



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Vier kanttekeningen bij de toekomst van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam

Musterd, S.

Publication date

2013

Document Version

Final published version

Published in

Hervorming Stedelijke Vernieuwing: een paradox tussen vast en vloeibaar

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Musterd, S. (2013). Vier kanttekeningen bij de toekomst van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam. In S. Majoor (Ed.), *Hervorming Stedelijke Vernieuwing: een paradox tussen vast en vloeibaar* (pp. 60-67). (PMB/Leerhuis-reeks; No. 4). Projectmanagement Bureau Amsterdam. http://www.amsterdam.nl/publish/pages/542555/pmb_seminarboekje_nr_4.pdf

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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



Hervorming Stedelijke Vernieuwing

Een paradox tussen
vast en vloeibaar



Patrick van Beveren

Joop de Haan

Lubbert Hakvoort

Stan Majoor

Sako Musterd

Hettie Politiek

André Thomsen

Imrad Verhoeven

Hervorming Stedelijke Vernieuwing

Een paradox tussen vast en vloeibaar

ProjectManagement Bureau Amsterdam, 2013

Dit is een publicatie in de PMB/Leerhuis-reeks



Inhoudsopgave

- 4 **Voorwoord**
Pierre van Rossum
- 8 **Inleiding**
Stan Majoor

- 22 **Eerste seminar: 11 februari 2013**
Vernieuwing Bijlmermeer:
Het einde van de maakbare stad?
- 24 **De vernieuwing van de maakbaarheid**
De Bijlmermeer 1992 - 2022
Joop de Haan
- 40 **Van wie is de stad?**
Het maakbaarheidsideaal in de Bijlmermeer
André Thomsen

- 48 **Tweede seminar: 23 april 2013**
Toekomst stedelijke vernieuwing
- 50 **Een oefening in terughoudendheid**
Patrick van Beveren
- 60 **Vier kanttekeningen bij de toekomst van
de stedelijke vernieuwing in Amsterdam**
Sako Musterd



- 68 **Derde seminar: 1 juli 2013**
Investeren in bewoners
- 70 **Een beweging van onderop**
Hettie Politiek
- 82 **Herschikking relatie overheid/burgers vraagt om investering**
Imrat Verhoeven
- 90 **Nawoord**
Lubbert Hakvoort
- 94 **Over de auteurs**
- 96 **Colofon**





UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM
Plantage Muiderbos 15
Faculteit der Maatschappij- en
Gezondwetenschappen
Afdeling Geografie, Perceptie en Internationale
Omvangingstudies (GPO)
Amsterdam Institute for Social Science Research
(AISSR)
College of Social Sciences
Roeterlandcomplex, gebouw N
Ingang UVA-Virens (ca. 55 meter) ↑

Vier kanttekeningen bij de toekomst van de stedelijke vernieuwing in Amsterdam

Graag wil ik vier kanttekeningen met u delen bij het verhaal van Patrick van Beveren. De eerste kanttekening is de ruimtelijke oriëntatie die in de benadering zit. De tweede betreft de schaal van de analyse en de aanpak. De derde is: wat is eigenlijk de aard van die stedelijke vernieuwingsvraagstukken? Hoe zijn ze gedefinieerd, hoe zijn ze geformuleerd. Of misschien beter: hoe zijn ze geïdentificeerd? Wat is eigenlijk het vraagstuk? Daar hoor ik wat tegengestelde geluiden over. De vierde tenslotte: het is duidelijk dat we te maken krijgen met een kleinere financiële speelruimte. En dan is het de vraag of dat een zegen is of een probleem.

Door Sako Musterd

Ruimtelijke oriëntatie

Wat betreft de ruimtelijke oriëntatie was de eerste vraag die in me opkwam: waarom zien we stedelijke vernieuwing niet in een regionaal perspectief? Les 1 op school is: de woningmarkt en de arbeidsmarkt zijn 'regionale dingen'. Bij de stedelijke vernieuwing wordt echter meteen ingezoomd op Amsterdam. Dat begrijp ik wel omdat jullie allemaal gemeenteambtenaren zijn en daarom binnen die gemeentegrenzen aan de gang gaan. Maar om daar goed mee om te gaan is het van belang om dat regionale kader niet uit het oog te verliezen. Wellicht doen jullie dat ook in jullie dagelijkse werk, maar het verbaast mij dan toch dat bij Van Beveren de stedelijke vernieuwing zo sterk op Amsterdam geconcentreerd wordt. Ik kom er verderop op terug, maar wil hier alvast gezegd hebben dat met name de sociaaleconomische component een aanpak op regionaal of mischien wel vleugel-niveau vereist. Daar gaat het immers om toegang tot werkgelegenheid die, bijvoorbeeld binnen een uur reistijd vanaf de woning te vinden moet zijn. Ook op het gebied van het wonen gaat het om een regionaal perspectief. De vereiste woonmilieudifferentiatie moet in de regionale woningmarkt beschikbaar zijn.

Het tweede dat mij in dit verband opvalt is dat de oriëntatie bij de aanpakgebieden heel sterk op de buitenring van de stad ligt. Daar liggen de problemen om het, in de woorden van Van Beveren, 'beschaafde minimum' te halen, daar wordt niet vanzelfsprekend geïnvesteerd door de markt. Dat zijn allemaal redeneringen vanuit het perspectief van herverdeling en nivellering: gebieden die wat lager zitten moeten we naar boven 'vernieuwen' en dat gaat dan ten koste van gebieden die wat hoger zitten, waardoor we uiteindelijk allemaal ergens in het midden uitkomen. In elk geval moet overal het beschaafde minimum bereikt worden. Er wordt gesuggereerd dat het zogeheten basisgebied wel op zichzelf kan draaien en geen aandacht nodig heeft. Dat valt echter te betwijfelen. Het basisgebied is te zien als een van de motoren van de stadsgewestelijke ontwikkeling en daarmee van fundamenteel belang voor de gehele welvaart. Als er nieuwe vraag naar woon- en werkmilieus is, waarbij juist dat gebied betrokken is, dan kan de lokale stedelijke planning wel degelijk een belangrijke rol vervullen; en wellicht moet die rol ook vervuld worden om de gehele regio optimaal te laten functioneren.

De schaal van de analyse en aanpak

Ik heb zelf ervaren in de jaren dat ik onderzoek doe, dat verschillende problemen verschillende niveaus van aanpak nodig hebben (Van Gent et al., 2009). Problemen in de buurt zijn niet allemaal problemen van de buurt. En die vergen dus ook geen aanpak in de buurt, maar

juist een aanpak op een heel andere plek. Bij stedelijke vernieuwing is het belangrijk om dat onderscheid goed in de gaten te houden. Dat geldt nog sterker als je je bij stedelijke vernieuwing gaat richten op zowel leefbaarheidsvraagstukken als op sociale vraagstukken. Leefbaarheidsvraagstukken en sociale vraagstukken worden in het grotestedenbeleid vaak op één hoop gegooid. Er is één aanpak, één buurtselectie bijvoorbeeld van het '40-wijken-beleid' destijds. Daar is toen ook een selectie gemaakt op basis van leefbaarheidsvraagstukken én sociale vraagstukken. Natuurlijk zijn die vraagstukken op onderdelen met elkaar gerelateerd, maar als je er wat dieper induikt zul je zien dat ze voor het grootste deel niet met elkaar te maken hebben. Als je de twee begrippen definieert zoals gebruikelijk wordt gedaan in Nederland én je probeert de buurten te definiëren in termen van leefbaarheid en sociale achterstand én dan vervolgens een relatie tussen die twee te leggen, dan krijg je één grote, cirkelvormige puntenwolk. Wat simpelweg betekent dat er geen direct verband aan te tonen is. Er zijn wel buurten die vraagstukken hebben op én de leefbaarheid én het sociale terrein, maar er zijn ook heel veel buurten die in een ander kwadrant van het assenstelsel zitten en alleen op leefbaarheidsvraagstukken scoren; of alleen op sociale achterstand; of op geen van beide.

Als je er verder over nadenkt, kom je er achter dat leefbaarheidsvraagstukken nog wel een buurtoriëntatie rechtvaardigen, maar dat heel veel sociale vraagstukken zo'n buurtaanpak helemaal niet nodig hebben. En dat kan ik uitvoerig illustreren. Kijk je naar de 40 achterstandswijken in Nederland, dan is daar 5,2 procent van de Nederlandse bevolking te vinden; 5,5 procent van de werkenden met een laag inkomen woont er; 8,6 procent van de Nederlandse potentiële beroepsbevolking met een uitkering is er te vinden en 7 procent van de Nederlanders die een WW uitkering hebben (Van Gent et al., 2009). Die getallen wijken niet veel af van het aantal van de bevolking in het algemeen. Deze cijfers geven tevens aan dat ruwweg 92 procent van de mensen die in een sociale achterstandspositie zitten (met een uitkering, werkloos, met een laag inkomen) buiten de 40 wijken te vinden is. De tweedeling waar we zo vaak over spreken, is dus in ruimtelijke zin helemaal niet zo sterk. Het is niet zo dat een enorm gedeelte van de mensen met problemen in een beperkt aantal wijken woont en de mensen zonder problemen elders. De overgang van problematisch naar minder problematisch gaat heel geleidelijk. Er zijn nu 40 wijken gekozen, maar er hadden evengoed 150 andere wijken gekozen kunnen worden die er erg op lijken. Of 300 wijken die er bijna op lijken. Het is heel diffuus. Het is dan ook de vraag of bij sociale vraagstukken een gebiedsgerichte aanpak wel de aangewezen aanpak is, of dat een generiek beleid misschien wenselijker is. Bovendien, soms

is de lage sociaaleconomische status van veel mensen in een achterstandswijk helemaal niet van blijvende aard, maar gewoon een aanloopje naar een normale wooncarrière. Als je bijvoorbeeld inkomen gebruikt als indicator, denk je dat je in een wijk waar veel studenten wonen te maken hebt met een achterstandswijk.

Ik ben er steeds meer achter gekomen dat leefbaarheidsvraagstukken – onveiligheid, vuil op straat, overlast, vandalisme – vaak wel echt buurtgebonden zijn en in de buurt ook een aanpak per probleem vergen, maar sociale mobiliteitsvraagstukken, sociale vooruitgangsvraagstukken eigenlijk niet. Die zou je veel meer op gewestelijke schaal of zelfs vleugel-niveau moeten oppakken om de economie een impuls te geven. Dat geldt ook voor dit plan van de gemeente Amsterdam voor de stedelijke vernieuwing. Bij die leefbaarheidsvraagstukken is in eerste instantie een rol weggelegd voor buurtregie, politie en straatcoaches. Stedelijke vernieuwing kan kijken of er voorzieningen mogelijk zijn die overlast kunnen beperken, door een trapveldje aan te leggen, een investering in of rondom het buurtcentrum of in het schoonhouden van de publieke ruimte.

De aard van de stedelijke vernieuwingsvraagstukken

Dan de aard van de stedelijke vernieuwingsvraagstukken. We zien – en dat heeft ook met de historie te maken – dat veel aandacht gericht is op wonen en op de fysieke kwaliteit. Er zijn tijden geweest in de afgelopen 50 jaar van de stedelijke vernieuwing dat de aandacht ook wat meer naar de economie ging. Die aandacht golft een beetje op en neer (zie Musterd & Ostendorf, 2008). Je ziet nu kennelijk de aandacht focussen op wonen en fysiek. Ik vraag me af of dat helemaal terecht is. Natuurlijk besef ik dat er tegelijkertijd elders ook afzonderlijke aandacht is voor het economisch beleid, maar juist in deze tijd denk ik dat het belangrijk is om die relatie scherp te blijven zien.

Want heel veel nieuwe werkgelegenheid is niet alleen flexibele werkgelegenheid. Maar ook veel nieuwe werkgelegenheid vindt zijn plek in een combinatie van wonen en werken, dus van werkgelegenheid en wonen. Dit is een ontwikkeling waar in het economische beleid rekening mee moet worden gehouden. Hier moeten stadsvernieuwers en degenen die met economische ontwikkeling bezig zijn, elkaar opzoeken. De woon-werk-combinatie is iets wat steeds meer voorkomt en waar mensen ook steeds meer aandacht voor vragen en ook de ruimte voor willen hebben. Dat stelt wellicht nieuwe eisen aan het type woning. Mensen die aan of vanuit huis werken, stellen andere eisen aan hun woonmilieu. Sommigen zullen wellicht een wooncarrière binnen de wijk willen maken. Daarbij passende woonmilieus kunnen dat faciliteren. Ik denk dat het goed is om na te denken over de vraag: wat zijn nou de economische groeiers,

wat voor milieus hebben ze nodig, wat betekent dat voor het wonen en de stedelijke vernieuwing en welke buurten verdienen dan de aandacht. Dat mis ik ook een beetje in de presentatie van Van Beveren. Niet elke plek leent zich voor elke vorm van economische activiteit. Dat heeft met ontsluiting en ligging, met populatie en historie te maken. Dus je moet wel op regionaal niveau naar economische activiteit en werkgelegenheid kijken. Sommige wijken lenen zich goed voor bepaalde economische activiteiten, maar andere wijken ontberen mogelijk de noodzakelijke voorwaarden. Sloterdijk is anders dan Slotervaart. Geforceerd economische activiteit proberen te ontwikkelen op plekken die zich er eigenlijk niet voor lenen, helpt niet. Het is belangrijk om te beseffen dat voor bewoners van wijken in Amsterdam de werkgelegenheid op Schiphol net zo goed is als werkgelegenheid in de wijk.

Een ander punt is: de buurt of het individu? Buurten zijn samengesteld uit individuen of huishoudens. Die huishoudens hebben bepaalde kenmerken en ik kan me niet aan de indruk onttrekken – ik heb niet naar de cijfers kunnen kijken – dat heel veel van wat gepresenteerd is om de positie te bepalen van de buurten, ook te maken heeft met de kenmerken van de mensen die er wonen. Buurten worden dan ‘sterk’ genoemd als er veel huishoudens met een sterke sociaal-economische positie in wonen. Die buurten worden vervolgens ook ‘sterk’ genoemd als het gaat om zelfredzaamheid en dergelijke. Het ‘sterk’ noemen van die buurten heeft iets tautologisch; de verzamelde bewoners zijn immers sterk. Zij leggen al gauw wat tientjes op tafel om een bepaalde actie op gang te brengen. Het gaat hier echter niet om de buurt, maar om de som van de individuele welgestelde bewoners. Met geforceerd mengen van buurten los je het probleem van de buurten die bewoond worden door wat minder welgesteld en niet op, omdat nieuwe uitsortingsnel zal volgen. Het lijkt hier niet om een buurtprobleem te gaan, maar om een probleem van sociale ongelijkheid tussen bewoners van een stad.

Financiën en de productie

Is de budgetverkleining die steden ervaren nu een probleem of niet? Er wordt minder gesloopt. Er wordt meer overeind gehouden. Veel van wat gesloopt dreigde te worden hoefde misschien niet gesloopt te worden. Vooral als de bouwtechnische kwaliteit nog redelijk goed is en de buurt nog gevraagd wordt op de woningmarkt, dan kan men zich afvragen of minder rigoureuze ingrepen niet ook zouden kunnen. Wellicht heeft dat zelfs positieve effecten op de woonmilieu-differentiatie. Een van de opvallende waarnemingen die ik had op basis van de presentatie van Patrick van Beveren, was dat er toch nog een behoorlijk contrast is met betrekking tot de beelden die er bestaan



over hoe buurten er voor staan. Een wat negatiever beeld van de naoorlogse wijken werd geplaatst tegenover een wat positievere schets van diezelfde wijken. Daar zit frictie tussen. En ik herken dat wel een beetje. Ik heb in februari 2013 met een student onderzoek gedaan naar 600 mensen die gedwongen uit sloopcomplexen naar andere milieus gegaan zijn (Tieskens & Musterd, 2013). De woningbouwcorporaties hebben hen heel sterk begeleid. Ze moesten kiezen waar ze heen wilden en kregen in de hele stad ook ruimte aangeboden. Wat je zag was dat een buitengewoon groot deel er toch voor koos om in hun eigen buurt te blijven. Ze hadden aangegeven dat ze dat graag wilden en ze deden dat ook. Deze oriëntatie op de eigen buurt is al eerder vastgesteld op basis van steekproeven (Kleinmans, 2003; Doff & Kleinmans, 2011; Slob et al, 2008; Bolt et al, 2009), maar nu hebben we dat ook vastgesteld op basis van een hele populatie. En dat was dus een sterke buurtoriëntatie. Die buurtoriëntatie was niet onvermijdelijk, want ze konden ook naar andere plekken. Dat betekent dat ook in woonmilieus aan de buitenkant van de stad mensen met een wat zwakkere positie toch een plek hebben gevonden, waar ze graag willen zijn, waar misschien hun sociale netwerk sterk is en de juiste voorzieningen te vinden zijn. Je kunt je dus afvragen of een kleinere aanpassing in hun woonmilieu – renoveren in plaats van slopen – niet minstens zoveel positief effect zou hebben gehad. Sloop heeft toch altijd wel een negatieve uitwerking op sociale netwerken; er is dikwijls ook heel veel verzet tegen sloop. Het is, met andere woorden, maar de vraag of het verstandig is om bewoonbare woningen te slopen, puur op basis van woontechnische argumenten. Als de bewoners met die woontechnische situatie geen problemen hebben en het feitelijk wel mooi vinden omdat daar lage huren bijhoren; en dat dat ook nog eens het behoud van sociale netwerken betekent, dan kan niet-slopen ook winst opleveren.

Deze stelling is ook ingegeven uit de ervaring dat het ook vruchtbaar is om na te denken over de functie van een buurt voor huishoudens in een bepaalde fase van hun leven. Huishoudens veranderen in hun leven in diverse opzichten; ze verzamelen meer of minder sociaal, cultureel en economisch kapitaal, ze maken carrières op het gebied van het huishouden (van alleenstaand naar samenwonen, naar gezin met kinderen of naar diverse andere vormen), ook op het gebied van arbeidspositie en dergelijke. Sommige van die veranderingen kunnen mogelijk in de eigen buurt worden opgevangen (men kan er bijvoorbeeld wat koopwoningen voor aanbieden), maar vaak zal men ook de ambitie hebben dan naar een andere buurt te verhuizen; zolang dat een fraai dynamisch proces is, waarbij de buurt 'in beweging' blijft, lijkt daar niets mis mee. De verschillende posities waar mensen in komen in hun huishoud-carrières leiden vaak tot andere ruimtelijke oriëntaties en

andere wensen met betrekking tot hun huisvesting. Daar is ruimte voor nodig, ook goedkope. Je moet van de ene naar de andere plek kunnen als je eigen positie verandert. De 100.000 studenten die de stad heeft, vinden het wel prettig dat er ook nog een beetje betaalbare kleine woningen te vinden zijn. En de grachtengordel elite lijkt ingenomen met het grachtengordelmilieu. Het gaat er dus om te zorgen voor voldoende variatie of differentiatie van woonmilieus; buurten kun je zien als plekken die een functie hebben voor diverse huishoudens met diverse sociale, culturele en economische posities, in een bepaalde fase van hun leven. Daar zou stedelijke vernieuwing bij de renovatie van panden rekening mee kunnen houden. Dat heeft ook het voordeel dat je wat toevoegt aan het woonmilieu. Want als je maar telkens een wijk die niet bevalt gaat slopen om een nieuwe wijk te bouwen, krijg je op den duur alleen maar meer homogenisering. Dus ik zie in renovatie een kans om meer milieus in meer verschillende prijklassen te realiseren, die ook heel hard nodig zijn. Je hebt zeker in de komende tijd ruimte nodig voor mensen die willen starten. Als je op die manier naar de wijken en buurten kijkt, dan geeft dat een andere kijk op de stad. Je wilt dan niet alles naar een 'ongeveer gelijk' niveau brengen qua kwaliteit, aanzien, prijs, of wat dan ook. Het gaat dan om het bewaken van de variatie en om het faciliteren van aanpassingen van de relaties tussen huishoudens en woningen en woonmilieus.

Tot slot

Deze crisis is uiteindelijk eerder conjunctureel dan structureel. Een stad als Amsterdam heeft ook in dit tijdsgewricht relatief veel aantrekkingskracht. De druk op de stad neemt gewoon toe. Dat zet op den duur ook druk op het gebied buiten de Ring. Dan krijg je ook een waardestijging van de gebieden die net buiten de Ring liggen, waardoor je zo'n gebied dat net op de wip zit door gerichte investering op een hoger niveau kunt brengen. Dat is ook stedelijke vernieuwing. Voor het overige beperkt stedelijke vernieuwing zich tot het waarborgen van een goede kwaliteit van de woningen en publieke ruimte. Daarbij mag men niet alle problemen in een wijk op één hoop gooien. Maak onderscheid tussen sociaaleconomische vraagstukken die een aanpak op gewestelijk of nog hoger niveau verdienen en leefbaarheidsvraagstukken die een aanpak op buurtniveau verdienen. Als gezegd: niet alle problemen in de buurt zijn problemen van de buurt. En tot slot doen stedelijke vernieuwers er goed aan om bij de herstructurering een meer inclusieve focus op de wijken te ontwikkelen. We hebben bij de vernieuwing in de afgelopen decennia sterk gekoerst op economisch kapitaal, op geld, op de waardevermeerdering van panden. Maar je hebt natuurlijk ook sociaal kapitaal en



cultureel kapitaal. Als je op wijkniveau alleen maar bezig bent met de economische opwaardering van wijken, dan krijg je wijken waarin mensen zich op den duur alleen op basis van dat economische kapitaal kunnen vinden. Dan moet je niet verbaasd zijn als mensen in hun sociale en culturele oriëntatie niets meer met elkaar hebben.

Literatuur

- Bolt, G.J., Kempen R. van & Weesep J. van (2009), 'After urban restructuring: Relocations and segregation in Dutch cities'. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4), pp. 502-518.
- Doff, W. & Kleinhans R. (2011), 'Residential outcomes of forced relocation lifting a corner of the veil on neighbourhood selection'. *Urban Studies*, 48(4), pp. 661-680.
- Gent, W.P.C. van, Musterd S. & Ostendorf W. (2009), 'Bridging the Social Divide? Contemporary Dutch Neighbourhood Policy'. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(3), pp. 357-368.
- Kleinhans, R. (2003), 'Displaced but still moving upwards in the housing career? Implications of forced residential relocation in the Netherlands'. *Housing Studies* 18(4), pp. 473-499.
- Musterd, S. Ostendorf W. (2008), 'Integrated Urban Renewal in The Netherlands: A Critical Appraisal'. *Urban Research and Practice*, Vol 1(1), pp. 78-92.
- Slob, A., Bolt G.S., Kempen R. van & Boven J. (2008) *Na de sloop: Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*. Den Haag: Nicis Institute.
- Tieskens, K. & Musterd S. (2013), 'Forced Relocation and Amsterdam Restructuring'. *Urban Research & Practice*, Vol 5(3) (Accepted and forthcoming)

Colofon

Deze publicatie is tot stand gekomen met dank aan alle sprekers van de drie seminars en aan Jeroen Slot van Bureau Onderzoek en Statistiek (O+S).

De publicatie is te downloaden via de website van het ProjectManagement Bureau: www.amsterdam.nl/pmb

Samenstelling en redactie

Stan Majoor

PMB Leerhuis

Lubbert Hakvoort en Willem van Leuven

Eindredactie en interviews

Bob Duynstee; www.duynsteepolak.nl

Productie

Anneke Gout

Grafisch ontwerp

Thonik, Amsterdam; www.thonik.nl

Fotografie

Martijn van den Dobbelssteen; www.dobbelssteenfotografie.nl

Drukwerk

Rotor Offset, Amsterdam; www.rotoroffsetdruk.nl

©ProjectManagement Bureau

Postbus 1269

1000 BG Amsterdam

Juli 2013