item\\_id=2571](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2571); laatst bezocht op 19-11-2009

KEI-centrum (2009a), *Minister van der Laan: 'Wijkaanpak is geland'*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1893&item\\_type=nieuws&item\\_id=3060](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3060); laatst bezocht op 17-11-2009

KEI-centrum (2009b), *Kanaleneiland, Utrecht*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1897&item\\_type=project&item\\_id=248](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=248); laatst bezocht op 28-11-2009

KEI-centrum (2009c), *Ondiep, Utrecht*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1897&item\\_type=project&item\\_id=224](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=224); laatst bezocht op 28-11-2009

KEI-centrum (2009d), *Zuilen-Oost, Utrecht*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1897&item\\_type=project&item\\_id=214](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=214); laatst bezocht op 28-11-2009

KEI-centrum (2009e), *Overvecht, Utrecht*, website: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1897&item\\_type=project&item\\_id=218](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1897&item_type=project&item_id=218); laatst bezocht op 28-11-2009

Keller, S. (1968), *The Urban Neighborhood*, Random House, New York

Kitchen, R. en N. Tate (2000), *Conducting Research in Human Geography; Theory, Methodology & Practice*, Pearson Education Limited, Harlow

Kleinhans, R. (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*, DUP, Delft

Kooten, E. van (2009), De 40-wijkenaanpak in uitvoering, in: S. Musterd en W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken?*, Van Gorcum, Assen

Kullberg, J. (2009), Interventies in de wijk. Waarom? Waar? En waarom daar?, in: S. Musterd en W. Ostendorf (red.), *Problemen in wijken of probleemwijken?*, Van Gorcum, Assen

Lees, L. (2008), Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?, in: *Urban Studies*, vol. 45, nr. 12, pp. 2449-2470

- Lees, L., T. Slater en E. Wyly (2008), *Gentrification*, Routledge, Londen
- Leidemeijer, K. en I. van Kamp (2003), *Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid: Naar een Begrippenkader en Conceptuele Inkadering*, RIGO Research en Advies en RIVM, Amsterdam
- Lewis, O. (1966), The culture of poverty, in: R.T. LeGates en F. Stout (red.), *The City Reader*, pp. 217-224, Routledge, Londen
- Ley, D. (1996), *The New Middle Class and the Remaking of the Central City*, Oxford University Press, Oxford
- Ley, D. (2004), Transnational spaces and everyday lives, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 29, pp. 151-64
- Massey, D.S. en N.A. Denton (1993), *American apartheid, Segregation and the making of the underclass*, Harvard University Press, Cambridge
- Ministerie van VROM (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2000), *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen; Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2004), *Leefbaarheid van Wijken*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2007), *Actieplan Krachtwijken, Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*, Ministerie van VROM, Den Haag
- Ministerie van VROM (2008), *Charter, betreffende de aanpak van wijken Kanaleneiland, Ondiep, Overvecht en Zuilen-Oost*, website:  
<http://www.vrom.nl/Docs/Wijkaanpak/CharterUtrecht.pdf>; laatst bezocht op 28-11-2009
- Molotch, H. (1976), The City as Growth Machine: Toward a Political Economy of Place, in: *American Journal of Sociology*, vol. 82, pp. 309-330
- Morris, D. en Hess, K. (1975), *Neighborhood Power*, Beacon Press, Boston
- Musterd, S. (2009), Problemenwijken! Probleemwijken?, in: *Geografie*, nr. 7
- Musterd, S. en W. Ostendorf (2009), *Problemen in wijken of probleemwijken?*, Van Gorcum, Assen
- Musterd, S., W. Ostendorf en S. de Vos (1999a), *Kansarmoedeconcentraties en woningmarkt: Een analyse van de situatie in Amsterdam*, DGVH/NETHUR-Partnership, Utrecht

Musterd, S., R. Deurloo en W. Ostendorf (1999b), Het omgevingseffect, de problematiek van het vaststellen van 'getto-effecten', In: S. Musterd en A. Goethals (red.), *De invloed van de buurt*, Siswo, Amsterdam

Oudenampsen, M. (2005), *Het rijk van Insulinde wordt een wereldwijk. Herstructurering en gentrification in de Indische Buurt*, website: <http://www.flexmens.org/RijkvanInsulinde.pdf>; laatst bezocht op 16-09-2009

Park, R. (1925), The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment, in: R. Park, E. Burgess en R. McKenzie (red.), *The City*, pp. 1-46, The University of Chicago Press, Chicago

Pater, B. de en H. van der Wusten (1996), *Het Geografische Huis. De Opbouw van een Wetenschap*, Coutinho, Bussum

Priemus, H. en R. van Kempen (1998), Herstructurering stadswijken verdient kans, in: *Geografie*, vol. 7, nr. 2, pp. 4-8

Schill, M. (1994), Race, the underclass, and public policy, in: *Law & Social Inquiry*, vol. 19, nr. 2, pp. 433-456

Schuiling, D. (2007), Stadsvernieuwing door de jaren heen, in: *Rooilijn*, vol. 40, nr. 3, pp. 159-165

Sleutjes, B. (2006), *Segregatie en herstructurering in Nederland*, website: <http://www.ziedaar.nl/article.php?id=254>; laatste bezocht op 14-04-2009

Slob, A. (2006), Herstructurering, herhuisvesting en het waterbedeffect, in: *City Journal*, #2, pp. 14-17, Nicis Institute, Den Haag

Slob, A., G. Bolt en R. van Kempen (2008), *Na de sloop, Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*, Nicis Institute, Den Haag

Smith, N. (1979), "Toward a Theory of Gentrification, a Back to the City Movement by Capital, not People", in: *Journal of the American Planning Association*, vol. 45

Smith, N. (1982) Gentrification and Uneven Development, in: *Economic Geography*, vol. 58, nr. 2, pp. 139-155

Smith, N. (1986), Gentrification, The Frontier and The Restructuring of Urban Space, in: N. Smith (red.), *Gentrification of the City*, pp. 15-34, P. Williams, London

Smith, N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, Londen

Temkin, K. en W. Rohe (1996), Neighbourhood Change and Urban Policy, in: *Journal of Planning Education and Research*, vol. 15, nr. 3, pp. 159-170

Uitermark, J., J.W. Duivendak en R. Kleinhans (2007), Gentrification as a Governmental Strategy: Social Control and Social Cohesion in Hoogvliet, Rotterdam, in: *Environment and Planning A*, vol. 39, nr. 1, pp. 125-141

Varady, D. (1986), *Neighborhood Upgrading, A Realistic Assessment*, State University of New York Press, Albany

Ven, J. van de (2003), *Achterstandswijken: over de ruimtelijke regulering van armoede*, Haagse Hogeschool, Den Haag

Warren, D. (1981), *Helping Networks*, Notre Dame University Press, South Bend

Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged, The Innercity, The Underclass and Public Policy*, University of Chicago Press, Chicago

Woerkom, M. van, (2004), *Marktparticipatie bij stedelijke herstructurering: Meerwaarde of onzekere factor?*, Masterscriptie Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen

## Lijst van geïnterviewde personen

Naam: J. Blom  
Functie: Senior Adviseur Wonen  
Organisatie: Dienst Stadsontwikkeling, Gemeente Utrecht  
Locatie: Ravellaan 96, Utrecht  
Datum: 23-11-2009

Naam: S. Nuijten  
Functie: Beleidsmedewerker  
Organisatie: Mitros Wonen Utrecht  
Locatie: Vlampijpstraat 101, Utrecht  
Datum: 25-11-2009

Naam: S. Erkelens  
Functie: Projectcoördinator Veiligheid  
Organisatie: Wijkbureau Overvecht, Gemeente Utrecht  
Locatie: Dit interview was telefonisch.  
Datum: 30-11-2009