DOSSIER: VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP SEGREGATIE EN RUIMTELIJKE ONGELIJKHEID

Introductie: perspectieven op ruimtelijke segregatie

Cody Hochstenbach*

Introductie

Elders in dit nummer staat het artikel 'Een ontspannen perspectief op residentiële segregatie' van Sako Musterd. Dit is een ingekorte en bewerkte versie van zijn afscheidsrede als hoogleraar stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam, een positie die Musterd sinds 1995 bekleedde. Het artikel gaat in op de ruimtelijke segregatie in onze steden. Een zeer actueel onderwerp: in de meeste westerse steden neemt de woonsegregatie naar inkomen toe en dit wordt door velen als urgent probleem gezien.

In zijn artikel pleit Musterd desalniettemin voor een meer ontspannen perspectief op segregatie, waarbij 'verschillende in plaats van gemiddelde buurten' worden geacommodeerd. Dit zou tegemoetkomen aan de woonvoorkeuren van veel mensen, die een zekere homogeniteit lijken te waarderen. Dat wil zeggen: veel mensen hebben een voorkeur om (overwegend) onder gelijkgestemden te wonen. Musterds perspectief lijkt in dit opzicht haaks te staan op dat van beleidsmakers, die overwegend op zijn minst argwanend naar concentraties van armoede en minderheden kijken.

In dit dossier gaan twee auteurs, Emily Miltenburg en Jack Burgers, in op dit perspectief. Miltenburg analyseert vanuit dit perspectief het Nederlandse beleid omtrent de vestiging van statushouders. Burgers neemt ons mee door de tijd in het (beleids)denken over bevolkingsconcentraties. In deze begeleidende introductie tracht ik het 'ontspannen perspectief' van Musterd te duiden aan de hand van drie kernonderwerpen in zijn omvangrijke werk over segregatie: de rol van de staat, een dynamisch perspectief op segregatie, en buurteffecten.

De staat

Veel van onze kennis en aannames over ruimtelijke segregatie zijn gestoeld op Amerikaans onderzoek. In dit onderzoek is doorgaans betrekkelijk weinig aandacht voor de rol van de overheid en haar beleid (Van Kempen & Murie, 2009). Uiteraard heeft dit te maken met de relatief beperkte overheidsinvloed in de Verenigde Staten. Echter, zeker in veel Europese steden kan de staat een belangrijke rol spelen in het vormgeven van segregatie. Overheidsbeleid kan de segrega-

* Dr. Cody Hochstenbach is lid van de redactie van *Beleid en Maatschappij*.

tie actief beperken door tegenwicht te bieden aan marktkrachten, maar kan haar ook bevorderen en bestendigen door diezelfde marktkrachten te faciliteren. In Musterds onderzoek naar segregatie stond de rol van de staat en de structuur van de verzorgingsstaat al snel centraal (zie bijvoorbeeld Musterd & Ostendorf, 1998).

Weliswaar is in de meeste Europese landen een duidelijke trend waar te nemen richting een minder herverdelende overheid en, in het verlengde daarvan, meer sociale en ruimtelijke ongelijkheid (Musterd e.a., 2017), maar nog steeds geldt dat de ruimtelijke segregatie hier doorgaans een stuk minder omvangrijk is dan in Amerikaanse steden (Musterd, 2005). Eén verklaring hiervoor is dat beleidsmakers in een land als Nederland sterk de neiging hebben in te grijpen in buurten waar concentraties van armoede en migrantengroepen ontstaan. Dat optreden behelst vaak de omvangrijke sloop van betaalbare sociale huurwoningen en de ontwikkeling van duurdere marktwoningen om zo een sociaaleconomisch gemengde buurtsamenstelling te bewerkstelligen. Het gaat dan om sociaal mengingsbeleid.

De vraag is of zulk overheidsingrijpen altijd nodig of effectief is. Het feit dat ergens concentraties van lagere inkomens of etnische minderheden ontstaan, hoeft niet te betekenen dat er ook sprake is van een probleem. Het kan hier gaan om betaalbare buurten waar huishoudens met een smalle beurs met plezier wonen zonder dat zij daar nadeel van ondervinden. Is dat het geval, dan lijkt hardhandig overheidsingrijpen niet op zijn plaats.

Ruimtelijk mengingsbeleid kan in zulke gevallen al dan niet bedoeld uitmonden in een vorm van gentrificatiebeleid (Bridge, Butler & Lees, 2012), waarbij lagere-inkomensgroepen worden verdrongen in plaats van geholpen. Denk hierbij aan het dominante buurtbeleid waarbij betaalbare sociale huurwoningen worden vervangen door duurdere marktwoningen – door sloop en nieuwbouw of door verkoop en liberalisering. Lagere-inkomensgroepen betalen dan de prijs voor sociale menging in de vorm van minder betaalbare woonopties (Hochstenbach, 2019). Daarnaast wijst Musterd er in zijn bijdrage op dat gericht buurtingrijpen kan bijdragen aan de stigmatisering van de buurt en haar bewoners. Zo hebben beleids termen als Vogelaarwijken, prachtwijken en krachtwijken voor velen nog steeds een nare bijmaak. Agressief en experimenteel ruimtelijk beleid zoals het controversiële Deense gettobeleid en de Rotterdamwet kunnen bijdragen aan verdere uitsluiting en stigmatisering omwille van sociaalruimtelijke menging. Wordt dit stigma te prominent, dan kan het de levens van buurtbewoners negatief beïnvloeden.

Volgens mij moet Musterds ontspannen perspectief op woonsegregatie in dit licht gezien worden: krampachtig overheidsbeleid doet al gauw meer kwaad dan goed door betaalbare woningen te slopen en bewoners te stigmatiseren of criminaliseren zonder dat het nodig is. Zulk beleid kost bovendien veel geld en bereikt doorgaans slechts een klein percentage van alle sociaaleconomisch zwakke huishoudens (Van Gent, Musterd & Ostendorf, 2009). Dit betekent zeker niet dat we al het mengingsbeleid achter ons moeten laten: er kunnen wel degelijk redenen zijn om in te grijpen, net als dat er inclusieve vormen van sociale menging denkbaar zijn.

Dynamische levens

Zeker in zijn meer recente werk toont Musterd zich daarnaast voorstander van een meer dynamisch perspectief op ruimtelijke segregatie. De meeste personen zijn niet heel hun leven gebonden aan één buurt, laat staan dat zij daar ‘gevangen’ zitten. Verschillende buurten voorzien in verschillende behoeften gedurende de levensloop. Huishoudens passen hun woonsituatie aan op hun leefsituatie. Musterd illustreert dit argument met de metafoor van de jas en de garderobe. Je woonbuurt moet je passen als een jas, maar omdat je behoeften en voorkeuren gedurende de levensloop veranderen heb je een garderobe aan woonbuurten nodig (Musterd e.a., 2019).

Het argument van dit perspectief is als volgt: binnen een stedelijk systeem moeten voor alle typen huishoudens en voor alle levensfasen geschikte én betaalbare woonmilieus voorhanden zijn. Dat past niet in een en dezelfde buurt. Jonge alleenstaanden hebben immers andere behoeften dan gezinnen met kinderen. Het streven naar de ‘gemiddelde buurt’ – veelal gecombineerd met de abstracte ambitie om ‘wooncarrières in de buurt’ te faciliteren – staat op gespannen voet met deze realiteit. Jonge alleenstaanden en gezinnen vragen andere voorzieningen en volgen een ander levensritme. Dergelijke uiteenlopende behoeften laten zich niet altijd verenigen in een enkele buurt.

Een soortgelijk argument kan gegeven worden voor inkomensgroepen. Steden moeten idealiter plek bieden aan mensen uit verschillende lagen van de bevolking, of het nu gaat om mensen met lage, gemiddelde of hoge inkomens. Zolang mensen met een hoger inkomen in staat zijn zichzelf ruimtelijk af te zonderen van andere bevolkingsgroepen – en segregatieonderzoek laat zien dat hoge-inkomensgroepen doorgaans het sterkst gesegregeerd wonen (Musterd e.a., 2017) – blijft er behoefte bestaan aan betaalbare buurten die plek bieden aan lagere inkomens. Dergelijke buurten spelen een belangrijke rol in het stedelijk weefsel van de stad en kunnen voor individuen als springplank fungeren door opwaartse sociale mobiliteit te faciliteren.

Ook vanuit dit perspectief vormt het bestaan van bevolkingsconcentraties niet direct een probleem. Buurten vervullen immers een andere rol voor verschillende typen huishoudens én binnen een stedelijk systeem.

Buurteffecten

Het is dus niet zo dat segregatie per definitie problemen oplevert. Toch kan dat wel het geval zijn wanneer de buurtcontext invloed uitoefent op de levenskansen en levenskwaliteit van haar bewoners. Dit worden ook wel buurteffecten genoemd. Het meeste onderzoek richt zich op negatieve buurteffecten: wanneer al gemarginaliseerde bewoners nog eens extra hinder ondervinden van de buurt waar zij wonen. Zulke buurteffecten kunnen onder andere samenhangen met de aanwezige voorzieningen in een buurt, met stigmatisering, met sociale netwerken of met scholingsmogelijkheden. Musterd heeft veel onderzoek gedaan naar dergelijke buurteffecten, waarbij hij doorgaans concludeert dat deze in de Neder-

landse context niet heel omvangrijk zijn. Buurteffecten kunnen wel bestaan, maar vooral onder specifieke voorwaarden of voor specifieke groepen. Emily Miltenburg (2017) noemt dit conditionele buurteffecten. Als ze bestaan, zijn ze bovendien doorgaans niet heel sterk.

Dit alles betekent niet dat we ruimtelijke segregatie maar op haar beloop moeten laten, zo benadrukt Musterd in zijn bijdrage. Segregatie kan wel degelijk problematische vormen aannemen, waarbij het belangrijk is bijzondere aandacht te hebben voor zowel de sterkte als de schaal van segregatie. De sterkte is de mate waarin verschillende bevolkingsgroepen gescheiden wonen, de schaal heeft betrekking op de omvang: gaat het om homogene buurtjes in heterogene wijken of gaat het om uitgestrekte homogene gebieden. Musterd suggereert dat sterkere segregatie op grotere schaal problemen kan opleveren. Ik denk ook aan eigen onderzoek met Musterd: als gevolg van de gentrificatie van de binnensteden stelden wij een suburbanisatie van armoede vast (Hochstenbach & Musterd, 2018). Lagere-inkomensgroepen vinden steeds lastiger plek in de grote stad en vestigen zich in toenemende mate in groeikernen in de regio, waar nieuwe armoedeconcentraties ontstaan. Op zulke plekken kunnen lage-inkomensgroepen waarschijnlijk minder profiteren van stedelijke arbeidsmarkten. Zo is het aantal bereisbare banen vanuit Lelystad aanzienlijk lager dan vanuit Amsterdam.

Tot slot

Mijn interpretatie is dat deze perspectieven op de rol van de staat, dynamische levens en buurteffecten de ontspannen blik van Musterd omtrent segregatie voeden. In het slot van zijn bijdrage nuanceert hij zijn perspectief:

‘Ik pleit ervoor om juist verschillende in plaats van gemiddelde buurten na te streven. Daarmee wordt aangesloten bij de voorkeuren van huishoudens. Dit moet niet worden opgevat als een oproep tot laissez faire-beleid; er moeten namelijk grenzen worden gesteld aan segregatie om negatieve externe effecten, als die zich voordoen, te voorkomen. Een preventieve interventiestrategie zou kunnen uitgaan van het al genoemde idee dat huishoudens een zekere vrijheid moeten hebben om een woonmilieu te kiezen dat bij hen past.’ (Musterd, 2020, 352)

Wat mij betreft is het tegengaan van ruimtelijke segregatie wenselijk vanuit een ruimtelijk perspectief op stedelijke rechtvaardigheid, ook wanneer de daadwerkelijke nadelen van segregatie beperkt blijven. Daarbij lijkt segregatie als product van een gebrek aan keuzemogelijkheid problematischer dan zelfgekozen vormen van segregatie. Echter, de zelfgekozen segregatie van de ene groep betekent in de praktijk veelal de gedwongen segregatie van de andere. Stedelijke rechtvaardigheid moet echter zeker niet alleen over segregatieniveaus gaan, maar ook over een optimale toegang tot voorzieningen en locatievoordelen. Daarnaast moet het gaan over toegang tot de stad: het gaat niet alleen over de vraag waar verschillende groepen in de stad kunnen wonen, maar in toenemende mate ook óf ver-

Cody Hochstenbach

schillende groepen in de stad kunnen wonen. Eerder noemde ik al dat gentrificatie van stadsbuurten bijdraagt aan een suburbanisatie van armoede. Deze verschillende aspecten kunnen schuren. Het interveniëren in arme buurten door er sociale huurwoningen te slopen en duurdere koopwoningen voor terug te bouwen kan bijdragen aan een meer gemengde bevolkingssamenstelling en minder segregatie. Tegelijkertijd beperkt zulk beleid direct de woonkansen van lage-inkomensgroepen. Ruimtelijke menging als geïsoleerd beleidsdoel kan zo meer kwaad dan goed doen.

In dit Dossier vindt u twee uitgebreide reacties op het artikel van Musterd. Emily Miltenburg past het 'ontspannen perspectief' toe op de casus statushouders. Er wordt vaak gepleit voor een evenredige verdeling over Nederlandse gemeenten, maar dit hoeft helemaal niet voordelig te zijn. Het is veel logischer de woonlocatie te koppelen aan lokale of regionale arbeidsmarkten. Miltenburg merkt bovendien op dat de kans op arbeidsparticipatie toeneemt 'als er in de buurt waar de migrant zich vestigt al een gevestigde migrantengemeenschap (herkomstgenoten met een baan) aanwezig is' (2020, 407).

Jack Burgers biedt vervolgens een historisch perspectief op het denken over en omgaan met concentraties van wat hij deprivatie en deviantie noemt. Hij laat zien dat er soms gekozen wordt voor beleidsmatige ruimtelijke concentratie, maar soms juist voor het verwateren en verspreiden van die concentraties (zie ook Uitermark, 2014). Of beleidsmakers nu kiezen voor het wel of niet aanpakken van segregatie, Burgers waarschuwt voor zogenaamde 'fatale remedies': onbedoelde gevolgen van beleid en kennis.

Literatuur

- Bridge, G., Butler, T., & Lees, L. (red.) (2012). *Mixed communities: Gentrification by stealth?* Oxford: Policy Press.
- Burgers, J. (2020). Vechten tegen het monster. Concentratie van deprivatie en deviantie in steden. *Beleid en Maatschappij*, 47 (4): 413-420.
- Gent, W.P. van, Musterd, S., & Ostendorf, W. (2009). Disentangling neighbourhood problems: Area-based interventions in Western European cities. *Urban Research & Practice*, 2 (1): 53-67.
- Hochstenbach, C. (2019). Sociale menging? Vergeet de elitewijken niet! *Beleid en Maatschappij*, 46 (1): 204-206.
- Hochstenbach, C., & Musterd, S. (2018). Gentrification and the suburbanization of poverty: Changing urban geographies through boom and bust periods. *Urban Geography*, 39 (1): 26-53.
- Kempen, R. van, & Murie, A. (2009). The new divided city: Changing patterns in European cities. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 100 (4): 377-398.
- Miltenburg, E. (2017). *A different place to different people: Conditional neighbourhood effects on residents' socio-economic status*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Miltenburg, E. (2020). Een ander perspectief op het spreidingsbeleid voor statushouders. *Beleid en Maatschappij*, 47 (4): 405-412.
- Musterd, S. (2005). Social and ethnic segregation in Europe: Levels, causes, and effects. *Journal of urban affairs*, 27 (3): 331-348.

- Musterd, S. (2020). Een ontspannen perspectief op residentiële segregatie. *Beleid en Maatschappij*, 47 (4): 339-358.
- Musterd, S., Damhuis, R., Gent, W. van, & Hochstenbach, C. (2019). *De regio als garderobe: Huishoudens, levensfasen en woonmilieus in de Nederlandse metropool*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Musterd, S., Marcińczak, S., Ham, M. van, & Tammaru, T. (2017). Socioeconomic segregation in European capital cities. Increasing separation between poor and rich. *Urban Geography*, 38 (7): 1062-1083.
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (red.) (1998). *Urban segregation and the welfare state: Inequality and exclusion in western cities*. Londen/New York: Routledge.
- Uitermark, J. (2014). Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (4): 1418-1436.