

Kansarmoedeconcentraties en woningmarkt

Een analyse van de situatie in Amsterdam

Sako Musterd
Wim Ostendorf
Sjoerd de Vos

AME
Universiteit van Amsterdam 1999
DGVH/NETHUR partnership

Colofon

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Armoede en woningmarkt vanuit beleidsperspectief	9
3 Armoede en woningmarkt vanuit wetenschappelijk perspectief	13
4 Operationalisatie van eenheden en variabelen	16
4.1 Operationalisatie van armoede via kansarmoede	16
4.2 Ruimtelijke analyseniveaus	17
4.3 Verklarende kenmerken	21
5 Analyse van de relatie tussen kansarmoede en woningmarkt in Amsterdam	25
5.1 Samenhang met woningkenmerken van Amsterdam	27
5.2 De beoordeling van het beleid	33
5.3 Samenhang met gegevens van de Amsterdamse woningcorporaties	37
6 Conclusies	39
Literatuur	

Voorwoord

Dit rapport is gebaseerd op onderzoek dat in het kader van een overeenkomst tussen DGVH en de onderzoeksschool NETHUR is uitgevoerd. Een eerder onderzoek in hetzelfde kader richtte zich op de beschrijving van de ruimtelijke concentratie van kansarmoede in Nederlandse steden. Dit heeft geresulteerd in rapport nummer 2 in deze reeks van het NETHUR/DGVH Partnership: 'Pockets of poverty'. Dit onderzoek naar zogenaamde 'pockets of poverty' kon wel in theoretische zin ingaan op verklaringen voor het bestaan van 'pockets of poverty', maar kon hier nog geen empirische uitwerking aan geven. Dit laatste is dan ook de ambitie van dit rapport, waarbij DGVH begrijpelijkerwijs met name de betekenis van de woningmarkt aan de orde gesteld wilde zien.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Sako Musterd, Wim Ostendorf en Sjoerd de Vos, alle drie verbonden aan het AME, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, van de Universiteit van Amsterdam; tevens zijn de auteurs verbonden aan NETHUR, Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research. De begeleiding vanuit het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is verzorgd door Drs W.H. van der Schraaf en Dr R.A.H. Vos van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting.

We danken de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek voor het ons ter beschikking stellen van gegevens.

1 Inleiding

Hoewel er binnen de Nederlandse context, volgens velen, nauwelijks over echte getto's kan worden gesproken, duikt het debat erover en de angst voor gettovorming regelmatig op (Musterd, 1998a; Ostendorf, 1998). De discussie wordt in hoge mate bepaald door de veronderstelling dat de bevolkingssamenstelling van een buurt van groot belang is voor de perspectieven van individuen die in een dergelijke buurt wonen. Het is een breed gedragen opvatting dat het wonen in een sociaal getto, bijvoorbeeld, negatieve invloed heeft op de ontplooiingsmogelijkheden van de individuen die daar wonen. De discussie over getto's draait in feite om het buurteffect (de Vos, 1997) al wordt dat zelden expliciet uitgesproken.

Zo'n tien jaar geleden werd door Julius Wilson (1987) een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de negatieve gevolgen van ruimtelijke segregatie met de stelling dat gettobewoners extra sociale problemen ondervinden simpelweg door het feit dat ze in het getto wonen. Hoewel in zijn ogen op de achtergrond de economische herstructurering van de steden de werkelijke boosdoener is, wordt de uiteindelijke armoedeconcentratie die er een gevolg van is, ook een zelfstandige werking toegedacht. De economische herstructurering leidt tot verlies aan banen in de industrie en tot toename van banen in de dienstensector. Vooral zwarten worden hier getroffen omdat deze relatief vaak werkzaam waren in de nu weggevalen banen in de industrie. Doordat de zwarte middenklasse inmiddels wel mogelijkheden heeft gekregen om aan het getto te ontsnappen, neemt de concentratie van arme zwarte bewoners in het getto toe. De arme bewoners van het getto zitten niet in banennetwerken en hebben onvoldoende contact met anderen die stabiele banen hebben en deel uitmaken van stabiele huishoudens. Dat isoleert hen van de mainstream van de Amerikaanse samenleving, waardoor hun kansen op sociale mobiliteit verder gereduceerd worden. Degenen die opgroeien in een dergelijke omgeving krijgen gemakkelijk de verkeerde normen en waarden aangeleerd en lopen het risico verminderd te participeren in de samenleving.

Velen hebben deze visie onderschreven. Massey & Denton (1993) hebben in hun vermaarde boek 'American Apartheid' zelfs beweerd dat: "Residential segregation is the principal organizational feature of American society that is responsible for the creation of the urban underclass" (p. 9). Als parafrase van de 'cultuur van armoede', spreken zij zelfs over een 'cultuur van segregatie'. Segregatie creëert naar hun mening de structurele condities voor de opkomst van een tegencultuur, waarin werk, scholing en een vaste relatie geen deel meer uitmaken van het waarden- en normenpakket. Het geuite gedrag is daarentegen vaak tegenstrijdig aan en vijandig ten opzichte van succes in de maatschappij. Het ontbreken van voldoende succesrijke voorbeelden in de eigen omgeving, en de slechte naam die de buurt van buitenaf krijgt, werken een continuering van de concentratie van armoede in de hand. Deze op Amerikaanse ervaringen gebaseerde visie dat de segregatie van kansarmen als zelfstandige factor invloed uitoefent op de sociale mogelijkheden van huishoudens, wordt gedeeld door tal van Europeanen (Robson, 1988; De Lannoy & Kesteloot, 1990).

Toch is het nog maar de vraag of dergelijke buurteffecten binnen de Europese context en in het bijzonder binnen de Nederlandse context werkelijk verwacht moeten worden. Het type verzorgingsstaat speelt hierbij een grote rol (Musterd & Ostendorf,

1998). In liberale verzorgingsstaten, waarin veel aan de marktwerking wordt overgelaten, bestaat inderdaad doorgaans een relatief sterk verband tussen het hebben van een baan en andere sociale indicatoren, zoals het inkomen, de opleiding die men heeft genoten en de huisvestingssituatie waarin men zich bevindt. Zoals hiervoor al is uiteengezet, heeft een werkloze in zo'n situatie een grote kans om spoedig met een laag inkomen geconfronteerd te worden en zal deze al gauw slecht gehuisvest zijn, samen met andere werklozen in een weinig gewaardeerd segment van de woningmarkt in een afgebakend deel van de stad. De ruimtelijke segregatie op het gebied van het wonen wordt dan weerspiegeld in de sociale participatie in andere sferen. En als de segregatie toeneemt, hangt dit mogelijk negatief samen met de participatie op andere terreinen.

In andere verzorgingsstaten, waar de overheid een veel intensiever rol speelt, zoals in veel Europese landen, is dit verband tussen woonsegregatie, werk, inkomen en opleiding veel zwakker (van Amersfoort, 1992; Musterd & Ostendorf, 1994). In die contexten is niet alleen de afstand tussen arm en rijk veel geringer en het verband tussen de genoemde posities op de woningmarkt en arbeidsmarkt en de eigen sociaal-economische situatie geringer, er is - ermee samenhangend - veel minder sprake van getto's.

Kortom, de situatie in Nederlandse steden is door de aard van de verzorgingsstaat geheel anders vergeleken met die in de Verenigde Staten. Zeer omvangrijke concentraties van armoede zijn niet te vinden (Ostendorf, 1998). Effecten daarvan kan men dan evenmin verwachten, zo kan men veronderstellen.

Toch weerspiegelt deze visie niet het gangbare maatschappelijke debat in Nederland. In dit debat speelt in de laatste jaren segregatie een grote rol, in het bijzonder segregatie naar inkomen. Men vreest het ontstaan van 'inkomenswijken', een eufemisme voor gebieden die homogeen zijn naar inkomen. En het spook van de (dreiging van) getto-vorming lijkt elke politicus explosief uit de startblokken te doen komen. De aandacht richt zich hierbij in het bijzonder op gebieden met een laag inkomen. Teneinde de veronderstelde nadelige effecten van inkomenswijken en getto's tegen te gaan, wil de overheid de concentratie van groepen met een laag inkomen voorkomen. Als uitvloeisel van deze visie is er nieuw beleid ontwikkeld gericht op stedelijke herstructurering. In deze bijdrage willen wij bezien of er voor het beleid van stedelijke herstructurering ten aanzien van het tegengaan van armoede empirische steun gevonden kan worden. Alvorens in te gaan op de operationaliseringskwesaties en op de gebruikte data (in hoofdstuk 4) en vervolgens op de analyseresultaten (hoofdstuk 5), besteden we eerst aandacht aan het beleid dat geformuleerd wordt op het gebied van de relatie tussen het functioneren van de woningmarkt en de sociale samenstelling van de bevolking (hoofdstuk 2) en aan de wetenschappelijke literatuur op het terrein van de samenhang tussen armoede en de woningmarkt (hoofdstuk 3). In beide hoofdstukken zal ook een internationaal perspectief worden ingebracht. Uiteraard zullen in het slothoofdstuk (hoofdstuk 6) de bevindingen van de uitgevoerde analyse worden gepresenteerd.

2 Armoede en woningmarkt vanuit beleidsperspectief

Eén van de doelstellingen van het stedelijk vernieuwingsbeleid is om de woningvoorraad op het niveau van buurten naar prijsklasse te mengen, om aldus de ruimtelijke concentratie van bewoners met een laag inkomen tegen te gaan (Nota Stedelijke Vernieuwing, 1997). Bij nieuwbouw moet dit gebeuren door woningen naar prijsniveau te mengen. Bij bestaande bouw moet een deel van de woningvoorraad afgebroken worden om plaats te maken voor woningen van een ander prijsniveau. De overheid wil de veronderstelde negatieve gevolgen van eenzijdige sociale samenstellingen van woonbuurten voorkomen, en probeert daartoe die samenstelling te beïnvloeden door de woningvoorraad van buurten heterogeen naar prijsklasse te maken: "menging als oplossing voor armoede".

Het beleid is doortrokken van het streven naar meer differentiatie, naar grotere menging van de bevolking op alle schaalniveaus, maar in het bijzonder binnen de wijken. De gedachte staat centraal dat alleen redelijk gemengde wijken levensvatbaar zijn en het juiste uitgangspunt vormen voor maatschappelijke en culturele integratie en participatie in de samenleving. In het bijzonder zijn 'inkomenswijken', wijken die homogeen zijn wat betreft de inkomens van huishoudens die er wonen, uit den boze. Segregatie acht men verwerpelijk omdat het de integratie zou tegengaan en zou kunnen leiden tot 'gettovorming' (Duivesteijn, 1996). De rijksnota's en discussies over het grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing onderstrepen deze zienswijze.

Belangrijke kenmerken van het hedendaagse beleid zijn dat het in toenemende mate gericht is op een 'integrale' aanpak, en bovendien gebiedsgericht, tezamen logischerwijs: gebiedsgericht integraal beleid. Minister Van Boxtel zegt dat hij 'complete' steden wil en dat dit vraagt - in zijn woorden - om compleet, dus integraal beleid. Ook in recente adviezen van bijvoorbeeld de VROMraad en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, evenals in de vele op lokaal niveau geschreven nota's over ongedeelde steden, treffen we de ambitie om stedelijke buurten en wijken meer te mengen aan. Wel moet opgemerkt worden dat in het meest recente advies van de VROMraad (1999) sprake lijkt van een zekere kentering in het denken. In hoeverre deze denkbeelden worden overgenomen door politici valt, mede gelet op de opvattingen van kamerleden, zoals hierboven aangeduid, nog te bezien. Vooralsnog wordt, zoals hierboven al is aangegeven, nog in zeer brede kring, vooral op lokaal niveau, verondersteld dat fysieke vernieuwing ('stenen stapelen') effecten heeft op sociale structuren en dat daarmee gettovorming kan worden voorkomen. Door de gebiedsgerichte integrale aanpak worden discussies over sociale segregatie doorgaans verbonden met discussies over de herstructurering van wijken, hoewel dat verband strikt genomen niet op die wijze behoeft te worden gezien. Niettemin, één van de kerngedachten is dat door meer gemengd te bouwen, door de woningvoorraad te differentiëren, er ook een meer gemengde bevolkingsamenstelling zou kunnen ontstaan. Segregatie en gettovorming zouden erdoor worden tegengegaan. Een gemengde bevolking wordt 'goed' geacht en wordt beschouwd de optimale voorwaarden te scheppen voor volwaardige participatie in de samenleving van iedereen. De ongedeelde - evenwichtige - stad is daarom de ambitie van velen.

Het is wellicht van betekenis om vast te stellen dat dit beleid verre van nieuw is. Ook in de jaren zeventig was er een streven naar een 'evenwichtige bevolkingsamen-

stelling' (zie bijv. Jobse, 1974). Integratie-doelstellingen speelden toen ook al een rol, al leken de draagvlak-doelstellingen dominant. De planoloog Buit (1977) beschreef het toenmalige evenwichtsstreven aldus: "Telkens is de redeneertrant als volgt: er zijn vergeleken met andere wijken of de stad als geheel te veel bedrijven, te weinig kinderen of jonge gezinnen, [...] teveel gastarbeiders, etc. en daarom moet via het plan plaats en ruimte worden geboden voor minder bedrijven, meer kinderen en jonge gezinnen, [...] minder gastarbeiders, etc.". En verder: "Stadsvernieuwing beoogt met behulp van miljarden aan gemeenschapsgeld deze aspecten van negatief beoordeelde ruimtelijke ongelijkheid ten aanzien van milieu, bewoners en bedrijven op te heffen" (p. 611). Het streven naar een balans, naar doorsneewijken, stond voorop.

Het huidige stedelijke vernieuwingsbeleid is minder uitgesproken gericht op evenwicht; het gaat meer om het realiseren van differentiatie op wijkniveau. Sommige beleidsmakers zijn echter toch geneigd om de zojuist geschetste oude betekenis eraan te verbinden. De differentiatie-doelstelling op wijkniveau is onmiskenbaar verbonden met de gedachte dat er meer gemengde bevolkingen door zullen ontstaan. De nadruk op integraal gebiedsgericht beleid versterkt, zoals gezegd, het idee dat door binnen een wijk fysieke ingrepen te plegen, er eveneens binnen die wijk sociale doelen kunnen worden gerealiseerd. Zo lijkt opnieuw een fysiek determinisme zijn intrede te doen, waarbij veel heil verwacht wordt van fysieke ingrepen. Deze beleidsambitie wordt geïllustreerd in het Convenant Grotestedenbeleid, waar wordt opgemerkt: "Om ruimtelijke segregatie tegen te gaan zullen in de bestaande wijken vooral koopwoningen en/of duurdere woningen worden gebouwd en zullen in de nieuw te bouwen wijken ook woningen worden gebouwd die bereikbaar zijn voor de doelgroep" (p. 19). Herstructurering op wijkniveau, gericht op een grotere differentiatie, moet het antwoord bieden tegen verpaupering en concentratievorming in wijken (zie ook de Nota De Gedifferentieerde Stad, 1996, pp. 17, 27, 30 en de Nota Stedelijke Vernieuwing, 1997, pp. 76,77). De beleidsambitie is zo mogelijk nog scherper terug te vinden in de concrete projecten die recent zijn uitgevoerd dan wel gestart in allerlei wijken in Nederlandse steden (zie voor enkele voorbeelden Buys, 1997; Van Straalen, 1999). Uit die voorbeelden komt naar voren dat men in wijken met een hoog aandeel van dezelfde goedkope woningen, dikwijls sociale huurwoningen, probeert te komen tot een grotere variatie door woningen te slopen, samen te voegen, van eigendoms categorie te doen veranderen, af te toppen, op te toppen, enzovoorts. Bij sloop en nieuwbouw gaat het steeds om de bouw van duurdere woningen, waardoor de sociale samenstelling van de wijk wel moet veranderen.

Nog afgezien van het feit dat kennelijk getracht wordt een sociaal vraagstuk (een concentratie van lage status groepen of werklozen, bijvoorbeeld) op te lossen met fysieke maatregelen - een niet erg directe aanpak - klinkt er ook een klassiek maakbaarheidsgeloof in door. De praktijk leert echter dat dit geloof een illusie is. 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. Het cynisme wordt door veel critici gedeeld, zo blijkt uit de overzichtsstudie van Buys (1997). Veel commentaar op het Nederlandse beleid gericht op differentiatie, met een nadruk op het wijkniveau, richt zich ook op het laatste, het aangrijpingspunt 'de wijk'. Betwist wordt of dat voor allerlei - met na-

me sociale - vragen het meest logische is om te doen. Zo lijkt het streven naar verhoging van opleidingsniveaus en kansen op werk meer op regionale en nationale niveaus te moeten worden vormgegeven dan op buurtniveau (zie bijvoorbeeld De Boer & Duyvendak, 1998; Musterd, 1998b). Kritische geluiden over de beleidsambities hebben daarnaast betrekking op het idee dat sociaal meer gevarieerde woonmilieus op laag schaalniveau ook daadwerkelijk tot meer integratie en interactie tussen de diverse categorieën van de bevolking zouden leiden. Ostendorf en Vijgen (1982) hebben al aangetoond dat dit niet het geval is. Maatschappelijke integratie van enig belang vindt in de hedendaagse samenleving doorgaans niet op buurtniveau plaats. De buurt is hooguit een 'community of limited liability'. Van echte interactie tussen sociaal van elkaar verschillende bewoners was toen al geen sprake meer. Recent zijn deze inzichten opnieuw bevestigd, ondermeer in studies van van der Meer (1996), Ostendorf en Musterd (1997), Blokland Potters (1998) en Kleinhans e.a. (1999).

Beleid gericht op het meer differentiëren van de bevolking is geenszins uniek Nederlands. Ook in andere landen maakt dit beleid furore (zie bijv. Musterd & De Winter, 1998); en ook daar wordt het beleid door velen van commentaar voorzien. Zo schreef Kesteloot (1998) over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie. Kesteloot geeft aan dat in breder historisch perspectief dergelijk spreidingsbeleid vooral opkomt als de sociale tegenstellingen toenemen. Hij verbindt daaraan de conclusie dat het beleid vooral gericht is op het bestrijden van symptomen en vraagt zich af "...waarom in godsnaam verspreiden, terwijl het voor de armen veel beter zou zijn rijk te worden, ... en voor de sociaal zwakkeren om sterker te worden?".

Galster & Zobel (1998) hebben onlangs in een overzichtsartikel getracht voor de VS de vraag te beantwoorden of het Amerikaanse huisvestingsbeleid gericht op spreiding heeft geleid tot reductie van sociale problemen. Hun conclusie was dat daarvoor maar zeer bescheiden aanwijzingen te vinden zijn. De meeste bevindingen wijzen in de richting van 'geen effect'.

Vastgesteld kan dus worden, dat het stedelijk vernieuwingsbeleid in Nederland er naar streeft de woningvoorraad naar prijsklasse te mengen om aldus de ruimtelijke concentratie van bewoners met een laag inkomen - en uiteindelijk gettovorming - tegen te gaan. Men wil tenminste op het niveau van de grote stad een concentratie van bewoners met een relatief zwakke sociaal-economische positie tegengaan. Wel valt het op dat in de herstructureringsdiscussie van de laatste tijd meer nadruk wordt gelegd op het aanpassen van het woningaanbod bij de vraag en daarmee op het sociaal differentiëren op het niveau van de stad, en minder nadruk wordt gelegd op het beïnvloeden van de bevolkingssamenstelling op laag schaalniveau, dat wil zeggen op het sociaal differentiëren op het niveau van de buurt en op de gettovormingsdiscussie. Dit laatste, de nadruk op de buurt, stond in de beginfase van de beleidsontwikkeling veel meer centraal. Op rijksniveau lijkt zich nu langzaam een kentering voor te doen. Op lokaal niveau is daarvan echter nog weinig te merken.

Wat misschien wel belangrijker is dan deze discussie over het schaalniveau waarop men plannen maakt, is de vraag welke doelen men ermee wil bereiken. De plannen zijn, zij het dat ze in de tijd verschuiven, doorgaans nog wel duidelijk: er moet geherstructureerd worden. Maar deze duidelijkheid geldt veel minder voor het doel, dat

men met de plannen beoogt te bereiken. Men legt zich niet scherp op de doelstellingen vast. Dit verschijnsel is op veel overheidsbeleid van toepassing en vormt aldus een probleem bij evaluatie-onderzoek: het plan is duidelijker dan het doel. In het licht van de boven besproken discussie lijkt er in het herstructureringsbeleid naast het doel van fysieke verandering, om de balans van vraag en aanbod op de woningmarkt te herstellen, ook de doelstelling te zijn om gettovorming tegen te gaan en concentraties van armoede te bestrijden; dit alles gericht op het (gedeeltelijk) wegnemen van de achterstand van (vooral) de betrokken huishoudens met een lage sociaal-economische positie. Deze laatste doelstelling zal gehanteerd worden bij de in dit rapport te behandelen beoordeling van de succeskansen van het stedelijk vernieuwingsbeleid.

3 Armoede en woningmarkt vanuit wetenschappelijk perspectief

In algemene zin bestaat er een verband tussen kenmerken van bewoners en kenmerken van woningen. Personen met een hoog inkomen bijvoorbeeld zijn vaker eigenaar-bewoner en bewonen duurdere huizen dan personen met een laag inkomen. Maar op dit soort verbanden zijn vele factoren van invloed. Boven werd reeds gewezen op de invloed van de verzorgingsstaat, maar ook eigen opvattingen van bewoners kunnen dit verband beïnvloeden. Het verband mag, zoals wij hiervoor al uiteen hebben gezet, daarom zeker niet deterministisch worden opgevat, in de zin van de bewoner als product van zijn woning en woonomgeving, ook al is deze visie in het beleid van stedelijke herstructurering niet afwezig.

In de literatuur komt deze gecompliceerde relatie tussen bewoner en woning ook naar voren. Nog het minst in de zogenaamde vervaltheorie: veroudering en fysiek verval van de woning(en) leidt noodzakelijkerwijs tot een negatieve ontwikkeling wat de samenstelling van de bewoners betreft. Deze theorie is verbonden met het zogenaamde proces van filtering-down, waarbij woningen en woongebieden in de loop van de tijd in de hiërarchie van woningen positie verliezen, steeds in nauwe relatie tussen woningkenmerken en sociale kenmerken: de bewoners met de laagste inkomens zouden geconcentreerd raken in de oudste (en dus de kwalitatief slechtste) woningen en woonbuurten. De dominante verklaring door bouwjaar geeft deze theorie deterministische of fatalistische trekken. Dit geldt ook nog wanneer deze theorie aangepast wordt voor hoogbouw, die door de geringe belangstelling van de vragers in een versnelde negatieve spiraalbeweging terecht zou komen (Prak & Priemus, 1984). Het gaat dan om een sterk beschrijvend model, in feite fatalistisch, omdat geen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende situaties (niet alles vervalt immers even snel) en tussen oorzaken en gevolgen. Het is daarom belangrijk er bijvoorbeeld op te wijzen, dat empirisch onderzoek laat zien, dat woningen en woongebieden uit eenzelfde bouwjaar grote onderlinge verschillen te zien kunnen geven (Musterd e.a., 1990). In vervaltheorieën blijft onduidelijk waarom.

Recent onderzoek naar de veronderstelde relatie tussen de fysieke en sociale ontwikkelingen kan hier licht in de duisternis brengen. Een studie naar de monitoring van stadsbuurten gericht op het vroegtijdig signaleren dat er zich processen van fysiek of sociaal verval voordoen, heeft duidelijk gemaakt dat de relatie tussen fysiek en sociaal verval inmiddels gecompliceerder ligt dan vervaltheorieën suggereren: "Tot diep in de jaren zestig voldeden deze (fysieke verval) theorieën in de Nederlandse situatie vrij goed. De sindsdien ontstane sociale pluriformiteit in de Nederlandse samenleving en de daaraan gekoppelde meer diverse appreciatie van woning- en woonomgevingskwaliteit heeft de verklaringskracht van deze fysieke vervaltheorieën echter doen afnemen. De relatie tussen fysieke en sociale kenmerken is minder eenduidig dan voorheen en de voorspellende waarde van woning- en woonomgevingskenmerken ... is bijgevolg afgenomen. Vandaag de dag moet rekening worden gehouden met doelgroep specifieke verschillen in (ervaren) woning- en woonomgevingskwaliteit" (van der Meer, 1996, pp. 238-9). Essentieel blijkt dus dat woningmarktkenmerken (die goed gemeten kunnen worden) veel constanter zijn dan bevolkings- en sociale kenmerken. Daarom lijkt woningmarktdynamiek een slechte

voorspeller voor sociale dynamiek. Van der Meer benadrukt dit dan ook: "De dynamiek in de fysiek-functionele structuur van buurten is over het algemeen gering" (p. 240); en: "De signalerende waarde van de sociale indicatoren is relatief groot ... De signaleringsfunctie van fysieke indicatoren is daarentegen beperkt ... Immers, in veel gevallen valt de sociale dynamiek ... niet af te lezen aan veranderingen in fysiek-functionele structuur van buurten" (p. 241). Sociale processen voltrekken zich dus deels onafhankelijk van de fysiek-functionele structuur: "In veel gevallen valt de sociale dynamiek, en dus de veranderingen in probleemcumulatie die in buurten plaatsvindt, niet af te lezen aan veranderingen in de fysiek-functionele kenmerken van buurten. Ten eerste is de dynamiek in de fysiek-functionele structuur van buurten over het algemeen gering. Veroudering en slijtage zijn nu eenmaal langzame processen." (p. 193).

Kortom, in de tijd bezien blijkt de relatie tussen kenmerken van woningen en kenmerken van bewoners dus zwakker te worden; de voorspellende waarde van woningen en woonomgevingskenmerken is daarmee afgenomen. De sociale dynamiek blijkt ook sterker dan fysiek verval. Voor vroegtijdige signalering dient men daarom meer op sociale dynamiek te letten dan op fysiek verval in het bestand aan woningen.

Meulenbelt (1997) laat zien, dat het voor een proces van sociale neergang, 'downgrading', essentieel is dat vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten. Daarbij moet rekening gehouden worden met een tweetoppige vraag: een suburbane vraag naar ruimte en een stedelijke vraag naar centraliteit. Als vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten, dan ontstaat het risico van overaanbod en daarmee van downgrading. Goetze (1979) beweert, dat in zo'n situatie van overaanbod downgrading niet is te stoppen; fysieke ingrepen zijn dan al snel "goed geld, dat naar kwaad geld wordt gegooit". De vraag die wordt uitgeoefend, is derhalve essentieel. Voor "sturen via het aanbod" zijn de marges in een vrije woningmarkt uiterst gering. Meulenbelt merkt bovendien op, dat het belang van het bouwjaar in de tijd afneemt, terwijl het belang van de locatie in de tijd toeneemt: het gaat niet zozeer om de ouderdom van de woning, maar om de plek, waar deze ligt: de juiste woning op de juiste plaats is belangrijk voor upgrading (p. 300).

Ook onderzoek naar ontwikkelingen op wijkniveau wat betreft bewonerskenmerken, woningkenmerken en woonmilieus laat zien, dat de relatie tussen woningmarktkenmerken en sociale problemen gecompliceerd ligt. Er blijken bijvoorbeeld twee typen slechte wijken te zijn: wijken met sociale problemen (overlast) zijn niet steeds dezelfde als wijken met woningmarktproblemen, dat wil zeggen wijken waar een groot verschil tussen vraag en aanbod bestaat (ABF, 1998). ABF (p. XV) maakt dus onderscheid tussen wijken met een slechte situatie op de woningmarkt (woningmarktprobleem) en wijken met veel overlast (leefbaarheidsprobleem), met bijvoorbeeld een toename van ontevreden bewoners in verband met zaken als sociale overlast, onveiligheid en vandalisme. Ontevreden blijkt men in "centrumwijken met een hoge tot zeer hoge dichtheid zonder andere functies" en ook wel in "naoorlogse wijken met een hoge dichtheid"; men vindt er geen inkomensstijging, wel veel werklozen. Kenmerken van de volkshuisvestings situatie (woonlastenquote, IHS-gebruik, scheefheid, saldo vraag en aanbod) verklaren deze ontevredenheid dus niet; wel is het aandeel (sociale) huurwoningen er hoog. Soms gaan sociale problemen en marktproblemen samen; soms ook niet. Sociale probleemwijken kennen een hoge dichtheid en een centrale ligging; wijken met marktproblemen liggen vooral buiten het centrum, in de (vroeg)naoorlogse gebieden.

Sociale probleemwijken vertonen dus geen afwijkend volkshuisvestingsbeeld; investeringen in de volkshuisvesting zijn daarom onvoldoende. Als aanpak voor woningmarktproblemen suggereert ABF geen sectorale (dat wil zeggen een op de woningmarkt gerichte) aanpak, maar een totale aanpak. De oplossing van sociale problemen zoekt men niet in verdichting, maar wel in het opvoeren van het aandeel koopwoningen en grote woningen, bijvoorbeeld door verkopen en samenvoegen, dan wel sloop en nieuwbouw; daarnaast acht men ook hier wellicht een totale aanpak nuttig. Wel meent men dat nieuwbouw belangrijk kan zijn voor upgrading. Nieuwbouw zou samengaan met sociaal-economische stijging (p. 85). Het is echter wel de vraag of er sprake is van oorzaak of gevolg. De redenering luidt kennelijk, dat (dure) nieuwbouw tot (rijke) kopers leidt en aldus tot een stijging in het gemiddeld inkomen. Een alternatieve redenering zou echter kunnen zijn, dat een goede locatie hierbij een noodzakelijke voorwaarde vormt; op een slechte locatie zal dit niet lukken. Dan zou het gaan om een hoogwaardige vraag met bijbehorende dure nieuwbouw, welgestelde kopers en dus een stijging in het gemiddeld inkomen. Zo bezien vormt de aanpak van (dure) nieuwbouw geen oplossing voor slechte locaties, respectievelijk voor wijken met veel sociale problemen. Bovendien dient men zich af te vragen waar de - bij succes - verdrongen huishoudens met lage inkomens blijven.

Resumerend, ook onderzoek (ABF, 1998) naar het functioneren van lokale woningmarkten laat zien, dat sociale problemen en allerlei vormen van overlast en onveiligheid, zich voordoen in wijken, die wat betreft kwaliteit van de woningmarkt niet afwijken van andere wijken; op basis van wetenschappelijk onderzoek blijkt dus geen heldere samenhang te bestaan met woningmarktkenmerken die bijvoorbeeld op verhuurbaarheidsproblemen wijzen. Voor oplossing van de sociale problemen worden investeringen in de woningvoorraad dan ook onvoldoende geacht.

De inzichten uit de literatuur geven weinig aanleiding om te verwachten, dat woningmarktkenmerken, zeker op het niveau van buurten en wijken, een duidelijk sturende en onafhankelijke invloed hebben op het bestaan van armoedeconcentraties. In het algemeen bestaat er wel een verband tussen woning en huishouden, maar de toepassingsmogelijkheid van woningmarktbeleid als sturingsmiddel voor sociale verbanden en processen lijkt beperkt: woningmarktproblemen en sociale problemen gaan niet duidelijk samen.

Toch gaat de analyse, die nu volgt, op deze relatie in. Zoals boven is aangegeven is de achtergrond van deze vraagstelling vooral een maatschappelijke; namelijk gericht op de vraag in welke mate de huidige woningmarktsituatie duidt op het bestaan van empirische steun voor het beleid van stedelijke herstructurering, in het bijzonder wanneer dat beleid zich richt op het niveau van buurten en wijken met de ambitie ruimtelijke concentraties van armoede, of zelfs gettovorming tegen te gaan.

4 Operationalisatie van eenheden en variabelen

Doel van het onderzoek is na te gaan of er verband bestaat tussen de mate van armoede in een bepaalde ruimtelijke eenheid en kenmerken van de woningmarkt, en hoe dat verband er uitziet. In dit hoofdstuk wordt de operationalisatie van deze kenmerken aangegeven, en wordt ook duidelijk gemaakt op basis van welke ruimtelijke eenheden de analyses worden uitgevoerd.

4.1 Operationalisatie van armoede via kansarmoede

Aan de onderhavige studie ging een onderzoek vooraf, waarover reeds eerder is gepubliceerd. Het betreft het onderzoek naar het voorkomen van 'pockets of poverty', uitgevoerd in hetzelfde DGVH/NETHUR programma als dit onderzoek. In 1997 werd over dat eerste onderzoek gerapporteerd (Deurloo e.a., 1997). Al in dat vorige rapport is aangegeven op basis van welke gegevensverzameling de analyses met betrekking tot de armoede zijn uitgevoerd, en op welke wijze het begrip armoede is geoperationaliseerd, namelijk via het begrip kansarmoede (Deurloo e.a., 1997, pp. 16-19). In deze paragraaf wordt daarvan een korte samenvatting gegeven.

De gegevens die zijn gebruikt zijn afkomstig uit een omvangrijk enquête-onderzoek in Amsterdam in 1994. Het betreft een onderzoek naar het gebruik van genees- en genotmiddelen, maar het databestand bevat ook gegevens die het mogelijk maken op de door ons gewenste wijze de armoede van de respondenten vast te stellen. Het betreft een aselechte steekproef uit de bevolking van 12 jaar en ouder. Het steekproefkader werd gevormd door het bevolkingsregister. De respons is nauwkeurig onderzocht op representativiteit; daarbij is de afspiegeling als zeer adequaat bestempeld. Er zijn in totaal 4364 mondelinge interviews afgenomen. Wij hebben alleen gebruik gemaakt van de interviews met respondenten van 18 jaar en ouder; dat zijn er 4085. Bovendien zijn de respondenten waarvan de woonlocatie in het betreffende databestand niet nauwkeurig genoeg zijn aangegeven nog uit het onderzoek verwijderd, waardoor uiteindelijk een omvang resteert van 3881 respondenten.

Bij de wetenschappelijke benadering van armoede moet de onderzoeker een aantal belangrijke beslissingen nemen. Bijvoorbeeld of men zich richt op het (huidige) inkomen of op het perspectief om in de samenleving vooruit te komen; studenten vormen de groep bij uitstek die bij deze twee benaderingen een verschillende positie inneemt. Wij operationaliseren het begrip armoede via kansarmoede; het wordt door ons dus synoniem gesteld aan perspectiefloosheid, aan het ontbreken van uitzicht op vooruitgang. In de literatuur wordt in dat verband verwezen naar de opleiding en de werkgelegenheidspositie van betrokkene. Wij zijn van mening dat beide op individueel niveau aan elkaar moeten worden gekoppeld. Iemand wordt als kansarm beschouwd als zich een combinatie voordoet van een lage opleiding en geen werk. De gedachte is dat een hogere opleiding, ook in het geval men werkloos is, toch een beter perspectief biedt om te zijner tijd een baan te bemachtigen. Het werkloos zijn op zichzelf is dus een onvoldoende voorwaarde om kansarm genoemd te worden. Om dezelfde reden mag ook een individu met een laag inkomen niet altijd beschouwd worden als kansarm. Omdat de individuele kenmerken niet alles zeggen over iemands mogelijkheden wanneer een individu deel uit maakt van een meerper-

soonshuishouden, is het echter gewenst ook enkele kenmerken van de partner in de beschouwingen te betrekken. Uiteindelijk is voor de volgende operationele definitie gekozen: *een persoon is kansarm als men laag is opgeleid (LO, LBO), en hetzij werkloos hetzij arbeidsongeschikt is, en geen partner heeft met een betaalde baan.* Alle overige respondenten worden als niet-kansarm aangemerkt. De gehanteerde definitie resulteert in slechts 179 kansarmen op een totaal van 4085 personen van 18 jaar en ouder, en 172 kansarmen van de 3881 personen met ook nog een bekende woonlocatie. Volgens de aangegeven definitie kan dus slechts ruim 4% van de Amsterdamse bevolking van 18 jaar en ouder als kansarm aangemerkt worden. Gelukkig zijn het er niet meer, zou men kunnen menen. Maar dit geringe aandeel vormt wel de randvoorwaarde voor de verdere analyse van de ruimtelijke concentratie van kansarmoede.

4.2 Ruimtelijke analyseniveaus

Bij het vaststellen van concentraties van kansarmoede in Amsterdam, en bij het zoeken naar verklaringen waarom de concentraties juist op bepaalde locaties worden aangetroffen, wordt gebruik gemaakt van twee verschillende ruimtelijke analyseniveaus: dat van buurtcombinaties en dat van rastercellen. Deze twee niveaus worden nu eerst nader aangeduid.

Het eerste niveau is dat van de buurtcombinaties; wijken waarvoor statistische gegevens worden verzameld. Amsterdam kent er een kleine honderd; in figuur 4.1 zijn ze te zien. Het voordeel van het gebruik van dit analyseniveau is dat een flink deel van deze buurtcombinaties genoeg respondenten bevat om betrouwbare uitspraken te doen. Vanuit het oogpunt van het zoeken naar en verklaren van concentraties van kansarmoede zijn deze buurtcombinaties echter aan de grote kant. Bovendien verschillen ze nogal van elkaar ten aanzien van de ruimtelijke uitgebreidheid; sommige buurtcombinaties zijn duidelijk groter dan andere. Daarmee vormen ze geen ideaal analyseniveau, en zijn de ermee uitgevoerde analyses vrij grof.

Om aan het vermelde bezwaar tegemoet te komen wordt ook aandacht besteed aan een veel lager analyseniveau. Daartoe is over Amsterdam een raster gelegd van cellen van 100 bij 100 meter. Deze cellen vormen het tweede analyseniveau. Bij het beoordelen van de kansarmoede van deze cellen wordt niet alleen de cel zelf in de beschouwing betrokken, maar spelen ook de 8 omringende cellen en de 16 cellen die daaromheen liggen een rol. Op deze wijze ontstaan gebieden met een straal van een paar honderd meter; deze omvang sluit goed aan bij de directe leef sfeer van de individuen (Deurloo e.a., 1997, p. 23), vandaar dat deze gebieden het meest interessante analyseniveau vormen. Bij het bepalen van het percentage kansarmen spelen alle 25 cellen mee, al wordt daarbij aan de centrale cel wel het meeste gewicht toegekend, en zijn de cellen die het verst van de centrale cel liggen het minst van belang. Daarbij zijn gewichten gebruikt die gebaseerd zijn op een tweedimensionale normale verdeling. In schema 4.1 is van elke cel het bijbehorende gewicht aangegeven. Bij de uiteindelijke bepaling van de kansarmoede in de centrale cel worden zowel bij het berekenen van het aantal kansarmen als bij het berekenen van het aantal niet kansarmen de betreffende gewichten gehanteerd.

Schema 4.1

Het gewicht van de cellen bij de bepaling van de kansarmoede

1/121	2/121	3/121	2/121	1/121
2/121	7/121	11/121	7/121	2/121
3/121	11/121	17/121	11/121	3/121
2/121	7/121	11/121	7/121	2/121
1/121	2/121	3/121	2/121	1/121

Om met de twee analyseniveaus te kunnen werken moeten zowel de kansarme als de overige respondenten uit de steekproef worden toegekend aan de juiste gebieden. Daarvoor moet bekend zijn in welke buurtcombinatie dan wel rastercel ze wonen. Deze informatie is niet precies maar wel bijna exact beschikbaar. Van de respondenten is namelijk hun zespositie postcode bekend. De bijbehorende postcodegebieden zijn vrij klein van omvang. Voor (vrijwel) alle postcodegebieden geldt dat ze geheel binnen één buurtcombinatie liggen. Met behulp van GISprogrammatuur, en wel het programma MapInfo, zijn de gegevens vanuit de postcodegebieden geaggregeerd naar het niveau van de buurtcombinaties. Voor de rastercellen ligt het iets ingewikkelder. Hoewel veel postcodegebieden geheel binnen één rastercel liggen, zijn er ook heel wat die de grenzen van die cellen overschrijden. Om de respondenten toch toe te wijzen aan een bepaalde cel is de volgende procedure gehanteerd. Met behulp van de al eerder genoemde GISprogrammatuur zijn de respondenten van een postcodegebied verdeeld over de cellen evenredig aan het gedeelte van de oppervlakte van dat postcodegebied dat in de betreffende cellen valt. Deze oplossing levert natuurlijk niet precies de juiste resultaten op, maar de fouten zijn vermoedelijk gering. En zeker als men zich realiseert dat het uiteindelijke oordeel over een cel mede gebaseerd is op de 24 omringende cellen, is er vermoedelijk nauwelijks sprake van een probleem.

Nadat op deze wijze de respondenten zijn verdeeld over de bij de analyses te hantieren gebieden, kan voor elk der gebieden de mate van kansarmoede worden vastgesteld. Daarbij wordt voor elke buurtcombinatie en voor elke rastercel (mede gebaseerd op de omringende rastercellen) vastgesteld welk percentage van de respondenten kansarm is. Deze wijze van vaststelling van de mate van kansarmoede wijkt enigszins af van die welke in het vorige (pockets of poverty) rapport bij methode 2 is gehanteerd (Deurloo e.a., 1997, pp. 23-27), maar de resultaten verschillen niet veel van elkaar.

Om de kansarmoede van een gebied vast te stellen wordt dus bepaald welk percentage van de respondenten in dat gebied kansarm is. Maar dat percentage is nogal onbetrouwbaar als er maar weinig respondenten in dat gebied wonen. Daarbij spelen zelfs twee aspecten een rol. Ten eerst zijn percentages die gebaseerd zijn op een gering aantal eenheden altijd nogal toevallig. Ten tweede vormen de respondenten slechts een steekproef uit de bewoners van dat gebied, waardoor nog een extra onbetrouwbaarheid ontstaat. Om deze problemen op te lossen zijn alleen maar gebieden in de analyses opgenomen waarvoor geldt dat er minstens een bepaald aantal respondenten woont. Daarbij is de keuze gevallen op een grens van 25 respondenten. In de analyses spelen dus alleen maar buurtcombinaties een rol waarin minstens 25 respondenten wonen (dat zijn er 62), en alleen maar rastercellen waarin in

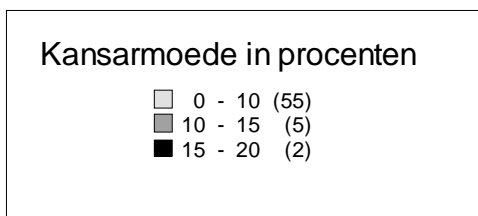
de cel zelf en de 24 omliggende cellen samen minstens 25 respondenten wonen (dat zijn er 929). Het gevolg daarvan is dat een aantal buurtcombinaties en een groot aantal rastercellen buiten de analyse valt. Vooral de analyses op het niveau van de rastercellen beperken zich daarom tot een beperkt gedeelte van Amsterdam; dat geeft tevens het nadeel van dit analyseniveau ten opzichte van dat van de buurtcombinaties aan.

In de figuren 4.1 en 4.2 wordt de mate van kansarmoede van de buurtcombinaties en de rastercellen aangeduid. Daarbij vallen alle witte gebieden wegens onvoldoende gegevens buiten de analyse. Vooral bij de rastercellen blijven grote delen van Amsterdam zodoende buiten beeld, waaronder vrijwel geheel Amsterdam Zuidoost, Amsterdam Noord, en de Westelijke tuinsteden.

Figuur 4.2 is vergelijkbaar met figuur 7 uit het vorige rapport (Deurloo e.a., 1997, p. 28). Omdat de bepaling van de mate van kansarmoede in een rastercel op een iets andere wijze is vastgesteld dan in dat vorige rapport verschillen de figuren enigszins, maar in grote lijnen lijken de resultaten behoorlijk op elkaar. In figuur 4.2 is in de donker gekleurde delen minstens 12,5% respectievelijk minstens 17% kansarm, dat wil zeggen duidelijk meer dan het gemiddelde voor de gehele stad van ruim 4%. Deze gebiedjes kunnen als kansarmoedeconcentraties ofwel 'pockets of poverty' beschouwd worden. Figuur 4.2 laat zien dat deze concentraties niet ruimtelijk aaneengesloten liggen, maar verspreid zijn. Bij de interpretatie van deze concentratiegebieden moet men niet vergeten dat in al die gebieden een ruime meerderheid van de bevolking niet kansarm is.

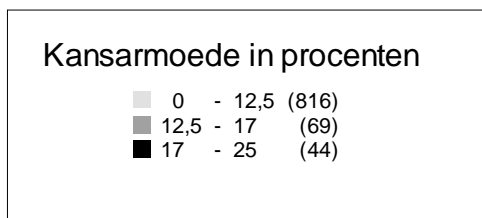
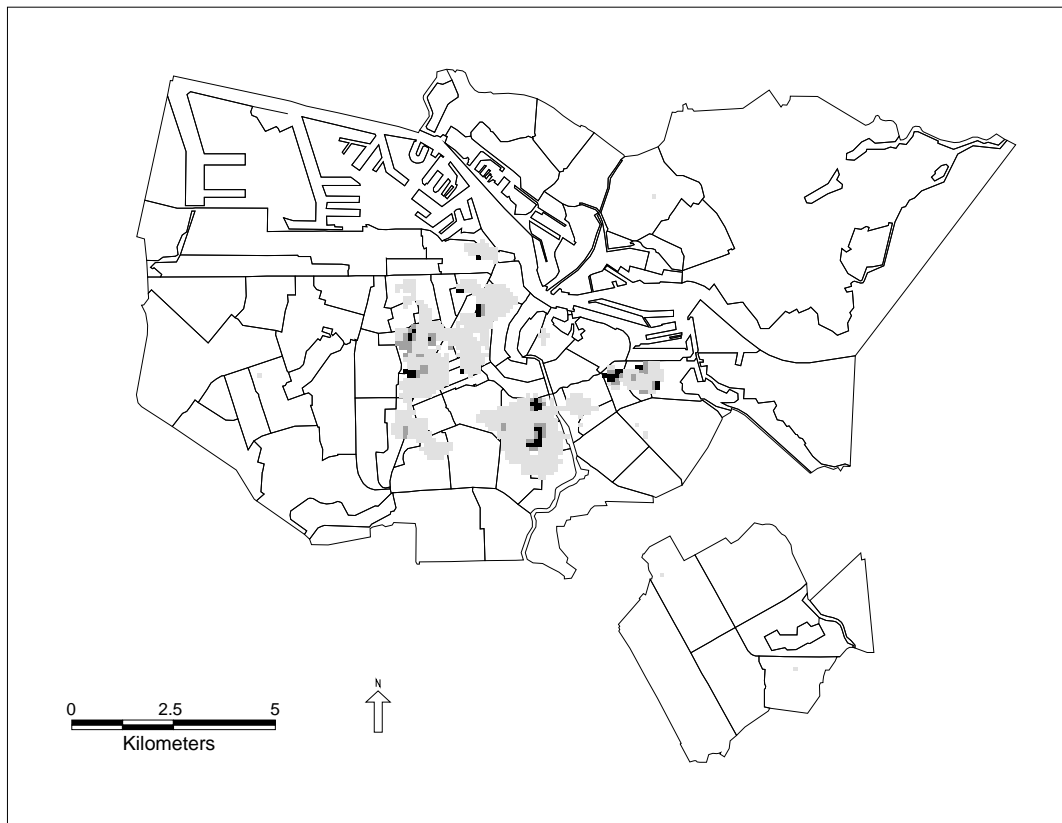
In figuur 4.1 is de kansarmoede op het niveau van de buurtcombinaties te zien. Omdat de aantallen respondenten van die buurtcombinaties in het algemeen veel groter zijn dan de aantallen respondenten in de rastercellen, en de percentages kansarmen dus betrouwbaarder zijn, spreken we op dit niveau al van concentraties als er meer dan 10% dan wel 15% kansarmen wonen. De concentraties zoals die bij de rastercellen zijn aangetroffen zien we bij de buurtcombinaties vaak niet terug; dat is een gevolg van het feit dat ze gecompenseerd worden door rastercellen met weinig kansarmen in dezelfde buurtcombinatie.

Figuur 4.1
Kansarmoedeconcentraties in Amsterdam in 1994; buurtcombinaties.



Figuur 4.2

Kansarmoedeconcentraties in Amsterdam in 1994; rastercellen.



4.3 Verklarende kenmerken

Om de samenhang tussen de kansarmoedeconcentraties en de woningmarkt te analyseren zijn ook gegevens over kenmerken van de woningmarkt nodig. Een hiervoor ideaal databestand zou de volledige woningmarkt dekken, de relevante woningmarktkenmerken bevatten, en ook aangeven hoe vraag en aanbod zich op de lokale woningmarkt verhouden. Bovendien zou de locationele informatie van de gegevens voldoende nauwkeurig moeten zijn om ook analyses op het niveau van de rastercellen mogelijk te maken. Een dergelijk ideaal databestand is echter niet beschikbaar. Daarom is van verschillende databestanden gebruik gemaakt, die aan een deel van deze eisen voldoen, maar die ook op een deel van deze eisen tekort schieten. Bovendien is ook een databestand gebruikt met informatie over de samenstelling van de bevolking. Deze databestanden worden nu besproken.

Het eerste databestand bevat gegevens van de gemeente Amsterdam over de woningen in 1994. De gegevens zijn op zeer gedetailleerd niveau bekend, namelijk op het niveau van zespositie postcodegebieden. Ze hebben betrekking op het totale woningbestand, en zijn in die zin dus zeer uitgebreid. Het betreft tegelijkertijd echter slechts een beperkte set indicatoren. Voor allerlei categorieën is het aantal woningen bekend. Daarbij zijn de woningen onderverdeeld naar aanleiding van de eigendomsituatie (woningcorporaties, particuliere huurwoning, particuliere koopwoning, overige eigendoms categorieën), het aantal kamers (één, twee, drie, vier, vijf, zes of meer), het bouwjaar (voor 1920, 1920-1930, 1931-1945, 1946-1960, 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, na 1990), en de bouwhoogte (laagbouw, middenbouw, hoogbouw).

Deze gegevens zijn op vergelijkbare wijze als die van de kansarmoede omgewerkt naar de buurtcombinaties en de rastercellen. Voorzover een postcodegebied binnen meerdere rastercellen ligt zijn de betreffende aantallen woningen weer eerst naar evenredigheid over die cellen verdeeld; de daardoor optredende onnauwkeurigheden zijn vermoedelijk weer zeer gering. Vervolgens is voor elk van de eerder genoemde categorieën het percentage daartoe behorende woningen berekend. In alle eerder aangeduide 62 buurtcombinaties en 929 rastercellen met voldoende respondenten is ook het aantal woningen minstens gelijk aan 25, en meestal veel groter. Deze percentages zijn dus niet erg toevallig, en zijn bovendien gebaseerd op de volledige populatie, zodat ze een goed hanteerbaar beeld geven van de samenstelling van de woningvoorraad in de gebieden.

Hoewel onze interesse vooral uitgaat naar de mogelijke invloed van de woningmarkt op de kansarmoede, zijn we ook geïnteresseerd in de rol van de bevolkingssamenstelling. Daarom hebben we ook gebruik gemaakt van gegevens van de gemeente Amsterdam met betrekking tot de samenstelling van de totale bevolking in 1994. Ook hier betreft het een beperkte maar niet onbelangrijke set indicatoren; ze hebben te maken met de etnische afkomst van de bewoners. Daarbij zijn de bewoners ingedeeld in Nederlanders, Surinamers, Antillianen, Turken, Marokkanen, Zuid-Europeanen, mensen afkomstig uit de overige niet-geïndustrialiseerde landen, en mensen afkomstig uit de overige geïndustrialiseerde landen. Daarbij wordt iemand als een niet-Nederlander beschouwd als die persoon zelf of minstens één der ouders buiten Nederland is geboren; het betreffende geboorteland bepaalt dan de etnische afkomst. Bij verschillende geboortelanden van de vader en de moeder wordt aan de moeder het meeste gewicht toegekend. Deze indeling naar etnische afkomst is van veel groter belang dan een eventuele indeling naar nationaliteit.

Ook deze gegevens zijn bekend op zespositie postcodeniveau, en ze zijn op vergelijkbare wijze als de gegevens van het totale woningbestand omgewerkt naar gegevens op het niveau van buurtcombinaties en rastercellen. Vanzelfsprekend kennen alle buurtcombinaties en rastercellen met voldoende respondenten ook minstens 25 bewoners, en meestal veel meer. Ook deze percentages zijn dus niet erg toevallig. Ze zijn bovendien gebaseerd op de volledige populatie. Daarmee geven ze een goed hanteerbaar beeld van de etnische samenstelling van de bevolking van de gebieden.

De eerder vermelde gegevens met betrekking tot de woningen zijn weliswaar bekend voor heel Amsterdam, maar ze bevatten lang niet alle relevante kenmerken. Zo ontbreken bijvoorbeeld gegevens over de kwaliteit en de huurhoogte. Gelukkig is de

Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties bereid bevonden om aan ons voor dit onderzoek aanvullende gegevens beschikbaar te stellen. Het betreft twee databestanden.

Het eerste databestand heeft betrekking op de kenmerken van de woningen die in het bezit zijn van de woningcorporaties. Dat databestand levert ten opzichte van de eerder vermelde woninggegevens interessante extra informatie. Het betreft het aantal woningen naar type (al of niet een eengezinswoning), de gemiddelde hoogte van de totale huur, de gemiddelde vloeroppervlakte, het gemiddelde aantal WWS-punten (dit zijn punten op een schaal van woningwaardering), het gemiddelde aantal mutaties, de gemiddelde leegstand, en het aantal woningen met individuele huursubsidie. Voor wat betreft de kenmerken is het databestand dus rijk aan informatie en uitgebreid. Daar staan echter wel enige nadelen tegenover. Het betreft uitsluitend de woningen van de woningcorporaties, en dekt daarmee in de meeste analysegebieden maar een deel van de woningen; dat is een probleem, waar we direct nog op terug komen. Daarnaast stammen de gegevens uit 1998, dus vier jaar later dan de gegevens over de kansarmoede; we denken dat de invloed daarvan niet al te groot is. Tenslotte zijn de locatonele gegevens wat minder duidelijk dan die van de eerdere databestanden. De gegevens hebben namelijk betrekking op woningcomplexen, die zich soms over meerdere zesposities postcodegebieden uitstrekken.

Om dat laatste probleem op te lossen zijn enkele stappen genomen. Allereerst zijn de gemiddelden omgezet in sommen (zoals bijvoorbeeld de totale huur van alle woningen van een complex samen). Vervolgens zijn de gegevens van een complex verdeeld over de verschillende postcodegebieden waarin het complex is gelegen op een zodanige wijze dat recht wordt gedaan aan het totale aantal woningen van de woningcorporaties in de postcodegebieden. Vervolgens zijn de gegevens van de postcodegebieden weer op een vergelijkbare wijze als bij de andere databestanden omgewerkt naar die van buurtcombinaties en rastercellen, en daar omgezet in percentages (voor eengezinswoningen en huursubsidie) en gemiddelden (voor de overige kenmerken). Door de extra stap van complex naar postcodegebied zijn de gegevens iets minder betrouwbaar dan bij de eerder behandelde databestanden, zeker bij de rastercellen.

De op deze wijze verkregen percentages en gemiddelden leveren niet voor alle rastercellen met voldoende respondenten een goed hanteerbaar gegeven op. Dat komt omdat in een aantal van deze cellen (inclusief de 24 omringende cellen) het aantal woningen van de woningcorporaties kleiner is dan 25. Die cellen zijn daarom bij de analyse van de samenhang tussen de kansarmoede en de gegevens van de woningcorporaties buiten beschouwing gelaten; de analyses zijn daarom uitgevoerd met de 62 buurtcombinaties maar met slechts 698 rastercellen.

Zoals al is aangegeven hebben de gegevens van de woningcorporaties maar op een deel van de woningen betrekking. Op basis van de informatie over woningen van de corporaties is het daarom in een aantal gevallen niet mogelijk om uitspraken te doen over de gehele woningvoorraad in een gebied. Om aan dat probleem tegemoet te komen zijn de zojuist genoemde gebieden nog verder ingeperkt. Daartoe zijn aparte analyses uitgevoerd voor die gebieden waarin meer dan de helft van de woningen tot de woningcorporaties behoren (dan doen er nog 31 buurtcombinaties en 356 rastercellen mee) en voor die gebieden waarin de woningcorporaties meer dan 80 procent van de woningen bezitten (dan zijn er nog maar 14 buurtcombinaties en 110 rastercellen over). Het nadeel van deze oplossing is duidelijk: in de analyses doet nog

maar een klein gedeelte van Amsterdam mee. Het voordeel is echter dat het inhoudelijke belang van de uitspraken die op basis van de analyses worden gedaan, navenant toeneemt.

Het tweede databestand van de Federatie heeft betrekking op de vraag naar en het aanbod van een gedeelte van de woningen. Het betreft het aantal reacties en het aantal acceptaties van goedkope woningen, en het percentage dat dergelijke goedkope woningen uitmaken van het aanbod en de toewijzing. Ook deze gegevens stammen uit 1998. Van de betreffende woningen is nu wel de zespositie postcode bekend; ze zijn dan ook op de inmiddels bekende wijze omgewerkt naar gegevens van buurtcombinaties en rastercellen. Omdat de gegevens weer alleen betrekking hebben op woningen van de woningcorporaties zijn ook hier weer drie verschillende analyses uitgevoerd. Het aantal aangeboden en geaccepteerde woningen in de betreffende periode is echter relatief gering. Slechts in weinig gebieden zijn er voldoende (minstens 25) van deze woningen aanwezig om een goed hanteerbaar beeld te kunnen schetsen; analyses op het niveau van de buurtcombinaties kennen daarom respectievelijk ongeveer 50, 31 en 14 eenheden, en analyses op het niveau van rastercellen zijn met deze gegevens zelfs volstrekt onmogelijk.

5 Analyse van de relatie tussen kansarmoede en woningmarkt in Amsterdam

In dit hoofdstuk wordt de analyse van de samenhang tussen woningmarkt en kansarmoede gepresenteerd. Er is op gewezen, dat de eerste aanleiding voor deze analyse maatschappelijk van aard is, namelijk gericht op de vraag in hoeverre het beleid van stedelijke herstructurering, voor zover gericht op het beïnvloeden van de sociale samenstelling door gemengd te bouwen, ondersteund kan worden op basis van de in de huidige situatie vast te stellen samenhangen tussen kansarmoede en de woningmarkt. Daarnaast is het wetenschappelijk interessant of de benadering van armoede via kansarmoede tot nieuwe inzichten leidt. Verder zijn we benieuwd of het gebruik van meer gedetailleerde ruimtelijke analyses (met rastercellen) andere resultaten oplevert dan die waarbij een statistische onderverdeling naar buurten wordt gebruikt. Om deze laatste reden wordt de analyse zowel voor kansarmoedeconcentratie op het niveau van buurtcombinaties als voor kansarmoedeconcentratie op het niveau van rastercellen uitgevoerd.

5.1 Samenhang met woningkenmerken van Amsterdam

Allereerst gaat de aandacht uit naar de samenhang tussen kansarmoede en de woningkenmerken zoals we die van de gemeente Amsterdam voor het totale woningbestand hebben gekregen. Tabel 5.1 laat voor zowel buurtcombinaties als rastercellen zien dat een kansarmoedeconcentratie vaker voorkomt in gebieden met veel sociale huurwoningen, in gebieden met veel kleine woningen (maar geen éénkamerwoningen) en daar waar veel woningen uit de jaren twintig te vinden zijn. Die verbanden zijn wellicht enigszins conform de intuïtieve gedachten die hieromtrent lijken te leven. Opvallend is echter dat er een onverwachte samenhang is met hoogbouw: er is sprake van minder kansarmoedeconcentratie in gebieden met veel hoogbouw. Verder valt op dat de verwachte samenhang met nieuwbouw alleen bij de buurtcombinaties in lichte mate aanwezig is, terwijl voor rastercellen zelfs geldt dat er bij veel nieuwbouw veel kansarmoede is.

Hoewel de aandacht vooral uit gaat naar de rol van de woningmarkt, bespreken we ook kort de rol van de samenstelling van de bevolking naar etniciteit. Tabel 5.2 laat zien dat kansarmoedeconcentratie in de verwachte zin samenhangt met etniciteit: de kansarmoedeconcentratie is hoger in gebieden waar veel Surinamers wonen, in gebieden waar veel Turken verblijven, en in gebieden waar veel Marokkanen voorkomen. Deze samenhang kan gezien worden als de ruimtelijke vertaling van een relatie tussen etniciteit en kansarmoede die ook op individueel niveau bestaat: op basis van het door ons gebruikte databestand is gebleken dat 3,1 procent van de Nederlanders kansarm is, voor Turken is dat 12,7 procent, voor Marokkanen 11,8 procent en voor Surinamers 8,3 procent.

Tabel 5.1

Productmoment-correlatiecoëfficiënten tussen het percentage kansarmen en kenmerken van de Amsterdamse woningvoorraad in 1994.

	buurt- combinaties		rastercellen	
eigendomssituatie				
% woningen van woningcorporaties	0,38	**	0,31	**
% particuliere huurwoningen	-0,21		-0,25	**
% particuliere koopwoningen	-0,50	**	-0,25	**
% overige eigendoms categorieën	-0,30	*	-0,16	**
aantal kamers				
% éénkamerwoningen	-0,23		-0,12	**
% tweekamerwoningen	0,18		0,16	**
% driekamerwoningen	0,29	*	0,22	**
% vierkamerwoningen	-0,15		-0,17	**
% vijfkamerwoningen	-0,24		-0,25	**
% woningen met meer dan vijf kamers	-0,27	*	-0,24	**
bouwjaar				
% gebouwd voor 1920	-0,15		-0,07	*
% gebouwd in 1920 tot en met 1930	0,38	**	0,20	**
% gebouwd in 1931 tot en met 1945	-0,12		-0,25	**
% gebouwd in 1946 tot en met 1960	-0,05		-0,17	**
% gebouwd in 1961 tot en met 1970	-0,05		-0,09	**
% gebouwd in 1971 tot en met 1980	-0,07		0,10	**
% gebouwd in 1981 tot en met 1990	0,13		0,14	**
% gebouwd na 1990	-0,14		0,14	**
woninghoogte				
laagbouw	-0,02		-0,12	**
middenbouw	0,15		0,24	**
hoogbouw	-0,20		-0,21	**
	62		929	
aantal gebieden				

Bron: berekeningen auteurs

Een enkele variabele kent een grote scheefheid, maar de correlaties zijn daar niet wezenlijk door beïnvloed; deze opmerking geldt ook voor de andere tabellen.

* : significant bij een onbetrouwbaarheid van 5%

** : significant bij een onbetrouwbaarheid van 1%

Deze significanties zijn enigszins dubieus omdat de gegevens over de kansarmoede op een steekproef van de bewoners zijn gebaseerd. Bovendien zijn de significanties op het niveau van de rastercellen overdreven omdat de gegevens van de rastercellen van elkaar afhankelijk zijn. De typering van een rastercel hangt immers mede af van de omringende cellen. Deze kanttekeningen zijn ook van be-

lang voor de significanties bij de andere tabellen.

Tabel 5.2

Productmoment-correlatiecoëfficiënten tussen het percentage kansarmen en kenmerken van de etnische samenstelling van de Amsterdamse bevolking in 1994.

	buurt-combinaties		rastercellen	
etnische afkomst				
% Nederlanders	-0,46	**	-0,41	**
% Surinamers	0,29	*	0,33	**
% Antillianen	0,03		0,14	**
% Turken	0,56	**	0,40	**
% Marokkanen	0,54	**	0,40	**
% Zuid-Europeanen	0,17		0,18	**
% uit niet-geïndustrialiseerde landen	0,08		0,29	**
% uit geïndustrialiseerde landen	-0,49	**	-0,37	**
aantal gebieden	62		929	

Bron: berekeningen auteurs

* : significant bij een onbetrouwbaarheid van 5%

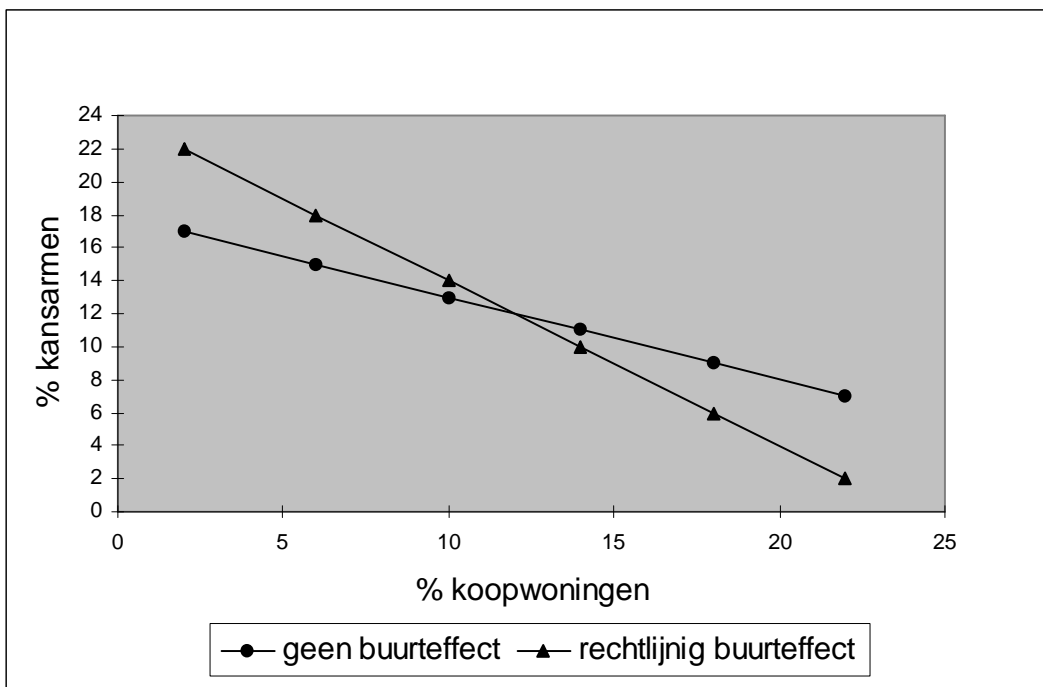
** : significant bij een onbetrouwbaarheid van 1%

5.2 De beoordeling van het beleid

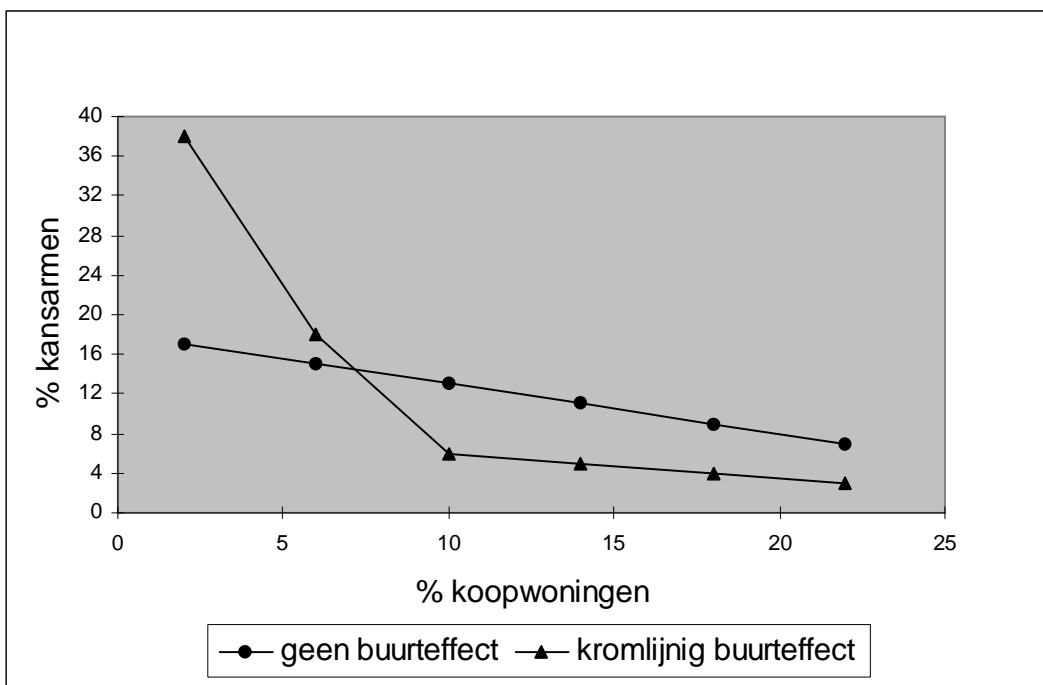
De ambitie van het beleid van stedelijke herstructurering is er, zoals eerder vermeld, althans tenminste gedeeltelijk op gericht om via menging van wijken de kansarmoede te verminderen; daarbij wordt een beroep gedaan op een buurteffect. Een voor de hand liggende manier om na te gaan of dat beleid succes heeft is het uitvoeren van een longitudinaal onderzoek; zie ook de Vos (1997, pp. 58-60, 194-196). Dat is voor ons echter niet mogelijk. Immers, daarvoor zijn gegevens nodig van zowel voor als na de uitvoering van het herstructureringsbeleid. Over dergelijke gegevens beschikken we echter logischerwijze niet, want daarvoor wordt het beleid nog maar te kort uitgevoerd. Vandaar dat wij het oordeel over het beleid uitspreken op basis van een analyse van de huidige situatie.

De vraag is nu of de in de vorige paragraaf vastgestelde samenhangen het toelaten een oordeel uit te spreken over de kans op succes van dat beleid. De in tabel 5.1 berekende maten bijvoorbeeld richten zich namelijk op rechtlijnige verbanden tussen de kansarmoedeconcentratie en de woningmarktkenmerken. Maar het is de vraag of de verbanden wel rechtlijnig zijn, en of rechtlijnige verbanden het voorgestane beleid zouden ondersteunen of niet. We lichten deze kwestie eerst in theoretische zin toe, en gaan daarna na hoe de verbanden in de praktijk zijn.

Figuur 5.1
Theoretisch model: een rechtlijnig buurteffect.



Figuur 5.2
Theoretisch model: een kromlijng buurteffect.



In theoretische zin wordt het aspect aan de orde gesteld via de figuren 5.1 en 5.2. Zie eerst figuur 5.1. Daarin staan twee theoretische verbanden weergegeven tussen de mate van kansarmoede en (als voorbeeld) het percentage koopwoningen op buurniveau.

Het eerste theoretische verband is gebaseerd op de individuele samenhang tussen kansarmoede en woningkenmerken. Kansarmen wonen minder vaak in koopwoningen dan niet-kansarmen. Dat individuele verband vertaalt zich op het buurniveau in een negatief verband tussen het percentage kansarmen en het percentage koopwoningen. Dit eerste theoretische verband noemen we het verband gebaseerd louter op het individuele effect.

Bij het tweede theoretische verband speelt ook een buurteffect mee. In buurten met weinig koopwoningen, en dus veel (potentiële) kansarmen, ondergaan die kansarmen - althans nog altijd in theorie - de negatieve effecten van de betreffende samenstelling, waardoor hun aantal nog groter is dan verwacht zou kunnen worden als een dergelijk buurteffect er niet zou zijn. In buurten met veel koopwoningen daarentegen, zien we het omgekeerde. Er zijn daar in potentie al weinig kansarmen, maar degenen die er zijn trekken zich op aan hun buurtgenoten, waardoor het er – ten gevolge van het buurteffect - nog minder zijn dan verwacht mocht worden als er alleen een individueel effect werkzaam is. In buurten met veel koopwoningen komen dus minder kansarmen voor dan men op basis van het individuele effect verwacht, en in buurten met weinig koopwoningen juist meer. Dit tweede theoretische verband noemen we het verband gebaseerd op het individuele effect plus het buurteffect. Het gevolg van het buurteffect is dat in figuur 5.1 het tweede theoretische verband wordt weergegeven via een lijn die steiler naar beneden loopt dan die van het theoretische verband dat alleen gebaseerd is op het individuele effect.

Merk op dat bij het in figuur 5.1 weergegeven buurteffect geen sprake is van vermindering van de totale hoeveelheid kansarmen; ze zijn alleen anders over de buurten verdeeld dan je op basis van puur het individuele effect zou verwachten. Omdat het beleid juist probeert om via ruimtelijke ingrepen (herstructurering) de omvang van de totale kansarmoede te verkleinen, schieten we met een dergelijk buurteffect dus niets op. De winst die eventueel geboekt zou worden aan de ene kant, wordt weer teniet gedaan door het verlies dat geleden wordt aan de andere kant.

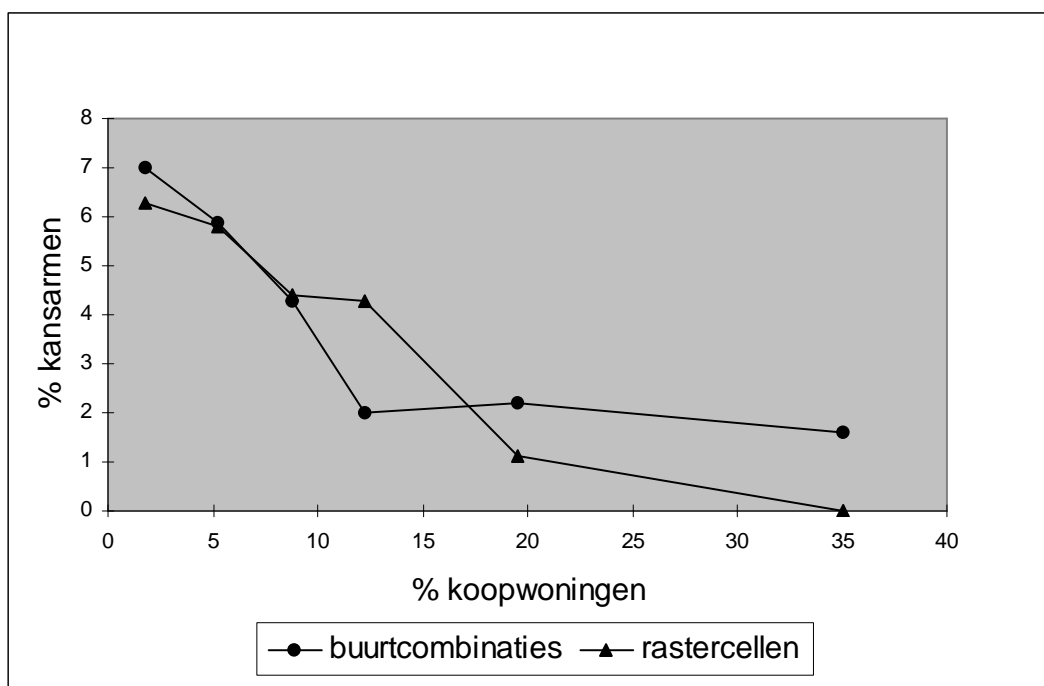
Ook in figuur 5.2 is naast het theoretische verband gebaseerd op het individuele effect een tweede theoretisch verband weergegeven dat mede gebaseerd is op een buurteffect. Nu is er echter sprake van een kromlijinig buurteffect. In dit geval is dus sprake van een situatie waarin er ten aanzien van de kansarmoedeconcentratie een groot verschil is tussen 'homogene onderkantwijken' en 'gemengde wijken'; het verschil tussen gemengde wijken en homogene 'bovenkantwijken' is veel minder groot. In theorie is een dergelijk verband denkbaar, en in feite is het veronderstellen van het bestaan van een kromlijinig verband tussen kansarmoede concentraties en de samenstelling van de woningvoorraad noodzakelijk om beleid gericht op het tegengaan van kansarmoede (in cumulatieve zin) via menging te legitimeren. Een geringe verschuiving van koopwoningen van homogene bovenkantgebieden naar homogene onderkantgebieden levert dan in die bovenkantgebieden slechts een geringe verhoging van de kansarmoede op, terwijl in die onderkantgebieden de afname van de kansarmoede veel groter is. Bij het betreffende kromlijnige verband levert een geringe menging van de woningvoorraad dus al een behoorlijke daling van de kansarmoede op.

De vraag is nu of de verbanden in werkelijkheid inderdaad het gewenste kromlijnige patroon vertonen. Ten aanzien van de woningkenmerken kunnen we dat aflezen uit de figuren 5.3 tot en met 5.6; het betreft de rol van de menging van koopwoningen, van particuliere (koop- of huur-) woningen, van woningen met minstens drie kamers, en van nieuwbouwwoningen. In figuur 5.7 zien we de rol van de menging van de bevolking naar etniciteit; het betreft de rol van de aanwezigheid van Nederlanders plus mensen afkomstig uit de overige geïndustrialiseerde landen. We bespreken nu deze figuren.

Met betrekking tot de woningkenmerken laat eigenlijk alleen het verband tussen koopwoningen en kansarmoedeconcentratie op het niveau van buurtcombinaties een kromlijnigheid in de geambieerde richting zien. Maar op het niveau van rastercellen doet deze kromlijnigheid zich niet voor. Ook bij de overige kenmerken komt het gewenste kromlijnige verband niet tevoorschijn.

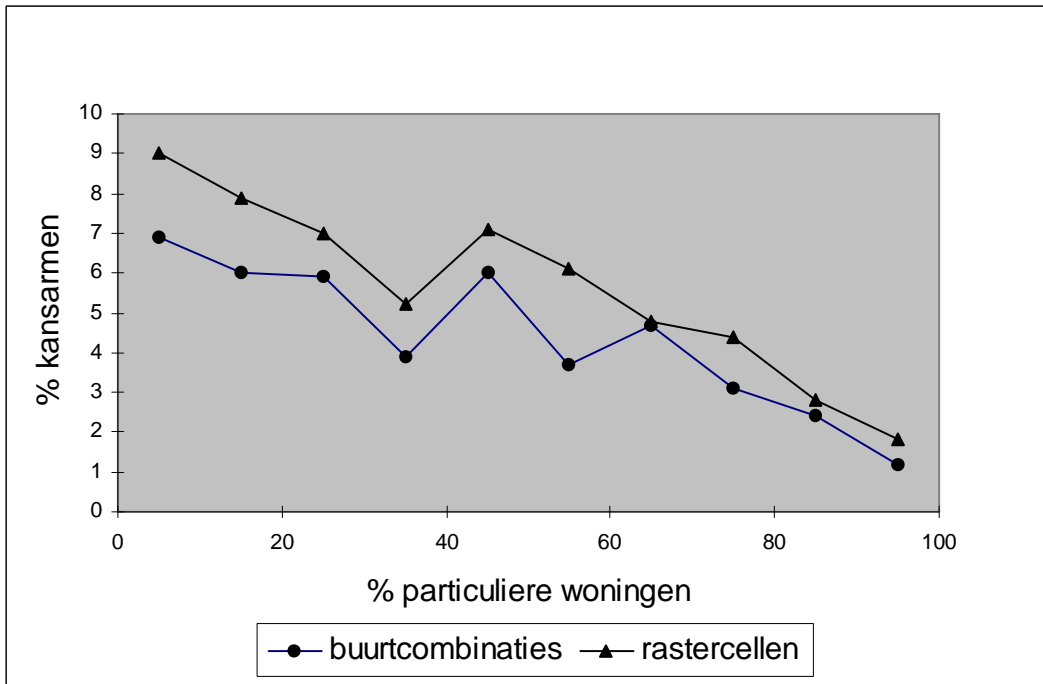
Ook menging naar etniciteit levert niet het beoogde kromlijnige verband op: deels gemengde buurtcombinaties en rastercellen geven zelfs nog hogere kansarmoedeconcentraties te zien dan gebieden waar nauwelijks Nederlanders en buitenlanders uit geïndustrialiseerde landen wonen

Figuur 5.3
Effect menging koopwoningen.

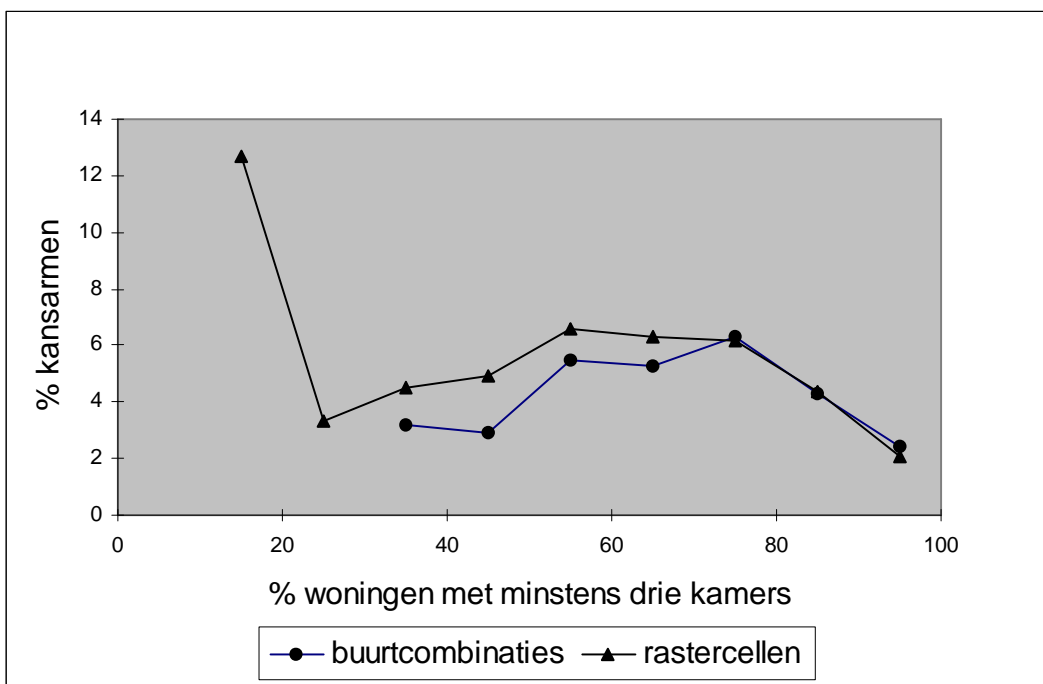


Bron: berekeningen auteurs; dat geldt ook voor de volgende figuren

Figuur 5.4
Effect menging particuliere (huur- of koop)woningen.

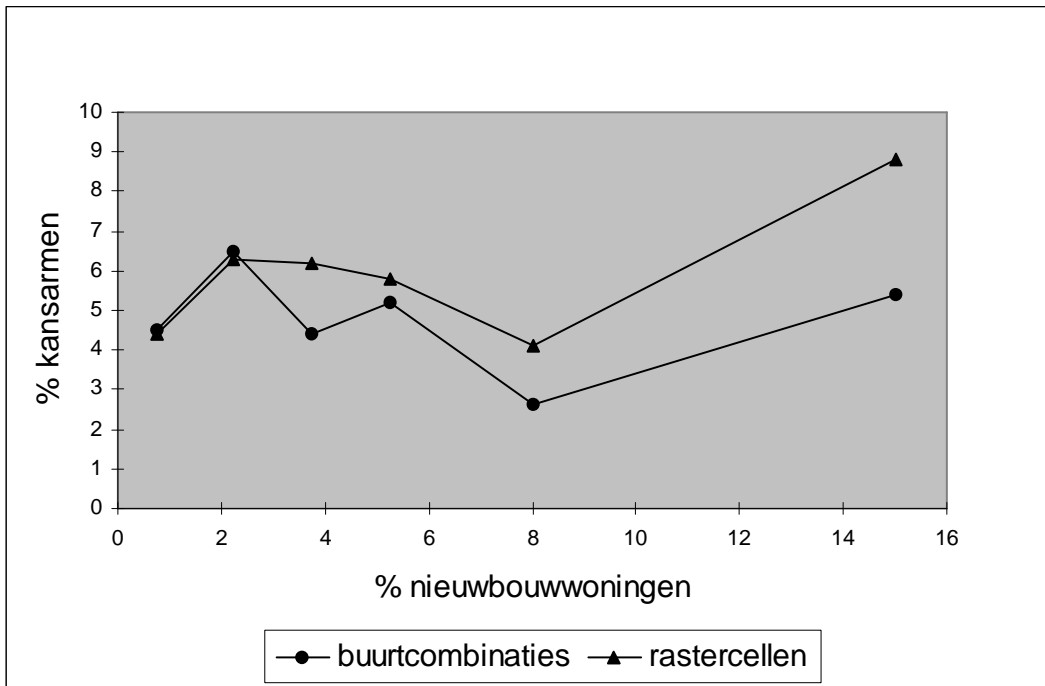


Figuur 5.5
Effect menging woningen met minstens drie kamers.

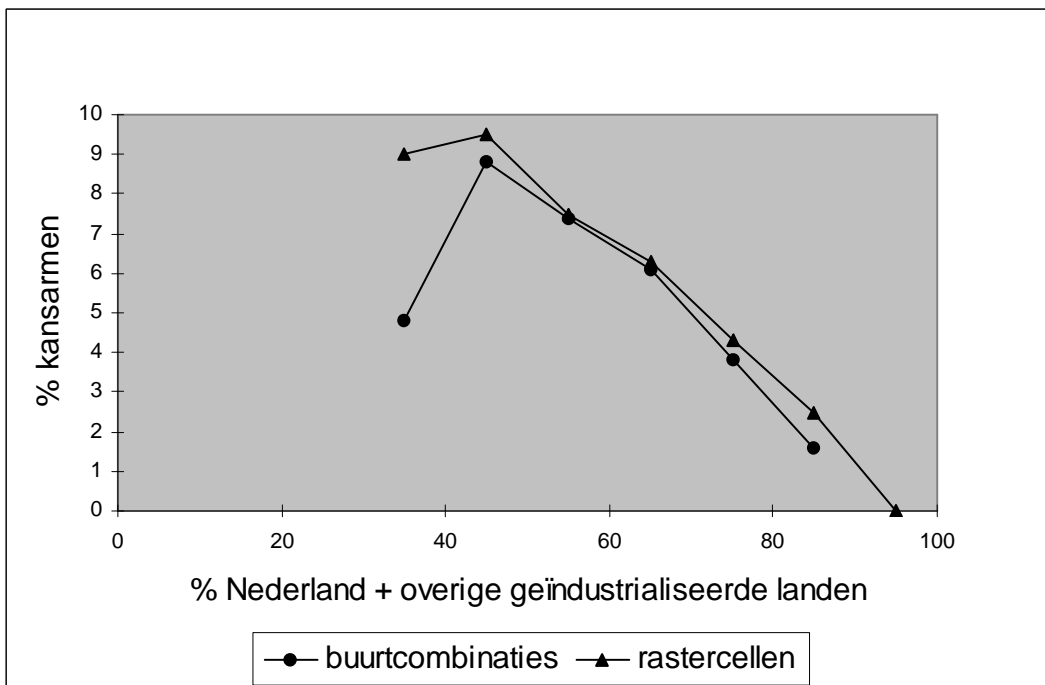


Figuur 5.6

Effect menging nieuwbouwwoningen.



Figuur 5.7
Effect menging bevolking naar etniciteit.



5.3 Samenhang met gegevens van de Amsterdamse woningcorporaties

In tabel 5.3 en 5.4 wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties. Dit databestand is rijker dan dat van de gemeente zoals dat in tabel 5.1 en 5.2 is gebruikt, maar betreft, zoals hiervoor al is uiteengezet, alleen de woningen van de Federatie. Dit bestand kan daarom niet zonder meer gebruikt worden om de woningvoorraad van een buurtcombinatie of rastercel te typeren; de gegevens zouden immers op een klein en selectief deel van deze woningvoorraad betrekking kunnen hebben. Daarom zijn er drie verschillende eisen voor de dekkingsgraad van deze data gebruikt; hoe strenger de eis hoe kleiner uiteraard het aantal gebieden dat aan deze eis kan voldoen.

Het is logisch te verwachten dat, indien een samenhang tussen bepaalde woningenkenmerken van woningcorporaties en het aandeel kansarmoede in de werkelijkheid bestaat, dat het duidelijkst is af te lezen in situaties waar het gebied nagenoeg geheel bestaat uit corporatiewoningen. In situaties waar ook een flink aandeel van de woningen in particulier eigendom is, kan het verband ook sterk door die andere woningen worden bepaald. Het verband kan dan sterker of zwakker worden. Om iets te kunnen zeggen over de relatie tussen het woningcorporatiebezit en kansarmoede, is het daarom het best om de aandacht vooral te richten op de gebieden die (nagenoeg) geheel bebouwd zijn met corporatiewoningen; we operationaliseren deze eis door te kijken naar die gebieden waarin meer dan 80 procent van de woningen in het bezit van de woningcorporaties is.

Op basis van tabel 5.3 blijken we dan te kunnen vaststellen - zij het voorzichtig, in verband met het niet statistisch significant zijn van de samenhangen - dat zich op het niveau van de buurtcombinaties (relatief grote gebieden derhalve) enkele verwachte verbanden manifesteren; een toename van het aandeel eengezinswoningen, een hogere huur, een groter vloeroppervlak, en een groter aantal WWS-punten hangen steeds samen met een lager aandeel kansarmen. Wat wel opvalt is dat er tevens een negatief verband is bij het aantal mutaties en de gemiddelde leegstand. Hoe meer mutaties hoe minder kansarmoede; hoe hoger de gemiddelde leegstand, hoe minder kansarmoede. Zonder nader onderzoek is weinig over deze samenhang te zeggen. Op het niveau van de rastercellen (relatief kleine gebieden derhalve) zijn de verbanden nadrukkelijk anders. Op dat niveau lijken het huurniveau, de woninggrootte en het aantal WWS-punten er opeens niet meer toe te doen wat betreft de samenhang met het aandeel kansarmen, terwijl de samenhang met de gemiddelde leegstand nu (significant) positief is. Kennelijk duidt leegstand op microniveau wel op kansarmoedeconcentratie, maar leegstand op mesoniveau niet.

Als we iets willen zeggen over de relatie tussen de concentratie van kansarmoede en de kenmerken van corporatiewoningen in gebieden die tot maximaal 50 procent kunnen bestaan uit andere woningen, heeft de samenhang uiteraard minder duidelijke betekenis. De kansarmoedeconcentratie kan namelijk heel goed bepaald zijn door de aanwezigheid van die andere woningen. Het meest opvallende bij deze verbanden zijn die tussen het aantal mutaties, respectievelijk de gemiddelde leegstand enerzijds, en kansarmoedeconcentraties anderzijds. Die verbanden blijken in de niet noodzakelijk homogene corporatiegebieden niet meer te bestaan, terwijl ze in de homogene corporatiegebieden wel bestaan.

Tabel 5.3

Productmoment-correlatiecoëfficiënten tussen het percentage kansarmen in 1994 en kenmerken van de woningen van de Amsterdamse woningcorporaties in 1998.

	buurt- combinaties	rastercellen	
percentage eengezinswoningen			
minstens 25 woningen in bezit	-0,11	-0,08	*
én meer dan 50% der woningen in bezit	-0,21	-0,13	*
én meer dan 80% der woningen in bezit	-0,23	-0,16	
	-0,25	-0,13	**
gemiddelde totale huur	-0,30	-0,15	**
minstens 25 woningen in bezit	-0,43	0,00	
én meer dan 50% der woningen in bezit			
én meer dan 80% der woningen in bezit	-0,12	-0,08	*
	-0,18	0,01	
	-0,23	-0,00	
gemiddelde vloeroppervlakte			
minstens 25 woningen in bezit			
én meer dan 50% der woningen in bezit	-0,23	-0,21	**
én meer dan 80% der woningen in bezit	-0,30	-0,21	**
	-0,37	0,02	
gemiddelde aantal WWS-punten	0,32	0,17	**
minstens 25 woningen in bezit	0,05	0,00	
én meer dan 50% der woningen in bezit	-0,46	-0,18	
én meer dan 80% der woningen in bezit	0,10	0,14	**
	0,01	0,11	*
gemiddelde aantal mutaties	-0,22	0,21	*
minstens 25 woningen in bezit			
én meer dan 50% der woningen in bezit	0,23	-0,04	
én meer dan 80% der woningen in bezit	-0,02	-0,11	*
	-0,09	-0,03	
gemiddelde leegstand			
minstens 25 woningen in bezit	62	698	
én meer dan 50% der woningen in bezit	31	356	
én meer dan 80% der woningen in bezit	14	110	

% individuele huursubsidie
 minstens 25 woningen in bezit
 én meer dan 50% der woningen in bezit
 én meer dan 80% der woningen in bezit

aantallen
 minstens 25 woningen in bezit
 én meer dan 50% der woningen in bezit
 én meer dan 80% der woningen in bezit

Bron: berekeningen auteurs

* : significant bij een onbetrouwbaarheid van 5%

** : significant bij een onbetrouwbaarheid van 1%

Tabel 5.4

Productmoment-correlatiecoëfficiënten tussen het percentage kansarmen in 1994 en vraag en aanbod van de Amsterdamse woningcorporaties in 1998.

	buurt-combinaties	aantal
<hr/>		
% kleine goedkope woningen onder de aangeboden woningen		
minstens 25 woningen aangeboden	0,25	53
én meer dan 50% der woningen in bezit	0,38 *	31
én meer dan 80% der woningen in bezit	0,60 *	14
gemiddelde aantal reacties bij de aangeboden kleine goedkope woningen		
minstens 25 kleine goedkope woningen aangeboden	-0,15	47
én meer dan 50% der woningen in bezit	0,02	31
én meer dan 80% der woningen in bezit	0,24	14
gemiddelde aantal acceptaties bij de aangeboden kleine goedkope woningen		
minstens 25 kleine goedkope woningen aangeboden	0,20	47
én meer dan 50% der woningen in bezit	0,02	31
én meer dan 80% der woningen in bezit	-0,17	14
% kleine goedkope woningen onder de toegewezen woningen		
	0,22	51
	0,40 *	31

minstens 25 kleine goedkope woningen toegewezen	0,62 *	14
én meer dan 50% der woningen in bezit		
én meer dan 80% der woningen in bezit		

Bron: berekeningen auteurs

* : significant bij een onbetrouwbaarheid van 5%

** : significant bij een onbetrouwbaarheid van 1%

Tabel 5.4 geeft de samenhang weer tussen kansarmoedeconcentratie en het functioneren van de lokale woningmarkt (woningaanbod en toewijzing). Deze analyse is door het geringe aantal waarnemingen (dit zijn vrijkomende woningen) uitsluitend mogelijk op het niveau van de buurtcombinaties. De tabel laat zien, dat er een samenhang bestaat tussen kansarmoedeconcentratie en het beschikbaar komen van kleine en goedkope woningen. Hoe meer er van deze woningen worden aangeboden – en toegewezen – hoe hoger de concentratie van kansarmoede is. Ook is er een positieve samenhang tussen het aantal reacties bij aangeboden kleine goedkope woningen en de concentratie van kansarmoede, maar deze samenhang is niet statistisch significant.

Ook bij de gegevens van de Amsterdamse woningcorporaties kan men zich afvragen of het gewenste kromlijngige verband met de kansarmoede zich voordoet. Ten aanzien van de variabelen uit tabel 5.3 is die analyse alleen uitgevoerd voor het percentage eengezinswoningen; daarbij bleek het betreffende kromlijngige verband niet aanwezig te zijn. Voor het percentage woningen met individuele huursubsidie leek deze analyse niet zinvol. Voor de overige kenmerken is de analyse niet uitgevoerd omdat de gegevens zijn aangeleverd als gemiddelden per complex zonder dat de variatie binnen de complexen bekend is; de analyses zouden daardoor onbetrouwbaar zijn. Voor de kenmerken uit tabel 5.4 is de analyse alleen uitgevoerd voor het percentage kleine goedkope woningen onder de aangeboden woningen en het percentage kleine goedkope woningen onder de toegewezen woningen; ook daar ontbreekt het betreffende kromlijngige verband.

6 Conclusies

In het voorgaande is een aantal inzichten uit de literatuur aangaande de relatie tussen woning en bewoner gepresenteerd. Uit dit overzicht bleek, dat dit verband wel bestaat, maar niet zeer krachtig is en in de tijd bovendien aan verandering onderhevig; met name de toenemende sociale differentiatie lijkt de samenhang tussen woning en bewoner te verkleinen, respectievelijk te verbijzonderen. De analyse die vervolgens gepresenteerd is, bevestigt deze inzichten. De samenhang tussen kenmerken van de woningen en kansarmoede blijkt niet erg sterk.

Het gebruik van kansarmoede - laag opgeleid en geen inkomen uit betaald werk in het huishouden - als indicator voor achterstand of armoede is zeker te prefereren boven een indicator die zich louter op inkomen baseert. Immers een categorie als studenten kan bezwaarlijk met sociale achterstand verbonden worden, ook al is het inkomen van studenten laag. Met de benadering via kansarmoede is het perspectief op sociale mobiliteit dus veel beter gemeten. De analyse wijst uit, dat er in Amsterdam slechts een gering aandeel kansarmen bestaat; iets meer dan 4%. Laag opgeleide, niet als werkloze geregistreerde 65-plussers, blijven hier gezien de gehanteerde definitie buiten beschouwing. Een gedeelte van deze groep zou men als kansarm kunnen willen beoordelen, al richt zich de maatschappelijke ongerustheid rond tweedeling en getto's evenmin op deze categorie. Incorporatie van deze kansarmen zal het percentage licht doen toenemen, maar het zal nog altijd bescheiden zijn.

Het beleid van stedelijke herstructurering, voor zover gericht op het verminderen van sociale achterstand door menging van woningtypen en daarmee bewoners, zou derhalve voor een bescheiden categorie bedoeld zijn. Daarnaast zijn de niveaus van concentratie van kansarmoede relatief laag. Er blijken slechts kleine pockets of poverty gevonden te kunnen worden; klein in de zin van geen grote ruimtelijk aaneengesloten gebieden en bovendien slechts een geringe concentratie van kansarmen bevattend.

Voor de analyse is gebruik gemaakt van twee ruimtelijke aggregatieniveaus: rastercellen en buurtcombinaties. De resultaten met rastercellen verschillen niet echt van die met buurtcombinaties als ruimtelijke eenheid.

De samenhang tussen kansarmoedeconcentratie en kenmerken van de woningvoorraad en etniciteit is in veel gevallen volgens de verwachting. Dit geldt niet voor nieuwbouw en hoogbouw: nieuwbouw blijkt in de Amsterdamse situatie geen garantie voor een duidelijk lagere concentratie van kansarmoede; en hoogbouw blijkt niet synoniem met concentratie van kansarmoede. Dat wil zeggen, dat de gedachte, dat nieuwbouw automatisch tot 'upgrading' leidt, moet worden bijgesteld. Wellicht hangt dit met het in Amsterdam gevoerde beleid van stadsvernieuwing samen. Ook de veronderstelling dat hoogbouw automatisch tot kansarmoedeconcentratie leidt, moet worden bijgesteld.

Het gebruik van data, waarmee de woningvoorraad uitgebreider geïndiceerd kan worden, ook al betreffen deze slechts een deel van het woningbestand, leidt niet tot een wijziging in deze inzichten. Wel lijkt een groot aanbod van kleine en goedkope woningen daadwerkelijk tot een hogere kansarmoedeconcentratie te leiden.

In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat het stedelijk herstructureringsbeleid er op gericht is om buurten naar woningen (en dus naar bewoners) te mengen, om aldus een evenwichtige verdeling van kansarmen over de stad tot stand te brengen met als

uiteindelijk doel daarmee kansarmoede te bestrijden en te verminderen. Voor deze visie geven de genoemde inzichten uit bovenstaande analyse dus geen steun. De daarvoor benodigde kromlijnige verbanden ontbreken namelijk vrijwel geheel. Er blijkt in de Amsterdamse situatie nauwelijks sprake van een duidelijk verlaagde kansarmoedeconcentratie in qua woningkenmerken gemengde rastercellen of buurtcombinaties. Het bijwoord 'nauwelijks' is hierbij van toepassing omdat op het niveau van de buurtcombinaties wel het gewenste kromlijnige verband is aangetroffen tussen het niveau van de kansarmoede en het percentage koopwoningen. Dat verband is echter het enige kromlijnige verband van het juiste type dat is gevonden.

Dat brengt ons tot de conclusie dat het herstructureringsbeleid, voor zover gericht op het tegengaan van kansarmoede, slechts een gering effect heeft, en op dit punt feitelijk bijstelling behoeft. Dit gedeelte van het beleid probeert kansarmen in feite indirect te helpen: via de woning en woonomgeving moet de kansarmoede vermindert of weggenomen worden. Het is onduidelijk hoe dit mechanisme werkt. Ook in de literatuur kan er geen duidelijke steun voor gevonden worden. De hier beschreven analyse bevat in elk geval weinig steun voor deze werking. Kansarmoede is een individueel kenmerk, dat weliswaar in zekere zin in de woning en woonomgeving tot uitdrukking wordt gebracht, maar dat niet sterk door deze woning en woonomgeving beïnvloed wordt. Daarnaast is het aandeel werkelijk kansarmen in Amsterdam niet erg groot; in elk geval kleiner dan het aandeel waar een benadering van kansarmen via de woningmarkt om lijkt te vragen. Tenslotte moet dit beleid gestalte gaan krijgen in een maatschappelijke context, waarin de rol van de vrije (woning)markt groter moet worden. Dit lijkt de kans op succes voor het sturen van de sociale samenstelling van woonbuurten immers te bemoeilijken. Daarom kan men de aanpak van kansarmoede beter niet via de woningmarkt laten lopen. Een directe benadering via opleiding en arbeidsmarkt lijkt veel effectiever. Het volkshuisvestingsbeleid kan zich dan concentreren op de taak om het aanbod van woningen en woonmilieus zo goed mogelijk af te stemmen op de vraag ernaar.

Literatuur

- ABF (1998), Basisanalyse Ontwikkelingen op Wijkniveau. Delft: ABF onderzoek en informatie.
- AMERSFOORT, H. VAN (1992), Ethnic residential patterns in a welfare state: Lessons from Amsterdam, 1970-1990. *New Community*, vol. 18, no. 3, pp. 439-456.
- BLOKLAND-POTTERS, T. (1998), Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- BOER, N.G.J. DE & J.W. DUYVENDAK (1998), Wijkaanpak een trend? Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BUYS, A. (1997), De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken. (m.m.v. M. de Groot en D. Hoogewoud). Amsterdam: RIGO.
- DE LANNOY, W. & C. KESTELOOT (1990), Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad. In: Werkgroep Mort-Subite, Barsten in België. Berchem: EPO.
- DEURLOO, M.C., S. MUSTERD & W. OSTENDORF (1997), 'Pockets of Poverty'. Amsterdam/Utrecht: AME/NETHUR. DGVH-NETHUR rapport, nr. 2.
- DUIVESTIEN, A. (1996), De stad als spiegel van de samenleving. *Woningraad Magazine*, nr. 3, pp. 33-40.
- GALSTER, G. & A. ZOBEL (1998), Will Dispersed Housing Programmes Reduce Social Problems in the US?. *Housing Studies*, vol. 13, no. 5, pp. 605-622.
- GOETZE, R. (1979), Understanding Neighborhood Change: the Role of Expectations in Urban Revitalization. Cambridge: MA: BallingerPub.Co.
- JOBSE, R.B. (1974), Bevolkingssamenstelling en -ontwikkeling in grootstedelijke nieuwbouwwijken: achtergronden en consequenties. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, okt. pp. 354-366.
- KESTELOOT, C. (1998), Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie. *Planologisch Nieuws*, jg. 18, nr. 3, pp. 144-147.
- KLEINHANS, R., L. VELDBOER & J.W. DUYVENDAK (1999), Integratie door Differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- MASSEY, D.S. & N.A. DENTON (1993), *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.
- MEER, C. VAN DER (1996), Monitoring van buurten. Signalering en analyse van probleemcumulatie. Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam.
- MEULENBELT, K. (1997), Van een een- naar een tweetoppige woningmarkt. De opkomst en neergang van woonbuurten in het Amsterdamse en Rotterdamse stadsgewest. Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam.
- MUSTERD, S. (1998a), Sleutelpositie wijk bij herstructurering? *Geografie*, maart 1998, pp. 13-14.
- MUSTERD, S. (1998b), Armutskonzentration in Amsterdam. Methodisch-theoretische Überlegungen bei der Armutsforschung aus geographischer Sicht und einige empirische Ergebnisse. In: Ven, J. van de & J. van der Weiden, Berlin und Amsterdam: Struktur, Bild, Groszstadtprobleme. Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam, p 129-139.

- MUSTERD, S., J. DROOGLEEVER FORTUIJN, W. OSTENDORF & H. SCHMAL (1990), Middelmatig middelhoog. Een onderzoek naar het functioneren van naoorlogse (middel-)hoogbouw in de gemeente Breda. Amsterdamse Sociaal-Geografische Studies nr. 31. Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, Universiteit van Amsterdam.
- MUSTERD, S. & W. OSTENDORF (1994), Affluence, Access to Jobs, and Ethnicity in the Dutch Welfare State; the case of Amsterdam. *Built Environment*, vol. 20, no. 3, pp. 242-253.
- MUSTERD, S. & W. OSTENDORF (EDS.) (1998), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.
- MUSTERD, S. & M. DE WINTER (1998), Conditions for Spatial Segregation: Some European Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, no. 4, pp. 665-673.
- NOTA DE GEDIFFERENTIEERDE STAD (1996), *Gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk*. Den Haag, ministerie van VROM.
- NOTA STEDELIJKE VERNIEUWING (1997), *VROM-projectgroep Herijking Belstato*. Den Haag.
- OSTENDORF, W. (1998), Raumpolitik und Segregation in niederlandischen Stadten. In: Ven, J. van de & J. van der Weiden, *Berlin und Amsterdam: Struktur, Bild, Groszstadtprobleme*. Amsterdam: AME, Universiteit van Amsterdam, pp. 140-156.
- OSTENDORF, W. & S. MUSTERD (1997), Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie. In: *De Kwaliteit van de Buurt. Advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)*.
- OSTENDORF, W. & J. VIJGEN (1982), Segregatie en sociale integratie. *Geografisch Tijdschrift*, vol. XVI, nr. 4, pp. 368-379.
- PRAK, N.L. & H. PRIEMUS (1984), Model om het verval van naoorlogse woningen beter te voorspellen. In: *Bouw*, nr 17, pp 37-39.
- ROBSON, B. (1988) *Those inner cities*. Oxford: Clarendon Press.
- STRAALEN, V. VAN (1999), *Herstructurering Westelijke Tuinsteden*. UVA, scriptie Planologie.
- VOS, S. DE (1997) *De omgeving telt: compositionele effecten in de sociale geografie*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- VROMRAAD (1999), *Stad en Wijk: verschillen maken kwaliteit*. Advies 013. Den Haag.
- WILSON, W.J. (1987), *The truly disadvantaged, the innercity, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.