

De ongedeelde stad onder druk

De veranderende geografie van armoede in Amsterdam, 2004-2012

Wouter van Gent, Sako Musterd en Els Veldhuizen
Urban Geographies/Centre of Urban Studies, Universiteit van Amsterdam

Amsterdam koestert het ideaal van de ongedeelde stad. Buurten zouden zoveel mogelijk gemengd moeten zijn naar achtergronden van de bewoners. In dit essay wordt betoogd dat demografische ontwikkelingen en het woningmarktbeleid dit ideaal onder druk zetten. In een groot deel van Amsterdam zet nu de middenklasse de toon. De armoede raakt meer geconcentreerd en verschuift naar de randen van de stad. Willen we deze segregatie wel?

Amsterdammers hebben de neiging trots te zijn op hun stad, zeker gezien de ontwikkelingen die zich de afgelopen dertig jaar hebben voorgedaan. De stad groeit, het inkomensniveau stijgt en veel buurten liggen er keurig bij. Met zijn tamelijk gezonde economische structuur is de metropoolregio Amsterdam uitgegroeid tot een van de meest welvarende gebieden in Nederland (EZA/KvK Amsterdam, 2012).

De actuele crisis gooit weliswaar wat roet in het eten, vooral in de financiële sector en gerelateerde zakelijke diensten, maar de toeristenstroom blijft groeien. Bovendien nam de bevolking in de crisisjaren nog sterker toe dan daarvoor al het geval was, waarbij we ons wel moeten realiseren dat dit gedeeltelijk komt doordat de economische onzekerheid mensen die anders de stad zouden verlaten langer doet blijven. Daarnaast neemt ook het aandeel migranten uit rijkere landen al enige tijd toe, wat te maken heeft met de internationaal sterke positie van Amsterdam in een aantal economische sectoren, zoals de creatieve industrie en de zakelijke dienstverlening.

Deze dynamiek heeft geleid tot een groei van het aantal 'nieuwe stedelijke huishoudens', waar dikwijls anderhalf of twee inkomens worden binnengebracht, alsmede tot een toename van stedelijke huishoudens met kinderen en van goedverdienende 'westerse' migranten en *expats*. Kortom, in korte tijd is een groot deel van Amsterdam het domein van de middenklasse geworden.

Dit alles heeft zich niet zonder beleidsinterventie voltrokken. De laatste tien tot vijftien jaar heeft het Amsterdamse gemeentebestuur zich buitengewoon ingespannen om de groeiende middenklasse te accommoderen (Van Gent, 2013). Het gaat hier om *gentrification*-stimulerend beleid, waarbij investeringen zijn gedaan in de openbare ruimte en in het faciliteren van woningbouw om bepaalde buurten in een ander woningmarktsegment te plaatsen; maar ook om herstructurerings- en nieuwbouwbeleid, waarbij opnieuw hervorming van de woningmarkt vooropstond. Deze hervormingen hebben een sterke groei aan koopwoningen teweeggebracht ten koste van goedkopere huurwoningen.

Gevolgen voor minima

Tegelijkertijd zijn er echter ontwikkelingen waar men wellicht minder trots op is. Hoe vergaat het de Amsterdammers met een smallere beurs, in het bijzonder de allerarmsten, de minima? Met alle bovengeschetste veranderingen is het gerechtvaardigd de vraag te stellen of niet juist deze armere groepen in de knel komen op de stedelijke woningmarkt. In het Amsterdamse woningmarktbeleid staat aangegeven dat de stad er voor iedereen is en dat een al te scherpe ruimtelijke tweedeling naar sociale positie van bewoners moet worden voorkomen. Ondanks

de groeiambities wil Amsterdam geen gedeelde stad zijn of worden (Gemeente Amsterdam, 2008). De vraag is echter of deze ambitie ook werkelijk houdbaar is en of de ‘ongedeelde stad’ niet onder toenemende druk komt te staan.

In deze bijdrage beperken we ons tot de positie van minimahuishoudens op de woningmarkt en hun ruimtelijke aanwezigheid in de stad.¹ Wij verwachten dat de ontwikkelingen op de woningmarkt – de verschuiving naar koop, het duurder worden van particuliere huur, het schaarser worden van sociale huur, en de toenemende vraagdruk op de woningmarkt – zullen leiden tot een residualisering van de sociale huursector en verdere ruimtelijke marginalisering van de woonpositie van de minima.

Residualisering houdt in dat een steeds groter deel van de huishoudens met een laag inkomen aangewezen raakt op sociale huurwoningen, terwijl tegelijkertijd deze sector minder ruimte zal bieden aan andere sociale categorieën, zoals (lagere) middenklassehuishoudens. *Ruimtelijke marginalisering* houdt in dat de lage inkomens in toenemende mate geconcentreerd raken in buurten met veel sociale huur, maar logischerwijs ook in buurten met veel andere sociale minima. Wanneer dat werkelijk gebeurt, dan zal de ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk snel toenemen.

We proberen in dit essay de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Is sprake van toenemende residualisering van de sociale huursector?
- Is sprake van een groeiende ruimtelijke marginalisering van lage inkomens?
- Welke factoren spelen een belangrijke rol in de verandering van de ruimtelijke patronen van huishoudens met een laag inkomen in Amsterdam?

Toelichting kernbegrippen

Residualisering is geen nieuw verschijnsel. Al vroeg na de start van de neo-liberale koers op de woningmarkt in het Verenigd Koninkrijk werd er door Forrest en Murie (1983) op gewezen dat een belangrijk gevolg zou zijn dat bepaalde segmenten van de woningmarkt steeds meer bestemd zouden worden voor het armste deel van de bevolking. Hoewel het rechtvaardig lijkt dat de sociale huursector in de eerste plaats bestemd is voor degenen die deze het meest nodig hebben, mogen de negatieve gevolgen van het proces van residualisering niet over het hoofd gezien worden.

Immers, wanneer de sociale huursector een veel ruimere doelgroep bedient, dan heeft dat ook voordelen: het bedienen van meer sociale klassen door woningcorporaties helpt mee bij het voorkomen van sociale segregatie en tweedeling. Daaraan gerelateerd is dat de sociale huursector en de daarin verblijvende huishoudens niet zo gauw gestigmatiseerd zullen worden. Uit de literatuur is bekend dat stigmatisering aanzienlijke negatieve effecten kan hebben (zie bijvoorbeeld Carpenter e.a., 1994; Permentier, 2009). Een ander voordeel van een sociale huursector die niet uitsluitend is gericht op huishoudens met lage inkomens, is gelegen in de waardeontwikkeling van het bezit van sociale verhuurders. Een brede sector biedt meer mogelijkheden om de waarde van het hele bezit op peil te houden en heeft positieve gevolgen voor de financiële positie van de corporatiesector als geheel.

Ruimtelijke marginalisering duidt op het verschijnsel dat de financieel zwakste huishoudens in toenemende mate geconcentreerd raken in de minst gevraagde buurten van de stad. Het gaat hier om een groeiende sociaal-ruimtelijke segregatie. In dit essay zullen wij nagaan of deze processen zich in Amsterdam voordoen door een antwoord te geven op de drie gestelde vragen.

Neemt residualisering van sociale huursector toe?

In Amsterdam, evenals in Nederland als geheel, is sprake van een snel veranderende

compositie van de sociale huursector. De richting van de verandering blijkt uit een recente analyse van gegevens uit het WoonOnderzoek Nederland van 1989 en 2009 (Musterd, 2014). In dat onderzoek werd nagegaan in welke mate de sociale huursector bewoond wordt door huishoudens met een benedenmodaal of bovenmodaal inkomen, en hoe die verhouding veranderd is tussen 1989 en 2009. Uit de gegevens spreekt duidelijk een residualiseringstrend: de sociale huursector wordt in toenemende mate bewoond door huishoudens met een benedenmodaal inkomen, in Nederland als geheel en in Amsterdam (zie tabel 1).

Tabel 1, Residualisering van de sociale huursector: ontwikkeling van het aandeel huishoudens in de sociale huursector dat zich beneden of boven het mediane inkomen bevindt, 1989 en 2009

	Nederland				Amsterdam			
	1989		2009		1989		2009	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Beneden de mediaan	10.999	63	18.589	80	700	67	1.245	78
Boven de mediaan	6.539	37	4.777	20	348	33	346	22
Totaal	17.538	100	23.366	100	1.048	100	1.591	100

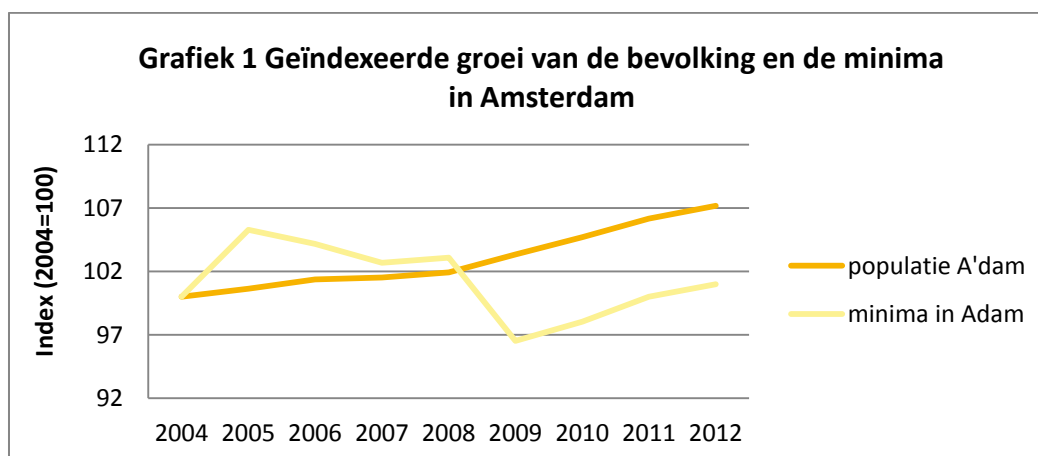
Bron: Musterd, 2014; bewerking van WoonOnderzoek Nederland, 1989 en 2009.

Neemt de ruimtelijke marginalisering toe?

In deze bijdrage willen we de aandacht echter vooral richten op de minimahuishoudens en hun ruimtelijke concentratie. We beginnen met een beknopte schets van de ontwikkeling van de minima in Amsterdam over de periode 2004-2012.

Figuur 1 laat een fluctuerend verloop van het aantal minimahuishoudens zien, met een opvallende afname van 2005 tot 2009, waarna weer een toename plaatsvond. Omdat tussen 2004 en 2012 sprake was van een groei van de totale stadsbevolking, nam het aandeel minimahuishoudens voornamelijk relatief af in de periode tussen 2004 en 2008 (van 17,7% in 2004 naar 16,6% in 2008) en bleef het ongeveer gelijk in de crisisjaren sinds 2008.

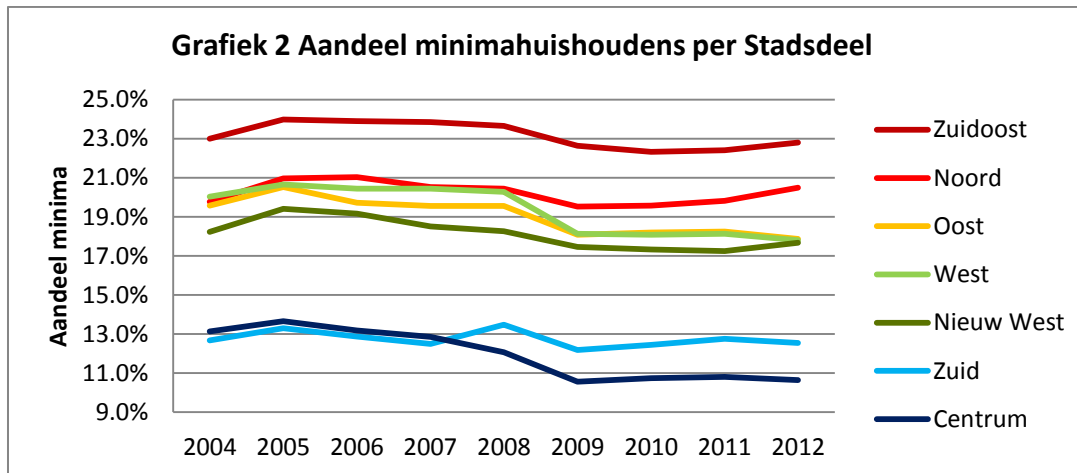
Figuur 1, Geïndexeerde groei van de bevolking en de minima in Amsterdam, 2004-2012



In *figuur 2* brengen we de ruimtelijke verdeling over de stad in beeld. We zien grote

verschillen in het aandeel minimahuishoudens tussen de stadsdelen, maar de ontwikkeling door de tijd heen is opvallend gelijk, zij het niet identiek. Het grootste contrast vinden we tussen Zuidoost enerzijds en het Centrum en Zuid anderzijds. In absolute zin is het beeld anders. Alleen in West en Centrum is er een daling in het aantal minimahuishoudens. Andere stadsdelen laten groei zien. Opvallend is dat het aantal minima in stadsdeel Oost met 10% is gestegen, terwijl het aandeel is gedaald. Dit heeft te maken met een sterke toename van het aantal huishoudens, voornamelijk niet-minima, in de nieuwe buurten op IJburg.

Figuur 2, Aandeel minimahuishoudens per stadsdeel in Amsterdam, 2004-2012



Verandering in de ruimtelijke concentratie in detail

Het stadsdeelniveau is echter erg grof om ruimtelijke patronen van verandering te kunnen ontdekken. De beschikbaarheid van informatie over minima op het zespositie-postcodeniveau maakt een analyse van ruimtelijke concentraties (postcodeclusters) op een veel lager schaalniveau mogelijk.² We beperken ons tot concentraties met ten minste tien minimahuishoudens en een oppervlakte van ten minste 4500 vierkante meter.³ Ruimtelijke concentraties zijn op verschillende manieren gedefinieerd, op basis van 2 (duidelijke concentratie), 3 (sterke concentraties) en 4 standaard-deviaties (zeer sterke concentraties) boven het gemiddelde aandeel minima in de stad als geheel.

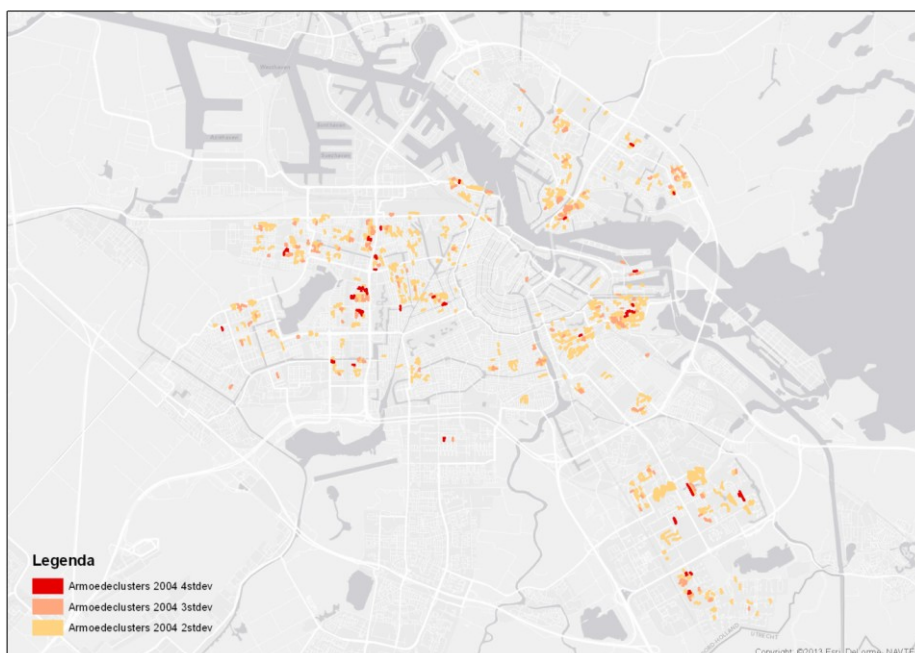
In *tabel 2* zien we dat in 2004 ruim 24% van de minima woonde in concentraties van minima, 5,5% in sterke concentraties van minima, en minder dan 1,4% in zeer sterke concentraties van minima. In 2012 zijn de percentages gestegen tot respectievelijk 29, bijna 20 en bijna 6%. Het aandeel minima in concentraties van minima neemt niet veel toe, maar in 2012 blijken veel meer minima in concentraties van minima te wonen dan in 2004.

Tabel 2, Aandeel minima in Amsterdam en in concentratiebuurten in Amsterdam, 2004 en 2012

	Aandeel minima-huishoudens in Amsterdam	Aandeel minima wonend in concentraties (2 st dev)	Aandeel minima wonend in sterke concentraties (3 st dev)	Aandeel minima wonend in zeer sterke concentraties (4 st dev)	(Gem.) aandeel minima in concentraties (2 st dev)	(Gem.) aandeel minima in concentraties (3 st dev)	(Gem.) aandeel minima in concentraties (4 st dev)
2004	17,65%	24,3%	5,5%	1,4%	39,0%	48,2%	57,6%
2012	16,63%	29,0%	19,6%	5,9%	39,3%	44,8%	50,4%
2012 volgens definities 2004 ⁴	16,63%	25,8%	15,0%	2,0%	40,2%	46,3%	55,0%

Dat betekent dat er meer of ruimtelijk uitgebreidere concentraties zijn ontstaan. Uit de onderstaande concentratiekaarten voor 2004 en 2012 blijkt dat zowel het aantal concentraties als de omvang van de concentraties duidelijk is toegenomen. Er zijn bijvoorbeeld nieuwe concentraties ontstaan in Nieuw-West (in de buurt van oude concentraties), in Oost op IJburg en in de Transvaalbuurt, en in enkele buurten in Noord en Zuidoost (vooral in Holendrecht en Reigersbos).

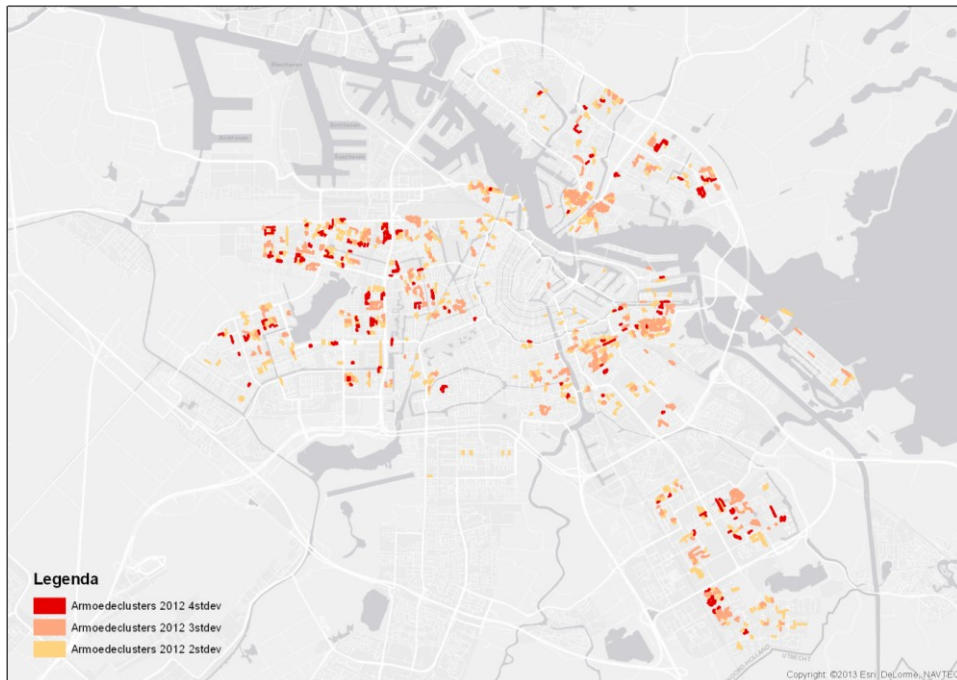
Kaart 1, Armoede in Amsterdam in 2004: concentraties, sterke concentraties en zeer sterke concentraties



Bron: O+S, bewerkt door auteurs.

Kaart 2, Armoede in Amsterdam in 2012: concentraties, sterke concentraties en zeer sterke concentraties

sterke concentraties



Bron: O+S, bewerkt door auteurs.

Analyse van ruimtelijke concentraties minima

Hoe is nu de toename van (sterke) concentraties van minima te verklaren? Zijn minimagroepen meer geneigd om bij elkaar te wonen, of speelt de veranderende woningmarkt ook een rol? Om deze vragen te beantwoorden hebben we gekeken naar de verandering in het aandeel minima per postcodegebied tussen 2004 en 2012. Vervolgens hebben we gekeken in hoeverre veranderingen in de woningvoorraad en sociale samenstelling samenhangen met de ruimtelijke verschuiving van de armoede (zie appendix).

Onze analyses laten duidelijk zien dat de toename van het aandeel minima in zespositie-postcodegebieden gekoppeld is aan een toename van oudere en oude bewoners. Ook is er een positief verband met de ontwikkeling van het aandeel niet-westerse allochtone Amsterdammers en met de ontwikkeling van het aandeel huishoudens met kinderen en eenoudergezinnen. Een groei in aandeel van al deze categorieën in een postcodegebied impliceert een significant hogere kans op groei van het aandeel minima. Als het postcodegebied daarentegen gekenmerkt wordt door een toename van het aandeel samenwonenden zonder kinderen, is een significante afname van het aandeel minima waarschijnlijk.

Woningmarktkenmerken blijken eveneens duidelijk samen te hangen met veranderingen in het aandeel minima. Waar het aandeel koopwoningen toeneemt en waar de woningwaarde stijgt, neemt het aandeel minima in de bevolking significant af. Waar het aandeel sociale huurwoningen toeneemt, neemt het aandeel minima in de bevolking significant toe. Doordat de sociale huurvoorraad steeds sterker verband houdt met de aanwezigheid van lage inkomens (residualisering), mag zelfs bij een gelijkblijvend aandeel sociale huur in een postcodegebied al verwacht worden dat het aandeel minima er toeneemt.

Conclusie

Tussen 2004 en 2009 groeide de bevolking van Amsterdam harder dan het aantal minima, maar in de periode 2009-2012 liepen beide samen op. Per saldo is het aandeel minima in de bevolking over de laatste tien jaar enigszins afgenomen. Recente ontwikkelingen maken echter duidelijk dat huishoudens met lage inkomens tegelijkertijd steeds meer aangewezen raken op de sociale huurwoningvoorraad of op andere goedkope woningen. De ruimtelijke verschillen tussen gebieden waar veel sociale huur en waar veel koopwoningen te vinden zijn, worden daardoor steeds nadrukkelijker gekoppeld aan sociale verschillen.

Dat komt ook scherp naar voren in de ruimtelijke patronen van de minima en in de veranderingen tussen 2004 en 2012. De veranderingen op de woningmarkt bieden minder kansen voor lage inkomens. Het gevolg is dat Amsterdam weliswaar relatief minder armoede kent, maar dat deze armoede wel meer geconcentreerd wordt. Er komen steeds meer minima in gebieden te wonen waar ook al veel andere minima woonden. Er is dus sprake van een toenemende concentratie en segregatie van minima. De residualisering van de sociale huursector en de moeilijke toegang tot de duurder wordende particuliere sector, gepaard aan het feit dat het aandeel sociale huurwoningen vooral in de meest stedelijke stadsdelen het sterkst afneemt, leiden tot een toenemende ruimtelijke concentratie van minima in de wijken aan de rand van de stad en in stukjes (nog) niet-opgewaardeerde vooroorlogse wijken in Oost en West.

De hier geschetste ontwikkeling is, zoals we hebben laten zien, begrijpelijk gelet op de bevolkingskenmerken en het gevoerde woningmarktbeleid in Amsterdam, maar is tevens in strijd met het door het gemeentebestuur geformuleerde beleid ten aanzien van het tegengaan van tweedeling en segregatie in alle delen van de stad.

Noten

- 1 De definitie van minimahuishoudens is dat zij beschikken over minder dan 110% van het wettelijk sociaal minimum.
- 2 Zogenaamde geïnstitutionaliseerde minimahuishoudens (inclusief geconcentreerde studentenwoningen) zijn buiten beschouwing gelaten.
- 3 De procedure voor het inzichtelijk maken van de ruimtelijke concentraties is gebaseerd op de mappingmethode van de Stadsmonitor Amsterdam en bestaat uit drie stappen. In de eerste stap worden zespositie-postcodegebieden geselecteerd die voldoen aan de concentratie-eis. De standaard concentratie-eis is het stadsgemiddelde plus twee standaardafwijkingen, maar de eis kan ook strenger gedefinieerd worden. Alleen postcodegebieden die voldoen aan de concentratie-eis worden meegenomen in de volgende stap, waarin de oppervlakte van de geselecteerde postcodegebieden uitgebreid wordt met een buffer van 25 meter. In de laatste stap worden de postcodegebieden die overlappen zowel ruimtelijk als inhoudelijk samengevoegd. Vervolgens kunnen aanvullende selectiecriteria worden gesteld (zoals het minimum aantal minimahuishoudens in het concentratiegebied).
- 4 Concentratiegrenzen zijn voor 2004: 33,93%, 41,97% en 50,01%. Voor 2012: 31,48%, 38,90% en 46,33%. Grenzen nemen af door de toename van de niet-minimabevolking in nieuwe, relatief welvarende buurten. Om er zeker van te zijn dat het beeld van toenemende concentratie niet alleen het gevolg is van schuivende concentratiegrenzen, geeft tabel 2 ook de cijfers voor 2012 met de concentratiegrenzen van 2004. Deze cijfers bevestigen de toenemende concentratie van armoede.

Literatuur

- Carpenter, J., Y. Chauviré en P. White, P. (1994), Marginalization, polarization and planning in Paris. *Built Environment*, 20 (3): 218-230.
- EZA/ KvK Amsterdam (2012), *De economische verkenningen metropoolregio Amsterdam 2012*. Amsterdam: Economische Zaken Amsterdam en Kamer van Koophandel Amsterdam.
- Forrest, R. en A. Murie (1983), Residualization and council housing: aspects of the changing social relations of housing tenure. *Journal of Social Policy*, 12 (4): 453-468.
- Gemeente Amsterdam (2008), *Wonen in de metropool. Woonvisie Amsterdam tot 2020*. Amsterdam: Dienst Wonen.
- Gent, W.P.C. van (2013), Neo-liberalization, housing institutions and variegated gentrification. How the 'third wave' broke in Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (2): 503-522.
- Musterd, S. (2014), Public housing in an era of neo-liberalism. *Housing Studies* (te verschijnen).
- Permentier, M.G. (2009), *Reputation, neighbourhoods and behaviour*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Appendix

Tabel 3, OLS-regressieanalyse, afhankelijke variabele: verschil in aandeel minimahuishoudens in procentpunten op zespositie-postcodeniveau (niet geclusterd, minimaal 10 woningen) in gemeente Amsterdam, 2004-2012

Variabele	B	Standardised Bèta	Sign.
Constante	-1,763		,000
Vershil leeftijdscategorie 45-64 jaar	0,135	0,136	,000
Vershil leeftijdscategorie 65 jaar en ouder	0,177	0,147	,000
Vershil in aandeel niet-westerse allochtonen	0,082	0,202	,000
Vershil in samenwonenden zonder kinderen	-0,021	-0,025	,039
Vershil in samenwonenden met kinderen	0,109	0,152	,000
Vershil in eenoudergezinnen	0,232	0,211	,000
Vershil eigenaar-bewoners	-0,091	-0,145	,000
Vershil in sociale huurwoningen	0,054	0,089	,000
Ontwikkeling WOZ-waarde 2004-2010 (relatief)	-0,010	-0,035	,001
Groei/afname woningvoorraad (relatief aan buurt, natuurlijke logaritme)	0,201	0,003	,771
		R2 (adj.) = ,190	
		N = 8.147	

Toelichting bij tabel 3

De regressieanalyse heeft als afhankelijke variabele het verschil tussen het percentage minima in 2004

en 2012 (in procentpunten) per postcode. Alleen postcodes met ten minste tien woningen zijn in de beschouwing betrokken (een analyse met postcodegebieden met minimaal twintig woningen leidt tot vrijwel dezelfde conclusies; alleen het effect van samenwonende stellen zonder kinderen is dan niet langer significant).

Aansluitend bij de bovenstaande bespreking hebben we kenmerken van de verandering van de woningvoorraad opgenomen, aangevuld met demografische en culturele kenmerken van de bewoners. Behalve de WOZ-waardeverschillen, die betrekking hebben op de periode 2004-2010, zijn alle variabelen gebaseerd op de situatie tussen 2004 en 2012. Behalve de veranderingen in woningvoorraad en WOZ-waarde, waarvoor de relatieve veranderingen zijn bepaald, zijn alle verschilmaten uitgedrukt in procentpunten. Het voordeel hiervan is dat de niet-gestandaardiseerde B-coëfficiënten gemakkelijk te interpreteren zijn. De ontwikkeling van de woningvoorraad is meegenomen om te corrigeren voor grote schommelingen in WOZ-waarde en eigendomsverhoudingen die ontstaan bij herstructurering en nieuwbouw.