



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Gemeente en corporatie hebben verschillend doel bij buurtinterventies

Teernstra, A.

Publication date

2013

Document Version

Final published version

Published in

Nova Terra

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Teernstra, A. (2013). Gemeente en corporatie hebben verschillend doel bij buurtinterventies. *Nova Terra, special*(juni 2013), 43-49. http://issuu.com/platform31/docs/nt_juni2013

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.

Gemeente en corporatie hebben verschillend doel bij buurtinterventies

In veel buurten met een neergaande ontwikkeling proberen gemeenten en corporaties opwaardering te genereren. Vaak wordt verondersteld dat zij hierbij dezelfde doelen nastreven. Er zijn echter wel degelijk verschillen in doelstellingen en motieven van gemeenten en corporaties bij buurtinterventies.

Dit heeft zijn weerslag op de ontwikkeling van de buurt en de mate waarin doelstellingen kunnen worden bereikt.

Amsterdam West

Amsterdam Noord

Centrum

Amsterdam Zuidoost

Amstelveen



Annalies Teernstra (Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR))

Veel stedelijke buurten zijn in de afgelopen decennia veranderd van vervallen gebieden met een lage sociaal-economische status naar gewaardeerde woonlocaties. Dit proces van gentrification werd aanvankelijk als een spontaan proces gezien, waarbij huishoudens

met veel cultureel en economisch kapitaal vooroorlogse, vervallen buurten instroomden en zorgden voor fysieke en sociaal-economische opwaardering. Hoewel gentrification van buurten nog steeds spontaan plaatsvindt als gevolg van toegenomen populariteit, hebben overheden in de afgelopen jaren een steeds belangrijkere rol gespeeld in dit opwaarderingsproces. Door bijvoorbeeld differentiatie van de woningvoorraad in buurten met relatief goedkope woningen proberen →

overheden huishoudens met hogere inkomens aan te trekken. Dit proces wordt in de literatuur ook wel aangeduid als *state-led gentrification*.

Er is echter weinig aandacht voor de achterliggende motieven en de manier waarop overheden opwaardering proberen te genereren. In Nederland is daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor woningcorporaties. De overheid en woningcorporaties worden vaak als één actor beschouwd, die dezelfde doelen nastreven. Er is weinig oog voor differentiatie tussen deze actoren, terwijl zij verschillende

of zelfs conflicterende ideeën kunnen hebben over buurtinterventies. Dit heeft consequenties voor de effectiviteit van deze interventies.

Dit artikel richt zich op buurten waar gemeenten en woningcorporaties op verschillende manieren opwaardering proberen te genereren. Het doel is te achterhalen op basis van welke doelstellingen en motieven zij interveniëren en in hoeverre deze onderling variëren. Het onderzoek is gebaseerd op drie buurten: Oosterparkbuurt en Transvaalbuurt in Amsterdam en Rustenburg in Den Haag.



Tabel 1. Enkele kenmerken van de buurten

	Transvaalbuurt	Oosterparkbuurt	Amsterdam	Rustenburg	Den Haag
Aantal inwoners (2011)	9,248	10,257	790,000	5,870	495,085
Woningvoorraad (2011, in %)					
Sociale huurwoningen ⁶⁷	61	47	15	33	
Particuliere huurwoningen	15	17	25	20	19
Koopwoningen	18	22	28	63	45
Bouwperiode (%)					
<1945	78.9	45	43.1	42	96
1946–1990	8.6	38	37.6	35	3
>1990	12.5	17	19.3	23	1
Woningwaarde¹ (euro)					
1999	162,704	185,625	198,173	65,223	113,957
2009	199,325	234,776	293,499	114,824	207,362
Verandering 1999–2009	+22%	+27%	+48%	+76%	+82%
Inkomen² (euro)					
1999	12,475	13,320	15,354	14,584	16,074
2008	16,127	17,628	19,964	18,113	20,091
Verandering 1999–2008	+29%	+32%	+30%	+24%	+25%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Kadaster, Gemeente Den Haag en Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam.

1 Dit betreffen transactiewaarden van verkochte woningen.

2 Dit betreft het gestandaardiseerd huishoudinkomen uit werk, uitkeringen en pensioenen.

VERANDERINGEN IN STEDELIJK BELEID

Tot eind jaren tachtig was het volkshuisvestingsbeleid in Nederland voornamelijk gericht op betaalbare woonruimte voor lagere inkomens. In de jaren negentig is *state-led gentrification* in veel landen een beleidsdoel geworden: steeds vaker proberen overheden buurten sociaal-economisch op te waarderen door het aantrekken van hogere inkomens. Eén van de verklaringen hiervoor is een verandering in de relatie tussen overheid en markt door liberaliserings- en privatiseringsprocessen (Smith, 2002). Dit zorgde voor toenemende druk op overheden om via gentrification belastinginkomsten te genereren. Daarnaast wordt *state-led gentrification* ook als poging gezien om de stad te 'heroveren' voor de middenklasse. Deze veronderstellingen zijn echter sterk gebaseerd op de Amerikaanse context. Volgens verschillende West-Europese onderzoeken zijn argumenten voor *state-led gentrification* voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat het tot beter leefbare en minder gesegregeerde buurten leidt (Uitermark e.a., 2007). Ook in Nederland wordt vaak verondersteld dat achterstandsbuurten gebaat zijn bij sociaal-economische menging. Door middel van het Grotestedenbeleid bijvoorbeeld, probeert de overheid

buurten op te waarderen door het bevorderen van een sociaal-economische mix.

Vaak worden doelstellingen van overheid en corporaties in buurtvernieuwing in één adem genoemd, terwijl dit niet vanzelfsprekend is. Door de herziening van het corporatiebestel in de jaren negentig van de vorige eeuw zijn woningcorporaties zowel marktpartij als uitvoerders van een publieke taak geworden (Boelhauer, 2002). Om hun publieke taak te kunnen uitvoeren (huisvesting voor lagere inkomens) moeten zij winst behalen uit marktactiviteiten als het verkopen van huurwoningen. Door deze dubbele rol kunnen zij andere belangen hebben in buurten dan gemeenten. Bovendien zijn er verschillen tussen corporaties in de manier waarop zij buurtvernieuwing aanpakken, die onder andere samenhangen met de kwaliteit van het bezit, lokale woningmarktomstandigheden en financiële mogelijkheden (Jansen e.a., 2012). Onderlinge verschillen in doelstellingen in opwaardering van buurten kunnen invloed hebben op de haalbaarheid van deze doelstellingen en daarmee op de ontwikkeling van buurten. →



De ene corporatie voert meer marktactiviteiten uit dan andere, afhankelijk van de financiële positie en bedrijfscultuur

Dakopbouwen in de Haagse wijk Rustenburg. Eigenaar-bewoners werden door subsidies en aanschrijfbeleid gestimuleerd om hun woning te renoveren en te vergroten (Foto Annalies Teernstra)

HET ONDERZOEK

Voor dit onderzoek zijn 25 betrokkenen bij de vernieuwing van drie onderzoeksbuurten geïnterviewd. De respondenten zijn of waren werkzaam bij de gemeente Amsterdam, de gemeente Den Haag of bij een van de woningcorporaties. De interviews gingen in op de ontwikkeling van de buurt, op de doelstellingen en motieven om in de buurt te interveniëren en op het verloop van het vernieuwingsproces. Daarnaast zijn beleidsdocumenten over buurtvernieuwing geanalyseerd.

Ongeveer tweederde van de vooroorlogse Transvaalbuurt en Oosterparkbuurt bestaat uit sociale huurwoningen. Tijdens de stadsvernieuwing in de jaren tachtig is een deel van de woningvoorraad in

de Oosterparkbuurt gesloopt en vervangen door sociale huurwoningen. In de Transvaalbuurt is de vooroorlogse woningvoorraad grotendeels behouden gebleven. Eind jaren negentig hadden beide buurten een relatief laag gemiddeld inkomen en woningwaarde.

Rustenburg ligt in de tweede ring rondom het centrum van Den Haag en is vrijwel geheel vooroorlogs gebouwd. Het merendeel van de woningvoorraad bestaat uit koopwoningen. Eind jaren negentig lag het gemiddelde inkomen en woningwaarde aanzienlijk onder het Haagse gemiddelde.

NEERGAANDE SPIRAAL

Eind jaren negentig constateerden de gemeenten Amsterdam en Den Haag een neergaande ontwikkeling in de buurten. De problemen kwamen overeen: men veronderstelde dat de eenzijdige woningvoorraad, bestaande uit kleine en goedkope woningen, voor selectieve migratiebewegingen zorgde. Zo vertelt een gebiedsmanager over de Transvaalbuurt: 'Wat er toen is gebeurd, is dat steeds meer kansarme gezinnen, allochtone gezinnen, zich zijn gaan vestigen. [...] De buurt krijgt dan toch een wat minder goed imago. Als er wat vrijkomt, dan zijn er geen enorme wachtlijsten van kansrijkere mensen om zich er te vestigen.' Volgens de respondenten was er bovendien veel verhuismobiliteit, weinig sociale cohesie, achterstallig onderhoud en stond de leefbaarheid onder druk. Bij niet-ingrijpen zouden deze ontwikkelingen worden voortgezet.

De oplossingen werden in alle drie buurten gezocht in het aantrekken en binden van huishoudens met hogere inkomens. Dit zou de leefbaarheid verbeteren en de woningmarktpositie versterken. De buurten moesten uiteindelijk naar het 'stedelijk gemiddelde' gebracht worden. Deze doelstellingen zijn niet buurtspecifiek, maar een vertaling van doelstellingen geformuleerd door het rijk als voorwaarden voor subsidies uit het Grotestedenbeleid, waarmee de interventies (grotendeels) zijn gefinancierd. Met andere woorden: voor zowel het rijk als voor de gemeenten lijkt een sociaal-economisch gemengde buurt op het stedelijk gemiddelde de oplossing voor het tegengaan van neergang.

GEMEENTE ALS REGISSEUR

De doelstellingen moesten worden gerealiseerd door fysieke interventies in de woningvoorraad en de openbare ruimte. Pleinen en straten werden heringericht om de aantrekkelijkheid van de buurt te vergroten. De woningvoorraad moest worden gerenoveerd maar vooral gedifferentieerd naar grootte, prijsklasse en eigendom. Hoewel deze doelstellingen overeenkomen in de buurten, verschilt de manier waarop ze gerealiseerd werden. In Rustenburg is de woningvoorraad grotendeels particulier eigendom. Daarom kregen eigenaar-bewoners een centrale rol: door subsidies en aanschrijfbeleid werden zij gestimuleerd om hun woning te renoveren en te vergroten. Daarnaast stimuleerde de gemeente de woningcorporaties om de sociale huurvoorraad te verbeteren. Dit is slechts in beperkte mate gelukt (zie volgende paragraaf). De gemeente heeft dus een regissende rol: men is afhankelijk van de investeringsbereidheid van eigenaar-bewoners en woningcorporaties.

In de Transvaal- en Oosterparkbuurt was een centrale rol weggelegd voor woningcorporaties. Zij werden gestimuleerd om variatie in de woningvoorraad aan te brengen door bijvoorbeeld verkoop van sociale huurwoningen en enkele sloop-nieuwbouwprojecten. Ook hier was de gemeente afhankelijk van de investeringsbereidheid van corporaties. Niet alle corporaties waren in eerste instantie bereid de woningvoor-

raad aan te pakken, waardoor de gemeente haar doelstellingen niet altijd kon behalen.

In de Transvaalbuurt groeide het besef dat alleen fysieke interventies onvoldoende waren. Vooral veiligheid kreeg toenemende aandacht, gezien de aanwezigheid van (drugs)criminaliteit. In 2007 werd de Transvaalbuurt benoemd tot Vogelaarwijk en kreeg de vernieuwing een nieuwe impuls. Opmerkelijk is een verschuiving in doelstellingen: de focus verschoof van sociaal-economische differentiatie naar sociale stijging en participatie van zittende bewoners, door interventies op sociaal-economisch gebied. Ook veiligheid kreeg nog steeds veel aandacht en sociaal-economische differentiatie vond nog steeds plaats. Hoewel deze doelstellingen een vertaling zijn van doelstellingen van het rijk, waren deze interventies volgens de respondenten noodzakelijk voor opwaardering van de buurt.

De doelstellingen om te interveniëren verschillen tussen gemeenten en woningcorporaties, maar ook tussen corporaties onderling

VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTE EN CORPORATIES

De doelstellingen om te interveniëren verschillen tussen gemeenten en woningcorporaties, maar ook tussen corporaties onderling. Een eerste verschil tussen gemeenten en woningcorporaties is dat woningcorporaties niet altijd op hetzelfde moment de urgentie voelden om de buurten op te waarderen als de gemeenten. Zo gaven de woningcorporaties in Amsterdam prioriteit aan andere buurten dan de Transvaal- en Oosterparkbuurt, omdat deze een kwalitatief slechtere woningvoorraad hadden. Na verloop van tijd hebben de corporaties de woningvoorraad in de Transvaal- en de Oosterparkbuurt echter aangepakt. In Rustenburg hebben twee van de drie corporaties hun woningvoorraad gerenoveerd. De corporaties beperken zich hier verder tot hun publieke taak, omdat zij volgens de Haagse prestatieafspraken hun huurwoningen aan de laagste inkomens moeten verhuren. Differentiatie wordt alleen toegepast in buurten met veel corporatiebezit. Men veronderstelt dat buurten met veel koopwoningen, zoals Rustenburg, de instroom van lage inkomens aankunnen: 'Rustenburg [is] voor ons wel béter Den Haag. [...] Dat kunnen die wijken wel hebben, want daaromheen zit koop en duurdere huur'. Er is dus een verschil in perceptie van de buurten: voor de gemeente is Rustenburg een zwakkere buurt waar gedifferentieerd moet worden, terwijl het voor corporaties juist een sterkere buurt is. →

Een tweede verschil tussen gemeenten en corporaties is dat gemeenten zich op de gehele buurt focussen, terwijl woningcorporaties vooral gericht zijn op het eigen bezit. Daarnaast zijn interventies van corporaties niet altijd gebaseerd op verbetering van de buurt, maar spelen financiële motieven ook een belangrijke rol. Sinds de financiële verzelfstandiging moeten corporaties inkomsten genereren door activiteiten als verkoop van huurwoningen en nieuwbouw. Op stedelijk niveau bepalen corporaties strategisch waar verkocht en getransformeerd wordt en opbrengsten komen niet noodzakelijk in de buurt terecht. Hoewel het gevoerde beleid dus niet altijd gericht is op verbetering van de buurt, heeft het wel degelijk effect op de buurt. Hier zijn wel verschillen waarneembaar tussen corporaties: de ene corporatie voert meer marktactiviteiten uit dan andere, afhankelijk van de financiële positie en bedrijfscultuur. De corporaties zien woningdifferentiatie echter ook als middel om problemen te verdunnen. Zo vertelt een gebiedsbeheerder van een corporatie: 'Het zijn niet altijd slechte woningen, maar met name te veel kansarme mensen bij elkaar die grote problemen veroorzaken.' Deze marktactiviteiten zijn voor corporaties dus twee vliegen in één klap.

VERSCHILLEN TUSSEN CORPORATIES

Ook tussen woningcorporaties zijn er verschillen in doelstellingen en gedrag. Dit komt vooral tot uitdrukking in de Vogelaarwijk Transvaalbuurt. Naast interventies in de woningvoorraad investeren corporaties in veiligheid, buurteconomie en sociale stijging, maar niet allemaal in dezelfde mate en op dezelfde manier. Hierbij speelt ten eerste het belang van de corporatie in de buurt een rol. De corporatie met het grootste bezit investeert het meest: 'We kijken ook wel strategisch naar ons bezit: waar moeten we investeren en waar niet. [...] We kijken heel duidelijk van waar kunnen we het verschil maken.' De corporaties met weinig bezit houden zich meer op de achtergrond. Ten tweede zijn er ideologische verschillen tussen corporaties: ze hebben verschillende visies op hun maatschappelijke taak, wat zich vertaalt in verschillende typen interventies. Zo focust de ene corporatie vooral op sociale stijging van bewoners, omdat deze bewoners het beter zouden moeten krijgen. Andere corporaties focussen vooral op differentiatie en buurteconomie, om de woningmarktpositie te versterken. Een gebiedsmanager vertelt hierover: 'Het was een confrontatie met de rol van een corporatie. Want als je de kansen ziet van kinderen die wel of geen goed onderwijs hebben, iedereen snapt dat. En dat je daarop investeert: geweldig, maar moet een corporatie dat doen? Ja, woningcorporatie [x] doet dat. [...] Wij doen dat niet.'



CONCLUSIES

De doelstellingen en motieven van gemeenten en corporaties in buurtvernieuwing tonen zowel overeenkomsten als verschillen. Een overeenkomst is dat het aantrekken van hogere inkomens als oplossing wordt gezien voor een neergaande buurtontwikkeling. Vaak verwijzen corporaties en gemeenten hierbij naar het succes van de Amsterdamse wijk De Pijp, die in de afgelopen decennia veranderd is in een gewilde woonlocatie. Dit komt echter meer door toegenomen populariteit, dan door investeringen van corporaties en gemeente. Gemeenten en corporaties willen dit ook in de onderzoeksbuurten realiseren. Dat buurten een eigen functie en dynamiek hebben wordt niet altijd onderkend¹. Hoewel in de Oosterparkbuurt inderdaad milde gentrificatie plaatsvindt², blijft dit proces in de Transvaalbuurt en Rustenburg (vooralsnog) uit. Een respondent van de gemeente Den Haag realiseert zich dan ook dat het effectiever is om de functie van Rustenburg als betaalbare startersbuurt te versterken, dan 'een nieuwe Pijp' te realiseren. Een aanbeveling is daarom om de functie en dynamiek van de buurt in acht te nemen bij het formuleren van interventies.



Marktactiviteiten van woningcorporaties hebben niet altijd verbetering van de buurt tot doel

Renovatie van het Krugerplein in Amsterdam (Foto Annalies Teernstra)

Ook kwamen verschillen in doelstellingen van gemeente en corporaties naar voren. Hierbij speelt de gevoelde urgentie om te interveniëren een rol: niet alle partijen voelen de urgentie om te interveniëren, waardoor ze niet op hetzelfde moment bereid of in staat waren om te investeren. Ten tweede hebben gemeenten en corporaties andere belangen en prioriteiten. Voor corporaties spelen tevens financiële motieven een rol. Marktactiviteiten van woningcorporaties hebben niet altijd verbetering van de buurt tot doel en de inkomsten hieruit stromen niet noodzakelijk terug naar de buurt, terwijl deze activiteiten wel degelijk effect hebben op de buurt. Ten derde verschillen doelstellingen en strategieën tussen corporaties door verschillen in visies op hun maatschappelijke rol. De verschillen in doelstellingen en motieven hebben hun weerslag op buurtontwikkeling en de mate waarin doelstellingen kunnen worden bereikt. Een betere afstemming zou de effectiviteit van interventies ten goede komen.

Literatuur

- Boelhouwer, P. (2002) Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector, *Urban Studies*, 39, 219-235.
- Jansen, K., H. Karssenbergh & S. Slijkerman (2012), *De Omslag. Stipo/Platform Corpovenista*.
- Lees, L. T. Slater, E. Wily (2008), *Gentrification*. New York, Routledge.
- Smith, N. (2002), New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. *Antipode*, 34, 427-450.
- Uitermark, J., J.W. Duyvendak, R. Kleinhans (2007) Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam. *Environment and Planning A*, 39, 125-141

Notes

- 1 Zie ook de bijdrage van Van Gent en Musterd in dit nummer, waarin wordt aangetoond dat buurten een bepaalde functie hebben voor bepaalde typen huishoudens.
- 2 Zie de bijdrage van Veldboer en Kleinhans in dit nummer, waarin het proces van milde gentrification in onder andere de Oosterparkbuurt verder wordt beschreven.