

Honderd jaar woningcorporaties: van massamodel naar *gentrification*?

Wat heeft *gentrification* met de verhuur van sociale woningen te maken? In dit artikel wordt gekeken naar de ontwikkeling van de sociale woningbouw in Nederland sinds de Woningwet van 1901. Waar de vooroorlogse sociale huurwoningen vooral waren bedoeld voor de geschoolde arbeiders, breidden de woningcorporaties na overheidsinmenging hun werkterrein fors uit: sociale huur werd de norm voor de massa van de bevolking. Sinds eind jaren tachtig is de Nederlandse sociale huursector aan grote veranderingen onderhevig. Bieden de woningcorporaties nog wel huisvesting aan de lagere en middenklasse? Is de sector aan residualisering onderhevig of bevordert hij juist de *gentrification* van stadswijken?

1901-1945 Nederland staat bekend als *het* land van de sociale woningbouw: er zijn maar weinig landen in de wereld waar verhoudingsgewijs zo veel sociale huurwoningen zijn gebouwd. De Woningwet van 1901 creëerde de zogeheten 'toegelaten instelling', een organisatie die zich inzet voor de volkswoningbouw en daarvoor bouwsubsidies kan aanvragen, zonder daarbij commerciële doeleinden na te streven - een private non-profit of een hybride organisatie. In de eerste decennia van de twintigste eeuw werden vele woningcorporaties, zoals de toegelaten instellingen in de volkshuisvesting werden genoemd, opgericht. Het was de tijd van de verzuiling, een tijd waarin bijna alle sociale, culturele, maar vaak ook economische instituties via sociaal-religieuze lijnen waren georganiseerd. In de meeste dorpen en steden ontstonden zodoende katholieke, protestantse, liberale en socialistische woningcorporaties, net zoals we dat zagen met de radioverenigingen (respectievelijk KRO, NCRV, AVRO en VARA).

In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht werden er, ondanks woningnood en slechte huisvesting, in de eerste twintig jaar na 1901 nog niet veel sociale huurwoningen gebouwd. Het duurde twee decennia voordat de Woningwet ook daadwerkelijk vruchten begon af te werpen. Een woningcorporatie oprichten was makkelijk, het verkrijgen van financiering iets minder. Na de moeizame aanloopjaren komen de woningcorporaties, mede dankzij forse overheidssubsidies, in de jaren twintig van de vorige eeuw flink op gang. In de meeste dorpen en steden verrijzen straten met sociale woningbouw, in de steden vaak zelfs hele wijken, dikwijls uitgevoerd in de aan Nederlandse situatie aangepaste tuindorpsstijl. In vergelijking met bijvoorbeeld Britse tuindorpen zijn de Nederlandse tuindorpen minder zelfstandig en dichter bij de 'moederkern' gelegen - vaak wordt van *tuinwijken* gesproken. Onder deze tuinwijken, maar ook onder andere in de jaren twintig gebouwde sociale woningbouw, zitten veel pareltjes, die tot op de dag van vandaag geliefde buurten blijken - kijk maar naar Betondorp in Amsterdam of Vreewijk in Rotterdam.

De sociale huurwoningen die werden gebouwd lijken vandaag de dag

A Century of Social Housing in the Netherlands: From Mass Model to Gentrification?

What does gentrification have to do with social housing? This article examines the evolution of social housing in the Netherlands since the Housing Act of 1901. Whereas social housing before the Second World War was primarily intended for the educated working class, housing corporations, in the wake of governmental intervention, then significantly expanded their arena: social housing became the norm for the majority of the population. Dutch social housing has been undergoing significant changes since the late 1980s. Do housing corporations still really provide housing for the lower and middle classes? Is the sector undergoing residualisation, or is it in fact contributing to the gentrification of urban areas?

1901-1945 The Netherlands are known as *the* home of social housing: in few countries in the world have so many social housing units been built, proportionally speaking. The Housing Act of 1901 created the *toegelaten instelling* (empowered institution), an organisation dedicated to social housing and allowed to apply for subsidies for it without pursuing commercial interests - a private non-profit or a hybrid organisation. The first decades of the twentieth century saw the founding of many housing corporations, as the empowered institutions for social housing were known. It was the era of *verzuiling* (pillarisation), a time when virtually all social, cultural, but often also economic institutions were organised along socio-religious lines. In most villages and towns this led to the founding of Catholic, Protestant, Liberal and Socialist housing corporations, as was the case for radio broadcasting corporations (KRO, NCRV, AVRO and VARA, respectively).

Contrary to what is generally presumed, despite housing shortages and poor housing, not many social housing units were built in the first twenty years after 1901. It would take two decades before the Housing Act actually bore fruit. Founding a housing corporation was easy, securing financing less so. After the inauspicious beginnings of the early years, housing corporations really took off in the 1920s, in part thanks to substantial government subsidies. In most villages and towns, entire streets of social housing units were built - often entire districts, in fact, in the cities, often executed in a garden-suburb style adapted to the Dutch situation. Compared to British garden suburbs, for instance, Dutch garden suburbs are less self-contained and situated closer to the 'mother core' - one often speaks of garden *districts*. These garden districts, but also other examples of social housing built in the 1920s, include many jewels that are still beloved communities to this day - consider Betondorp in Amsterdam or Vreewijk in Rotterdam.

The social housing units that were built now seem small, but at the time they were spacious dwellings many would have gladly moved into. These dwellings, in most cases, were not built for the poor or for the

klein, maar indertijd waren het ruime woningen waar velen maar wat graag wilden intrekken. De woningen waren in de meeste gevallen niet gebouwd voor de armen of de ongeschoolde arbeiders, maar eerder voor Jan Modaal – de nette, geschoolde arbeider. Wie een sociale huurwoning wilde betrekken, diende van onbesproken gedrag te zijn en de wekelijkse huur te kunnen opbrengen.

1945-1989 In de jaren dertig zet de grootscheepse bouw van sociale huurwoningen ondanks, of wellicht mede dankzij, de crisis door. Tijdens de Tweede Wereldoorlog worden in Nederland vele woningen verwoest, terwijl er bijna geen nieuwe woningen worden gebouwd. Deze twee factoren zorgen er samen met de naoorlogse babyboom voor dat het woningtekort in het naoorlogse Nederland dramatische proporties aanneemt.

De tweede fase in de ontwikkeling van de sociale huursector in Nederland begint in 1945. De overheid besluit tot grootschalige uitbreidingsplannen en de subsidiering van betaalbare huisvesting. De woningcorporaties worden de spil in het woningbouwbeleid. Na de Tweede Wereldoorlog nam de Nederlandse overheid het initiatief in de ontwikkeling van de Nederlandse sociale woningbouw. Hoewel de belangrijkste bouwers en beheerders van sociale woningbouw, de woningcorporaties, in naam private instellingen bleven, werden ze dusdanig aan de leiband gelegd dat er gesproken kan worden van publiek gereguleerde instellingen¹: in praktijk werden de woningcorporaties diensten of afdelingen van de overheid.

Sociale huurwoningen worden in de naoorlogse periode niet meer alleen gebouwd voor de geschoolde arbeiders, maar ook voor de armen en de ongeschoolde arbeiders en voor de middenklasse. De bouw van private huurwoningen neemt af en ligt een aantal jaren maar net boven de nul. Ook de bouw van koopwoningen staat in de schaduw bij de bouw van sociale huurwoningen. Wonen in een sociale huurwoning wordt, zeker in de steden, de norm, de standaard. De massale bouw van sociale huurwoningen is slechts te vergelijken met de situatie in Zweden, het Oostblok en in mindere mate Frankrijk. In de rest van Europa, inclusief Groot-Brittannië, en ook aan de andere kant van de Atlantische Oceaan, worden ook wel sociale huurwoningen gebouwd, maar niet zo veel en in zo'n hoog tempo: in Nederland nam het aantal woningen in de eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog toe met meer dan 50 procent; ongeveer tweederde van de nieuw gebouwde woningen waren sociale huurwoningen. De Britse socioloog Michael Harloe spreekt in dit verband van het 'massamodel'², aangezien er massaal sociale huurwoningen worden gebouwd voor de massa (lage en middeninkomensgroepen). Het massamodel onderscheidt zich van het 'residuele model' dat we bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Italië en België vinden en waarbij weinig sociale huurwoningen worden gebouwd die slechts bedoeld zijn voor de huisvesting van een klein deel van de lage inkomensgroepen. Het massamodel kent een traditie van insluiting, niet alleen van de armen, maar ook – en juist – van de middenklasse, die in de meeste andere landen geacht wordt op de private markt (koop dan wel huur) een woning te vinden. Het massamodel is typerend voor het 'verzorgingsstaatkapitalisme' in Zweden en Nederland, en tot het tijdperk-Thatcher ook in Groot-Brittannië.

1
W.G.M. Salet, 'Regime Shifts in Dutch Housing Policy', *Housing Studies*, 14 (1999), p. 547-557.

2
M. Harloe, *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell: Oxford / Cambridge 1995.

1

W.G.M. Salet, 'Regime Shifts in Dutch Housing Policy', *Housing Studies*, 14 (1999), 547-557.

2

M. Harloe, *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America* (Oxford / Cambridge: Blackwell, 1995).

unschooled working class, but rather for *Jan Modaal* – the respectable, educated working man. Those who wished to move into a social housing unit had to be of impeccable mores and be able to afford the weekly rent.

1945-1989 In the 1930s, the large-scale construction of social housing continued in spite, or perhaps because, of the Depression. During the Second World War, many homes in the Netherlands were destroyed and virtually no new dwellings were built. These two factors, along with the post-war baby boom, caused the housing shortage in the post-war Netherlands to reach dramatic proportions.

The second phase in the evolution of the social housing sector in the Netherlands began in 1945. The government initiated large-scale urban expansion plans as well as the subsidising of affordable housing. The housing corporations became the lynchpin in the housing policy. From the end of the Second World War, it is the Dutch government that took the initiative in the development of social housing in the Netherlands. Although the main builders and managers of social housing, the housing corporations, remained private institutions in name, they were so reined in that they can be deemed publicly regulated institutions:¹ in effect the housing corporations were agencies or departments of the government.

In the post-war period, social housing was no longer built solely for the educated working class, but also for the poor and the uneducated working class, as well as for the middle class. Construction of private rental housing declined, hovering just above the zero point for a number of years. The building of owner-occupied dwellings also took a back seat to the construction of social housing. Living in social housing, certainly in the cities, became the norm, the standard. The mass-scale building of subsidised rental housing can only be compared to the situation in Sweden, Central and Eastern Europe and the Soviet Union, and to a lesser extent, France. In the rest of Europe, including Great Britain, and on the other side of the Atlantic as well, social or public housing was built, but certainly not so much, nor at such a rate: in the Netherlands, the number of housing units grew by more than 50 per cent in the first 20 years after the Second World War; about two-thirds of the newly built dwellings were social housing units. In this context, the British sociologist Michael Harloe has evoked the 'mass model';² in that subsidised rental housing was built on a massive scale for the masses (lower- and middle-income groups). The mass model differs from the 'residual model' one finds for instance in the USA, Italy and Belgium, where few social housing units are built, intended only for the housing of a small section of the lower-income population. The mass model is characterised by a tradition of inclusion, not just of the poor, but also – and especially – of the middle class, which in most other countries is expected to find housing in the private market. The mass model is typical of the 'welfare state capitalism' of Sweden and the Netherlands – and until the Thatcher era, Great Britain as well.

1989-Present Beginning in the late 1980s, the social housing sector underwent a major shake-up. The *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig* (Policy Paper on Social Housing in the 1990s) was

Vanaf 1989 Vanaf eind jaren tachtig wordt de sociale huursector flink door elkaar geschut. In 1989 verschijnt de *Nota volkshuisvesting in de jaren negentig*, die een cultuuromslag in de sector teweegbrengt. De nota stapt radicaal af van het idee van een sociale huursector voor de massa en roept op tot een beperking tot de zogeheten ‘kerntaak’ van de overheid: de zorg voor goede en betaalbare huisvesting van de ‘aandachtsgroepen’ van beleid, hiermee worden de groepen bedoeld die financieel of om andere redenen niet in staat zijn zelfstandig goede woonruimte te bemachtigen. De individuele verantwoordelijkheid van de burger heeft een centrale plek in de nota. De verkoop van sociale huurwoningen, de geleidelijke afschaffing van bouwsubsidies (niet van de individuele huursubsidie!), de verzelfstandiging (niet privatisering!) van de woningcorporaties en de bevordering van het eigenwoningbezit komen door de nota hoog op de politieke agenda te staan.

Eenzijds werden de taken van de woningcorporaties aangescherpt door de eis dat ze bij voorrang huisvesting verlenen aan de doelgroepen van beleid. Anderzijds werd de beleidsvrijheid van deze toegelaten instellingen verruimd. De vele voorschriften over de inrichting van de eigen administratie en over de kostprijsberekening en waardebeoordeling verdwenen. De mogelijkheden om zelf een financieel beleid te voeren werden verruimd, inclusief het gebruik van de eigen reserves voor de sociale taak. Van de woningcorporaties wordt sindsdien een eigen beleid verwacht over de financiële continuïteit, de investeringen (nieuwbouw, voorraadbeheer), het huurbeleid en de huisvesting van doelgroepen. Veel corporaties streven sindsdien naar taakverbreding door bouw van duurdere huurwoningen, bouw in de koopsector of verbreding van dienstverlening aan huurders en anderen. Op die manier hopen ze een sterke marktpositie te houden en te voorkomen dat ze verhuurders worden die slechts aan de onderkant van de woningmarkt opereren; de hogere opbrengsten zouden voor de huisvesting van bewoners met een laag inkomen worden ingezet.

De ideeën uit de nota krijgen gedurende de jaren negentig langzaam vorm en hiermee begint de derde fase in de geschiedenis van de woningcorporaties: de banden met de overheid worden losser en de woningcorporaties zelfstandiger, zowel in beleidsmatig als in financieel opzicht. Een belangrijk element van de derde fase is ook dat sociale woningbouw niet langer meer voor de massa is bedoeld, maar voor hen die zonder woningcorporaties geen goede en betaalbare huisvesting kunnen vinden. De meningen verschillen over hoe groot die groep is, maar dat er in sociale huurwoningen veel mensen wonen die ook op de commerciële markt een goede woning zouden kunnen vinden, daar is bijna iedereen in Nederland het wel over eens.

Tegenstanders van de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de deregulering van de woningmarkt gebruiken daarbij twee aan elkaar tegengestelde argumenten. Het eerste argument is dat een kleinere sociale huurwoningensector tot residualisering zal leiden: alleen de lage-inkomensgroepen zullen nog in sociale huurwoningen kunnen en willen wonen. Dit impliceert een stigmatisering van de sociale huursector en zijn inwoners. Het tweede argument is dat de woningcorporaties door de toegenomen vrijheid juist de laagste inkomensgroepen links zullen laten liggen en zich zullen richten op het meer winstgevende

published in 1989 and brought about a sea change in the culture of the sector. The policy paper took a radical step away from the idea of a social housing sector for the masses and called for a retrenchment to the so-called 'core task' of the state: ensuring decent and affordable housing for the 'concern populations' of government policy – that is to say, those who were unable, for financial reasons or otherwise, to obtain adequate housing on their own. The individual responsibility of the citizen is a central focus of the policy paper, which placed the sale of social housing units, the phasing out of building subsidies (though not of individual rent subsidies!), the liberalisation (not privatisation!) of the housing corporations and the promotion of home ownership high on the political agenda.

On the one hand, the responsibilities of the housing corporations were tightened by the stipulation that they primarily provide housing for the populations targeted by government policy. On the other hand, the policy scope of these empowered institutions was expanded. The numerous regulations on setting up their individual administration and on cost accounting and valuation were dropped. The opportunities for conducting their own financial policy were also expanded, including the use of their own financial reserves for their social obligations. Housing corporations have since been expected to formulate their own policies on financial continuity, investment (new construction, housing stock management), rental policy and housing for target populations. Many corporations then strived to diversify, by building more expensive rental units, building in the home-ownership sector or expanding services for tenants and others. In this way, they hoped to maintain a strong market position and avoid becoming landlords operating merely at the bottom of the housing market; the higher profits would then be put back into housing for residents with lower incomes.

The ideas outlined in the policy paper slowly took shape during the 1990s, marking the beginning of the third phase in the history of the housing corporations: the ties with the state were loosened and the housing corporations became more self-sufficient, in terms of policy as well as of finance. One important element of the third phase is that social housing was no longer intended for the masses, but for those who could not find decent and affordable housing without the housing corporations. Opinions differ on how large this population is, but nearly everyone in the Netherlands agrees that there are many people living in social housing who could find a decent home on the commercial market as well.

Opponents of the liberalisation of the housing corporations and the deregulation of the housing market rely on two contradictory arguments in this regard. The first argument is that a smaller social housing sector will lead to residualisation: only the lower-income groups will still be able to and want to live in social housing. This implies a stigmatisation of the social housing sector and its residents. The second argument is that the housing corporations, with their increased latitude, will in fact abandon the lowest income groups and focus on the more profitable middle-class market segment, thereby promoting gentrification. Whereas people who use the first argument fear that the social housing sector will only be occupied by low-income households, people who advance the second argument are concerned that the households with the

middensegment en daarmee *gentrification* zullen bevorderen. Terwijl mensen die het eerste argument gebruiken bang zijn dat de sociale huursector alleen nog bewoond zal worden door huishoudens met een laag inkomen, zijn de mensen die het tweede argument gebruiken juist bang dat de huishoudens met de laagste inkomens niet meer bediend zullen worden door de sociale huursector en daardoor op de voorhen onbetaalbare commerciële woningmarkt zullen zijn aangewezen.

Maar hoe pakt dit in de praktijk uit? We zullen in de tweede helft van dit artikel kijken naar drie voorbeelden van beleidsmaatregelen die momenteel door de woningcorporaties worden uitgevoerd: verkoop van sociale huurwoningen, huurprijstdifferentiatie en stedelijke vernieuwing. Opvallend aan deze drie maatregelen is dat het om overheidsbeleid gaat dat wordt geïmplementeerd door de woningcorporaties. De financiële steun van de overheid aan de sector is grotendeels beëindigd, maar de overheid blijft het raamwerk definiëren en herdefiniëren waarbinnen de woningcorporaties hun taken moeten uitvoeren. In alle drie de gevallen wordt gekeken of 'nieuw beleid' tot *gentrification* leidt.

Gentrification en de afbraak van het massamodel? *Gentrification* omvat zowel een sociaal als een fysiek proces, maar deze processen hoeven niet parallel te lopen.³ In sociale zin kan er van *gentrification* worden gesproken als de mensen die in een bepaalde buurt gaan wonen rijker zijn dan de mensen die een bepaalde buurt verlaten. Dit gaat over het algemeen samen met hogere woningprijzen en huurprijzen. Aangezien verhoging van de huurprijs in Nederland in de meeste gevallen slechts in beperkte mate mogelijk is, is dit in Nederland een slechte indicator. *Gentrification* gaat samen met een aanpassing van de voorzieningen in de buurt die zich ook in toenemende mate zullen richten op hogere inkomensgroepen. Het fysieke proces van *gentrification*, in zowel de woningen als de voorzieningen als de openbare ruimte, is meestal volgend en niet leidend. Het sociale proces van *gentrification* is daarom belangrijker voor een analyse van *gentrification*.

Gentrification is niet het tegenovergestelde van het massamodel. Het massamodel kent het residuele model als primaire tegenhanger. *Gentrification* kan ontstaan als neveneffect van residualisering als een deel van de sociale huurwoningvoorraad wordt verkocht, maar kan ook ontstaan als woningcorporaties zich bewust of onbewust richten op een hoger marktsegment door de huurprijs te verhogen of door goedkope huurwoningen te vervangen door duurdere huur- en koopwoningen. De twee hierboven genoemde aan elkaar tegengestelde argumenten tegen verzelfstandiging en deregulering hebben dus één ding gemeen: in beide gevallen is er sprake van zowel afbraak van het massamodel als van *gentrification*-tendensen. Of, in andere woorden, hoewel het massamodel en *gentrification* geen tegengestelden zijn, impliceert het verlaten van de massatraditie (en daarmee het verlaten van de traditie van insluiting) wel het plaatsvinden van *gentrification*.

Verkoop van sociale huurwoningen Tot begin jaren negentig was de verkoop van sociale huurwoningen in Nederland een niet-bespreekbaar thema. Er zijn echter wel pogingen gedaan, maar door de vele voorwaarden die aan verkoop werden gesteld, was van verkoopstimulering geen sprake.⁴ Er trad een kentering op toen de sociaal-democratische PvdA

3

N. Giersig & M.B. Aalbers, 'Gentrification', in: Y. Kazepov (red.), *Visual Paths Through Urban Europe*, CD-rom included in *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford: Blackwell, 2004; zie ook R. Glass, *London: Aspects of Change*, Londen: Centre for Urban Studies, 1963; en N. Smith, *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*, Londen: Routledge 1996.

4

P.J. Boelhouwer, *De verkoop van woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting*, Delft: Delft University Press, 1988; J. Frissen, V. Theunissen & R. de Wildt, *Verkoop van huurwoningen in het ROA-gebied: Kansen en belemmeringen*, Rigo Research and Consultancy, Amsterdam 2001.

3

N. Giersig and M.B. Aalbers, 'Gentrification', in: Y. Kazepov (ed.), *Visual Paths Through Urban Europe*, CD-rom included in *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion* (Oxford: Blackwell, 2004); see also R. Glass, *London: Aspects of Change* (London: Centre for Urban Studies, 1963); and N. Smith, *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City* (London: Routledge, 1996).

4

P.J. Boelhouwer, *De verkoop van woningwetwoningen. De overdracht van woningwetwoningen aan bewoners en de gevolgen voor de volkshuisvesting* (Delft: Delft University Press, 1988); J. Frissen, V. Theunissen and R. de Wildt, *Verkoop van huurwoningen in het ROA-gebied. Kansen en belemmeringen* (Amsterdam: RIGO Research and Consultancy, 2001).

lowest incomes will no longer be served by the social housing sector and therefore be forced to turn to what is for them the unaffordable commercial housing market.

Yet how does this work out in practice? In the second half of this article, we look at three examples of policy measures currently being implemented by the housing corporations: the sale of social housing units, rent differentiation and urban regeneration. A remarkable feature of these three far-reaching measures is that they represent government policy implemented by housing corporations. Government financial support for the sector has largely been abolished, but the government continues to define and redefine the framework within which the housing corporations have to carry out their responsibilities. In all three cases, we examine whether 'new policy' is leading toward gentrification.

Gentrification and the Demolition of the Mass Model? Gentrification encompasses a social as well as a physical process, but these processes do not necessarily run in parallel.³ In a social sense, gentrification can be said to take place when the people who move into a particular neighbourhood are richer than the people who move out of that particular neighbourhood. This is generally associated with higher housing prices and rents. As rent increases in the Netherlands are in most cases only possible to a very limited extent, this is a poor indicator for this country. Gentrification is associated with an adaptation of neighbourhood facilities, which also increasingly cater to higher income groups. The physical process of gentrification, both in housing and in the facilities in public space, is usually an effect and not a cause. The social process of gentrification, therefore, is more significant to an analysis of gentrification.

Gentrification is not the opposite of the mass model, the primary antithesis of which is the residual model. Gentrification can occur as a side effect of residualisation when a portion of the social housing stock is sold, but it can also take place when housing corporations, consciously or unconsciously, target a higher market segment by raising rents or by replacing cheaper rental housing with more expensive rental or owner-occupied units. The two arguments against liberalisation and deregulation mentioned previously therefore have one thing in common: both instances represent a demolition of the mass model and a trend towards gentrification. To put it another way, while the mass model and gentrification are not opposites, the abandonment of the mass tradition (and with it the abandonment of the tradition of inclusion) does imply the advent of gentrification.

The Sale of Social Housing Units Until the early 1990s, the sale of social housing units was an unmentionable subject in the Netherlands. Attempts had been made,⁴ but the myriad conditions imposed on sales negated any stimulus for selling. A turnaround took place when the social democrats of the PvdA (the Dutch equivalent of the Labour Party) came up with a plan to compel the housing corporations, by means of a 'Right to Buy'-like approach, to sell one million of the nearly three million social housing units. After many discussions, the 'Right to Buy' became a 'Stimulus to Sell'. A subsidy scheme was introduced for low-income households wishing to purchase a home. Consequently, unlike in Great Britain, there is in the Netherlands no 'Right to Buy', but an 'Offer to Buy':

met het plan kwam om de woningcorporaties door middel van een 'Right to Buy'-achtige aanpak te dwingen één miljoen van de bijna drie miljoen sociale huurwoningen te verkopen. Na veel discussies werd het 'Right to Buy' een 'stimulatie tot verkoop'. En er werd een subsidieregeling in het leven geroepen voor huishoudens met een laag inkomen die een woning willen kopen. Daarom is er in Nederland in tegenstelling tot Groot-Brittannië geen sprake van een 'Right to Buy', maar van een 'Offer to Buy': een sociale verhuurder kan een woning aan de huurder te koop aanbieden, maar is hier niet toe verplicht; de huurder kan de verhuurder dus ook niet dwingen om een woning aan hem te verkopen. In praktijk wordt het grootste deel van de sociale huurwoningen niet aan de zittende huurders, maar aan andere huishoudens verkocht als een woning door vrijwillig vertrek van de huurder vrijkomt.⁵

Het is de vraag of de woningcorporaties de slechtere of juist de betere sociale huurwoningen zullen verkopen - en daarmee of verkoop zal leiden tot residualisering of juist tot *gentrification*. Het verkopen van slechte huurwoningen kan de corporaties een slechte naam opleveren, maar het verkopen van goede huurwoningen zorgt ervoor dat de corporaties zelf met de slechtere woningen blijven zitten. De verkoop van relatief slechte sociale huurwoningen creëert onmiddellijk een nieuwe groep van probleemwoningen; het verkopen van betere sociale huurwoningen werkt residualisering en stigmatisering in de hand, zoals de Britse praktijk maar al te duidelijk laat zien.⁶ Internationaal wordt het Nederlandse model geroemd omdat het een relatieve sterke menging van bevolkingsgroepen kent en daardoor veel minder gestigmatiseerd is dan zijn buitenlandse pedanten. Verkoop van sociale huurwoningen kan op langere termijn uitverkoop van de sociale woningbouw betekenen. Het gevaar bestaat dan dat huren alleen nog maar iets is voor de huishoudens met een laag inkomen. De residualisering in verschillende andere landen, zoals de Verenigde Staten en België (b)leek haast onvermijdelijk, omdat de sociale verhuurders daar nooit meer dan een residueel aandeel op de woningmarkt hebben gehad.

Maar de verkoop van sociale huurwoningen kan naast residualisering van de overgebleven sociale woningvoorraad ook leiden tot *gentrification* van hele buurten als de verkoop van sociale huurwoningen vooral plaatsvindt in de meer populaire buurten. Hoewel het voor de hand ligt dat mensen eerder een woning zullen kopen in een populaire buurt en daarmee *gentrification* bevorderen, is dit nog maar de vraag. Een analyse van verkoopcijfers voor Amsterdam laat zien dat de meeste sociale huurwoningen juist worden verkocht in de minder populaire buurten en dat deze woningen vooral worden gekocht door mensen met een modaal of middeninkomen.⁷ Aangezien de woningcorporaties de woningen over het algemeen (moeten) verkopen tegen de marktprijs, of net onder de marktprijs, ligt het aantal verkochte huurwoningen in populaire (lees: dure) buurten juist lager dan in minder populaire (lees: minder dure) buurten. Bovendien blijkt dat veel woningen worden verkocht aan de zittende huurders, aan buurtbewoners of mensen uit een vergelijkbare wijk; met andere woorden: er is nauwelijks sprake van *gentrification* als gevolg van de verkoop van sociale huurwoningen.

5

M.B. Aalbers, 'Promoting Home Ownership in a Social-Rented City: Policies, Practices and Pitfalls', *Housing Studies*, 19 (2004) 3, p. 483-495.

6

R. Forrest & A. Murie, *Residualisation and Council Housing: A Statistical Update*, SAUS, University of Bristol, Bristol 1990.

7

M.B. Aalbers & A. Holm, *Privatising Social Housing in Europe: The Cases of Amsterdam and Berlin*, Working paper, Universiteit van Amsterdam/Humboldt Universiteit Berlijn, Amsterdam/Berlijn 2007; R. de Heer & K. Dignum, *Amsterdamse koopwoningen voor gevarieerde markt. Onderzoek naar verkochte woningen en hun kopers 2002 en 2003*, Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, Amsterdam 2005; O+S, *Fact Sheet. Verkoop huurwoningen positief voor wooncarrières*, Amsterdam Bureau voor Onderzoek en Statistiek, Amsterdam 2005.

5

M.B. Aalbers, 'Promoting Home Ownership in a Social-Rented City: Policies, Practices and Pitfalls', *Housing Studies*, 19 (2004) 3, 483-495.

6

R. Forrester and A. Murie, *Residualisation and Council Housing: A Statistical Update* (Bristol: SAUS, University of Bristol, 1990).

7

M.B. Aalbers and A. Holm, *Privatising Social Housing in Europe: The Cases of Amsterdam and Berlin*, Working paper (Amsterdam/Berlin: University of Amsterdam/Humboldt University at Berlin, 2007); R. de Heer and K. Dignum, *Amsterdamse koopwoningen voor gevarieerde markt. Onderzoek naar verkochte woningen en hun kopers 2002 en 2003* (Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen, 2005); O+S, *Fact Sheet. Verkoop huurwoningen positief voor wooncarrières* (Amsterdam: Amsterdam Bureau for Research and Statistics, 2005).

a social landlord can offer to sell a dwelling to a tenant, but is not legally obligated to do so, and neither can a tenant compel a landlord to sell a dwelling to her/him. In practice the greater part of social housing units are not sold to the sitting tenants but sold as homes for other households once they are made available when the original tenants move out voluntarily.⁵

The question is then whether housing corporations are more likely to sell the worse or the better social housing units - and therefore whether sale will lead to residualisation or, on the contrary, gentrification. Selling poor-quality rental units can give the corporations a bad name, but selling the good-quality rental units means the corporations are stuck with the poorer-quality units. Selling relatively poor-quality social housing units instantly creates a new set of problem flats: selling the better social housing units promotes residualisation and stigmatisation, as the British experience has clearly shown.⁶ The Dutch social housing model is renowned internationally because it entails a relatively high degree of mixing among different sections of the population and is therefore much less stigmatised than its counterparts abroad. The selling of social housing units can mean, in the long term, a selling out of social housing. There is a danger that renting will become something only for low-income households. Residualisation in other countries, like the USA and Belgium, seemed (and has proved) more or less inevitable, because tenants of social housing never had more than a residual stake in the housing market.

However, selling social housing units, besides residualisation of the remaining social housing stock, can also lead to the gentrification of entire city districts, when the sale of social housing units primarily takes place in the more popular areas. While it may seem obvious that people would more readily buy a home in a popular neighbourhood and thereby promote gentrification, this remains to be seen in practice. An analysis of sales figures for Amsterdam shows that most social housing units are in fact sold in the less popular neighbourhoods, and that these dwellings are primarily purchased by people with a moderate or average income.⁷ Given that the housing corporations, in general, (must) sell the dwellings at the market price or just below it, the number of rental housing units sold in popular (expensive) neighbourhoods is in fact lower than in less popular (less expensive) neighbourhoods. Moreover, it turns out many dwellings are sold to their occupants, to neighbourhood residents or to people from a comparable area; in other words, little gentrification is taking place as a result of the sale of social housing.

Rent Differentiation In the Netherlands, rents for social housing are largely determined by the 'point system': a dwelling is assigned points for its square footage, its amenities and its quality. This represents an attempt to set an 'objective' rent figure. The dwelling's location plays hardly any role, and the scant number of points that can be 'earned' by the location is partly countered by the logic of market pricing. Many city-centre locations are assigned negative points in the point system because they entail limited greenery and more noise nuisance, even though many of these locations are popular inner-city neighbourhoods. In addition, older homes are assigned negative points because 'old' implies lesser quality. As a result, the ratio between price and location

woning krijgt punten voor de oppervlakte, de voorzieningen en de kwaliteit van de woning. Daarmee wordt beoogd een 'objectieve' huurprijs vast te stellen. De locatie van een woning telt hierbij nauwelijks mee. En het geringe aantal punten dat met de locatie is te 'verdienen', werkt deels tegengesteld aan de logica van marktprijzen. Veel centraal-stedelijke locaties krijgen in het puntenstelsel strafpunten omdat er weinig groen is en meer geluidsoverlast, terwijl veel van deze locaties geliefde binnenstadsbuurten zijn. Daarnaast krijgen oudere woningen strafpunten omdat 'oud' minder kwaliteit impliceert. Als gevolg hiervan is de relatie tussen prijs en locatie of gering of tegenovergesteld aan deze relatie in de vrije markt.

Dit probleem wordt al jaren onderkend, maar pas recent aangepakt. De verouderingsaftrek wordt gefaseerd afgeschaft en de factor locatie krijgt een zwaardere en meer marktconforme weging in de bepaling van de huurprijs. Dit betekent simpel gezegd dat de huurprijs van sociale huurwoningen in geliefde wijken hoger wordt, terwijl de huurprijs in de minst geliefde wijken nauwelijks hoger of zelfs een stuk lager wordt. Het lijkt eerlijker dat mensen meer moeten betalen om in een leuke buurt te wonen en minder om in een 'slechte' buurt te wonen. Maar wat is belangrijker: een meer marktconforme huurprijs of het tegengaan van inkomenswijken?

De differentiatie van de huurprijs van huurwoningen naar de aantrekkelijkheid en de populariteit van de buurt werkt *gentrification* in de hand en leidt ertoe dat mensen hun buurt 'uitgeprijsd' worden. Dit leidt tot minder buurten met een sterke inkomensmenging; of, in andere woorden, tot een polarisering van buurten naar inkomenspositie. De vraag is of deze prijswerking ook toegepast moet worden op de sociale-huurwoningenmarkt. Dat sommige sociale huurwoningen op de vrije markt een hogere huurprijs zouden hebben is natuurlijk waar, maar dat wil niet zeggen dat de huurprijs daarom automatisch omhoog moet. We hebben er immers niet voor niets voor gekozen om een deel van de woningvoorraad te onttrekken aan de vrije markt. Aan de andere kant: het is natuurlijk ook heel raar dat mensen voor een vergelijkbare woning in een weinig geliefde wijk als Amsterdam-Geuzenveld of Rotterdam-Pendrecht evenveel moeten betalen als in erg geliefde wijk als de Amsterdamse Pijp of Rotterdam-Kralingen. Huurprijsdifferentiatie impliceert *gentrification*.

De afgeleide vraag is hoe 'Nederlands' zo'n oplossing is. De Nederlandse volkshuisvesting wordt van oudsher juist gekenmerkt door een positieve houding ten opzichte van sterke menging van verschillende groepen in de stad. In Amsterdam zijn wijken als De Pijp, Oud-West en grote delen van de Binnenstad mede zo populair omdat het geen typische rijkeluiswijken zijn! Als we vinden dat mensen met een laag inkomen, waaronder veel kunstenaars en andere mensen in de culturele sector, bij het levendige stadsbeeld horen, moeten we hen niet wegpesen door huurverhogingen, want dat betekent saaiere wijken en daar zitten veel mensen met een hoog inkomen ook niet op te wachten. Voor de mensen die net te veel verdienen om voor huursubsidie in aanmerking te komen, geldt hetzelfde als voor de mensen met een laag inkomen: ook een deel van hen zal zich gedwongen zien te verhuizen. Zij kunnen het slachtoffer worden van *gentrification*.

is either limited or counter to the ratio on the open market.

This problem has been recognised for years but only recently addressed. The tax deduction for depreciation is being phased out, and the location factor is being given greater weight, more in keeping with the market, in the calculation of rent. Simply put, this means that rents for social housing in popular areas are rising while rents in the least popular areas are barely rising at all, or even falling. It seems more fair that people should pay more to live in a nice neighbourhood and less to live in a 'bad' neighbourhood. But what is more important: more market-standard rents or combating the formation of income-specific housing areas?

Differentiating rents for housing units according to the appeal and popularity of the area promotes gentrification and in the long run causes people to be 'priced out' of their neighbourhood. This results in fewer neighbourhoods with a high level of income mix, or in other words, to a polarisation of neighbourhoods according to income positions. The question is whether this pricing effect should also be applied to the social housing market. It is of course true that some social housing units would fetch higher rents on the open market, but that does not mean that rents should automatically be raised. After all, a portion of the housing stock was taken off the open market for a reason. On the other hand: it is of course bizarre that people should pay the same for a comparable dwelling in a unpopular area, like Amsterdam-Geuzenveld or Rotterdam-Pendrecht, as in a very popular area, like De Pijp in Amsterdam or Rotterdam-Kralingen. Rent differentiation implies gentrification.

The question this raises is how 'Dutch' such a solution is. Social housing in the Netherlands has in fact traditionally been characterised by a positive attitude toward a high degree of mixing among different populations in the city. In Amsterdam, areas like De Pijp, Oud-West and large sections of the historic inner city are so popular in part because they are *not* typical posh neighbourhoods! If we feel that people with low incomes, including many artists and other people in the cultural sector, should be part of a lively urban panorama, we should not drive them out by raising rents, because that would mean duller neighbourhoods, and that is not what many high-income residents want either. The same principle applies to those people who earn just enough not to qualify for rent subsidy as to people with low incomes: many of them would also be forced to move. They could become victims of gentrification.

Urban Regeneration Urban regeneration has been an integral part of social housing policy in the Netherlands since the 1970s. The 'classical' urban regeneration of the second phase of the social housing sector was initially geared to the old city districts: with the help of municipal authorities, thousands of mainly private rental homes were bought up, either renovated or torn down and replaced by newly-built units, and then operated by the housing corporations as social housing. This dovetailed with the 'social housing for the masses' of the policy of the second phase. In the third phase, however, this was no longer deemed appropriate. The term *stadsvernieuwing* (urban renewal) was replaced in 1997 by *stedelijke vernieuwing* (urban revitalisation). The magic formula was now a 'differentiated composition' of the population. And the thinking

Stedelijke vernieuwing Sinds de jaren zeventig is de stadsvernieuwing een beleidsonderdeel dat binnen het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid niet meer is weg te denken. De 'klassieke' stadsvernieuwing uit de tweede fase van de sociale huursector richt zich in de eerste plaats op de oude stadswijken: hier werden met behulp van de gemeenten duizenden vooral particuliere huurwoningen opgekocht, opgeknapt danwel gesloopt en vervangen door nieuwbouw, en door de woningcorporaties geëxploiteerd als sociale huurwoningen. Dit paste in het 'sociale huurwoningen voor de massa'-beleid in de tweede fase. In de derde fase paste dit echter niet meer. De term 'stadsvernieuwing' werd in 1997 ingeruild voor 'stedelijke vernieuwing'. Toverwoord is nu een 'gedifferentieerde samenstelling' van de bevolking. En de gedachte is dat een grotere variatie in het woningbestand daartoe kan bijdragen. De *Nota stedelijke vernieuwing* (1997) richt zich nadrukkelijk op een afname van het aandeel sociale huurwoningen en een toename van het aandeel koopwoningen, met name door de sloop van sociale huurwoningen en nieuwbouw van koopwoningen in verschillende prijssegmenten.

Ondanks veel gepraat over economische en sociale verbeteringen richt het stedelijke vernieuwingsbeleid (in tegenstelling tot het grotestedenbeleid) zich voornamelijk op fysieke ingrepen op woning- en buurtniveau. Op deze wijze van upgrading en *gentrification* is vaak kritiek geuit. Meestal zijn het namelijk niet de zittende bewoners die profiteren, maar de nieuwe bewoners. Volgens verschillende auteurs zou herstructurering gericht moeten zijn op het verbeteren van het woon- en leefklimaat ten behoeve van de *zittende* bewoners.⁸ Volgens Blokland-Potters bestrijdt het bouwen van dure woningen in wijken met veel goedkope woningen alleen de statistische achterstand.⁹ Er vindt immers een vergelijking plaats tussen de huishoudens die eerst in de wijk woonden en de huishoudens die er na de upgrading wonen. Het sociale verdringingsproces dat heeft plaatsgevonden ten gevolge van die upgrading wordt dan over het hoofd gezien.

Bij de herstructurering van woonwijken worden vaak de kenmerken van een wijk – zoals een eenzijdig woningaanbod, een laag inkomen of veel allochtonen – direct gerelateerd aan de problemen. Een hoog percentage goedkope sociale huurwoningen wordt synoniem verklaard met maatschappelijke problemen.¹⁰ Hoewel armoede, verlies van sociale controle en algehele verloedering van de buurt niet onlosmakelijk samenhangen, vormen ze meestal de aanleiding tot fysieke transformaties en stimulering van *gentrification*.¹¹

Om te kijken hoe stedelijke vernieuwing en herstructurering in de praktijk werken, kunnen we het voorbeeld van de Amsterdamse wijk Bijlmer bespreken.

De Bijlmer: *gentrification* door stedelijke vernieuwing? De Amsterdamse polder Bijlmermeer werd tussen 1968 en 1977 voor een groot deel bebouwd met hoogbouwflats. Het project bleek echter geen succes en in 1985 stond een kwart van de woningen leeg, terwijl er op regionaal niveau een tekort aan woningen was. Al snel werden de eerste reddingspogingen ondernomen. De ene maatregel volgde kort op de andere. Het succes was wisselend en altijd te beperkt. Daarom kwam er in 1992 een groot vernieuwingsplan voor de Bijlmerhoogbouw. Een kwart van de flatblokken kreeg een sloophoofdnominatie. In de herziene plannen van 2002

8

Zie, bijvoorbeeld: J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books, 1961; R. Brandez Gratz, *The Living City*, Simon and Schuster, New York 1989; R. Kempe, H.A.C. Helmer & G.W. Middelkoop, *Ontwerpnota stedelijke vernieuwing. Een reactie*, Bureau Middelkoop/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Heemstede 1997; en A. Ouweland, 'Na de bevrijding. Een nieuw perspectief?', in: E. Agricola, A. Ouweland & G.J. te Velde (red.), *De naoorlogse wijk centraal*, Rotterdam: 010 Publishers, 1997, p. 128-140.

9

T. Blokland-Potters, 'Mid-denklassers als middel: het grotestedenbeleid en de betekenis van midden- en hogere inkomensgroepen voor grootstedelijk sociaal kapitaal', *Beleid & Maatschappij*, 28 (2001) 1, p. 42-53.

10

Ouweland, 'Na de bevrijding', op. cit. (noot 8).

11

M. Aalbers, A. Hoornstra, G. Middelkoop & J. Winsemius, 'Transformatiemogelijkheden van woonmilieus', *Rooilijn* 34 (2001) 10, p. 490-497.

8

See, for instance: J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities* (New York: Vintage Books, 1961); R. Brandez Gratz, *The Living City* (New York: Simon and Schuster, 1989); R. Kempe, H.A.C. Helmer and G.W. Middelkoop, *Ontwerpnota stedelijke vernieuwing. Een reactie* (Heemstede: Bureau Middelkoop/Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997); and A. Ouwehand, 'Na de bevrijding. Een nieuw perspectief?', in: E. Agricola, A. Ouwehand and G.J. te Velde (eds.), *De naoorlogse wijk centraal* (Rotterdam: 010 publishers, 1997), 128-140.

9

T. Blokland-Potters, 'Middenklassers als middel: het grotestedenbeleid en de betekenis van midden- en hogere inkomensgroepen voor grootstedelijk sociaal kapitaal', *Beleid & Maatschappij*, 28 (2001) 1, 42-53.

10

Ouwehand, 'Na de bevrijding', op. cit. (note 8).

11

M. Aalbers, A. Hoornstra, G. Middelkoop and J. Winsemius, 'Transformatiemogelijkheden van woonmilieus', *Rooilijn* 34 (2001) 10, 490-497.

was that greater variety in the housing stock could contribute to this. The *Nota stedelijke vernieuwing* (Policy Paper on Urban Revitalisation, 1997) was explicitly aimed at a decrease in the proportion of social housing and an increase in the proportion of owner-occupied homes, particularly through the demolition of social housing units and new construction of owner-occupied homes in various price brackets.

Despite much talk about economic and social improvements, urban revitalisation policy (as opposed to *grotestedenbeleid*, the national urban policy for the big cities) has primarily entailed physical interventions at the home and neighbourhood level. This method of upgrading and gentrification has often been criticised. For it is often not existing residents who benefit, but new residents. According to various authors, restructuring should be geared to the improvement of the housing and living climate for the benefit of *existing* residents.⁸ According to Blokland-Potters, building expensive homes in areas with a lot of inexpensive homes combats only statistical deprivation.⁹ Comparison, after all, takes place between the households that lived in the area originally and the households that live there after the upgrade. The process of social displacement that has taken place in the wake of this upgrading is often ignored.

In the restructuring of residential districts, the characteristics of an area – such as a uniform housing selection, low incomes or a large immigrant population – are often directly linked to its problems. A high percentage of affordable social housing units is declared to be synonymous with social problems.¹⁰ Although poverty, a loss of social control and the general decay of the neighbourhood are not inextricably linked, they are usually the pretext for physical transformations and the stimulation of gentrification.¹¹

In order to examine how urban revitalisation and restructuring work in practice, we can discuss the case of the Bijlmer district in Amsterdam.

The Bijlmer: Gentrification through Urban Revitalisation? From 1968 to 1977, the Bijlmermeer polder in Amsterdam was built up with, for the most part, high-rise blocks of flats. The project, however, was not a success, and by 1985 one quarter of the flats were empty – at the same time there was a housing shortage throughout the region. The first rescue attempts were soon undertaken. Measures followed one another in rapid succession. Their success was uneven and always too limited. This led to the adoption of a large-scale regeneration plan for the Bijlmer high-rises in 1992. One quarter of the blocks of flats were earmarked for demolition. In the revised plans in 2002, no less than two-thirds of the high-rises were to be torn down. More than half of the high-rise blocks have now been demolished and replaced by single-family homes, supplemented by medium-rise apartment blocks. The demolition and regeneration will continue for at least another five years. This physical policy was supplemented by socioeconomic policy only several years after the plans were formulated in 1992. The physical, gentrification-promoting policy has so far cost more than two billion euros.

The initial years of the large-scale regeneration met only limited success, and the Bijlmer remained a halfway house rather than a home. From the mid-1990s onward, the point of critical mass was gradually

stond dat maar liefst tweederde van de flats gesloopt zou worden. Meer dan de helft van de hoogbouwblokken is inmiddels gesloopt en vervangen door eengezinswoningen, aangevuld met middelhoogbouw. Sloop en vernieuwing gaan nog zeker vijf jaar door. Pas jaren na het plan uit 1992 werd dit fysieke beleid aangevuld met sociaal-economisch beleid. Het fysieke *gentrification*-bevorderende beleid kostte tot nu toe ruim twee miljard euro.

In de eerste jaren van de grootschalige vernieuwing was het succes nog gering en bleef de Bijlmer een doorgangshuis in plaats van een thuis. In de tweede helft van de jaren negentig werd langzamerhand het punt van de kritische massa bereikt en wilden steeds meer bewoners in de Bijlmer blijven in plaats van er zo snel mogelijk weer weg.¹² Het bloeiende Surinaamse cultuurleven heeft daar ongetwijfeld een rol in gespeeld. Ook andere migrantengroepen zoals de Ghanezen begonnen de Bijlmer als hun nieuwe thuis te beschouwen. Er was duidelijk sprake van een dubbele emancipatie: de emancipatie van 'zwart Nederland' en die van de wijk de Bijlmer. Ook de witte stadsdeelraad van de Bijlmer werd in relatief korte tijd overgenomen door de zwarte middenklasse.

De tendens van de Bijlmer-transformatie is er een van gematigde *gentrification* in de vorm van een verandering van een hoogbouwwijk met huurwoningen en veel openbaar groen in een laagbouwwijk met koopwoningen en veel privé-groen. De transformatie lijkt een groot succes, maar toch wordt er volop geklaagd. Alhoewel uit leefbaarheids-onderzoeken blijkt dat de Bijlmer niet langer de minst populaire wijk is van Amsterdam, is de vernieuwing geen onverdeeld succes. Uit een bewonersenquête blijkt dat een groot deel van de bewoners, ook in het al vernieuwde deel van de Bijlmer, ontevreden is over drugsgebruik, vuil op straat, criminaliteit en veiligheid.¹³ Drugsgebruik wordt door zowel de bewoners van het vernieuwde als van het niet-vernieuwde deel gezien als het grootste probleem.

Zoals *gentrification*-expert Neil Smith aangeeft, brengen *gentrification* en de herovering van de stad door de middenklasse meer met zich mee dan alleen het aanbod van middenklassewoningen. Het gaat om de transformatie van hele wijken.¹⁴ Belangrijk daarbij is dat de vastgoedsector een wijk niet langer als een risicogebied definieert, maar als een kansrijk gebied. Daarom wordt vastgoedontwikkelaars volop de ruimte gegeven om, met behulp van overheidssubsidies en fiscale voordelen, niet alleen te voorzien in huisvesting, maar ook in *leisure*. Het impliceert ook dat groepen die *gentrification* in de weg staan, of het beeld van een bloeiende vastgoedmarkt vertroebelen, aangepakt moeten worden. In tegenstelling tot Smith' relaas leidt dit in de Bijlmer niet tot *zero tolerance*, maar tot een combinatie van verleiden, opjagen en aanpakken. Lage inkomensgroepen worden met een goede verhuispremie verleid te verhuizen. Een deel verlaat de Bijlmer graag; een ander deel blijft liever. Hiermee wordt het doel van minder huishoudens met een laag inkomen gehaald. Door de 'geslaagde' vernieuwing willen echter ook steeds meer huishoudens met een laag inkomen blijven, maar doordat hoogbouw-huurflats zijn vervangen door laagbouw-koopwoningen wordt het steeds moeilijker om een geschikte woning te vinden voor gezinnen met een laag inkomen. De echte *undesirables*, sociale groepen die niet gewenst zijn en worden veracht door de dominante groepen in een samenleving, worden harder aangepakt en zelfs opgejaagd.¹⁵

12

M. Aalbers, e. a., *Large Housing Estates in the Netherlands: Overview of Developments and Problems in Amsterdam and Utrecht, RESTATE Report 2*, Universiteit van Utrecht, Utrecht 2003.

13

M. Aalbers, S. Musterd & W. Ostendorf, *Large Housing Estates in the Netherlands: Opinions and Prospects of Inhabitants in Amsterdam, RESTATE Report 41*, University of Utrecht, Utrecht 2005.

14

Smith, op. cit. (noot 3); N. Smith, 'New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy', *Antipode*, 34 (2002), p. 427-450.

15

M. Aalbers, 'Revanche en emancipatie. De gekleurde vernieuwing van de Bijlmer', *Agora*, 21 (2005) 4, p. 20-23; P. Rensen, 'Einde van een daklozenparadijs', *Rooi-lijn*, 35 (2002), p. 386-391.

12

M. Aalbers, E. van Beckhoven, R. van Kempen, S. Musterd and W. Ostendorf, *Large Housing Estates in the Netherlands: Overview of Developments and Problems in Amsterdam and Utrecht*, RESTATE Report 2 (Utrecht: University of Utrecht, 2003).

13

M. Aalbers, S. Musterd and W. Ostendorf, *Large Housing Estates in the Netherlands: Opinions and Prospects of Inhabitants in Amsterdam*, RESTATE Report 41 (Utrecht: University of Utrecht, 2005).

14

Smith, *The New Urban Frontier*, op. cit. (note 3); N. Smith, 'New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy', *Antipode*, 34 (2002), 427-450.

15

M. Aalbers, 'Revanche en emancipatie. De gekleurde vernieuwing van de Bijlmer', *Agora*, 21 (2005) 4, 20-23; P. Rensen, 'Einde van een daklozenparadijs', *Rooi-lijn*, 35 (2002), 386-391.

16

P. Rensen and L. Deben, *Uitgeteld in de Bijlmer. Nachtzwerfers in de Bijlmer-hoogbouw* (Amsterdam: Aksant, 2002).

achieved, and more and more residents indicated a desire to stay in the Bijlmer instead of getting out as soon as possible.¹² The thriving Surinamese culture has undoubtedly played a role in this. Other immigrant populations, like the Ghanaians, also began considering the Bijlmer as their new home. There was clear evidence of a dual emancipation: the emancipation of 'the black Netherlands' and that of the Bijlmer district. Even the white borough council of the Bijlmer was taken over by the black middle class in a relatively short time.

The trend in the Bijlmer makeover is that of moderate gentrification in the form of a change from a high-rise area of rental housing and vast tracts of public green space to a low-rise area of owner-occupied homes and private gardens. The transformation seems very successful, but that has not stopped the complaints. Although quality-of-life surveys have shown that the Bijlmer is no longer the least popular district in Amsterdam, its regeneration is not an unqualified success. A survey among residents has revealed that many, even in the sections of the Bijlmer that have already been regenerated, are unhappy about drugs, litter, crime and safety.¹³ Drugs are identified by residents in both the regenerated and the unregenerated section of the district as the most significant issue.

As gentrification expert Neil Smith points out, gentrification and the re-conquest of the city by the middle class entails more than merely a larger selection of middle-class homes.¹⁴ It involves the transformation of entire districts. An important aspect of this is that the real-estate sector no longer identifies a district as a high-risk area but as a high-opportunity area. This is why property developers are given full rein, with the help of government subsidies and tax breaks, to provide not only housing but also *leisure*. This also implies that groups that stand in the way of gentrification, or muddy the image of a thriving real-estate market, have to be dealt with. In the Bijlmer, in contradiction to Smith's assessment, this has not led to *zero tolerance*, but to a combination of incentive, harassment and enforcement. Low-income populations are given incentives to move with advantageous moving premiums. A proportion of them are only too glad to leave the Bijlmer; others would prefer to stay. This achieves the goal of fewer low-income households. Because of the 'successful' regeneration, however, more and more low-income households want to stay as well, but since high-rise blocks of rental flats have been replaced by low-rise owner-occupied homes, it is getting more and more difficult to find adequate housing for low-income families. The genuine 'undesirables', social groups that are not welcome and are despised by the dominant groups in a society, are treated more severely and even subjected to harassment.¹⁵

The Bijlmer, for instance, has experienced significant problems due to drug users, drug dealing and drug-related crime. Moreover, research has shown that almost half of the homeless people who sleep rough in Amsterdam are found in the Bijlmer.¹⁶ More than 80 per cent of this population is addicted to drugs. The total number of drug users registered with health authorities in the borough of Zuidoost is 450, and there are many more unregistered users. A significant element in the promotion of gentrification is the removal of homeless people and drug users from the streets. This can be done in both the gentle and the harsh way. The gentle way provides night shelters, health care and dedi-

Zo kent de Bijlmer al jaren grote problemen met drugsgebruikers, drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit. Bovendien blijkt uit onderzoek dat bijna de helft van de Amsterdamse daklozen die op straat slapen in de Bijlmer verblijft.¹⁶ Meer dan 80 procent van deze groep is verslaafd aan drugs. Het totaal aantal bij de gezondheidszorg in stadsdeel Zuidoost geregistreerde drugsgebruikers is 450. Daarnaast zijn er nog vele niet-geregistreerde gebruikers. Een belangrijk element in de bevordering van *gentrification* is het van de straat verwijderen van daklozen en drugsgebruikers. Dit gebeurt zowel met de zachte als met de harde hand. De zachte hand biedt nachtopvang, gezondheidszorg en gebruikersruimten; de harde hand dwingt ze in beweging te blijven, jaagt ze weg en criminaliseert hun gedrag. De laatste jaren is de harde hand uitgebreid en de zachte hand verhard.

Ook ongeregistreerde migranten hebben te lijden onder de vernieuwing van de Bijlmer. Net als voor drugsgebruikers bood de oude Bijlmer voor hen een plek die enerzijds anoniem was, maar waar anderzijds gebruik kon worden gemaakt van etnische sociale netwerken. Met de *gentrification* van de Bijlmer wordt het moeilijker voor hen om accommodatie te regelen en door de normalisatie van de Bijlmer tot 'standaardwijk' met eengezinswoningen vallen ze meer op dan voorheen. De *gentrification* van de Bijlmer betekent het wegvallen van een 'veilige haven'. In combinatie met de Koppelingswet betekent het dat werk, hulpverlening en onderdak ontoegankelijker voor hen worden.

Terwijl de Bijlmer eerst fungeerde als een marginaal gebied waar drugsverslaafden en daklozen door restrictief beleid elders terecht kwamen, moeten deze groepen nu ook de Bijlmer verlaten. Dit heeft niet alleen tot doel de middenklasse tevreden te maken, maar ook om de vastgoedsector een veilige investering te garanderen. In naam van de vernieuwing en verbetering voor huishoudens en bedrijven die als economisch waardevol worden gezien, wordt de openbare ruimte teruggewonnen op groepen die geen toegevoegde economische waarde hebben.¹⁷ *Gentrification* betekende in de Bijlmer niet alleen het tegengaan van verloedering, maar ook het verdwijnen van het territorium voor een deel van de verdrukten van deze samenleving.

Conclusies De Nederlandse volkshuisvesting heeft een traditie van insluiting: niet alleen de insluiting van lage inkomensgroepen in goede huisvesting, maar ook de insluiting van middeninkomens in sociale huisvesting. De woningcorporaties hebben deze traditie een eeuw lang vormgegeven. Sinds 1989 is de rol van de woningcorporatie echter veranderd: verzelfstandiging leidde tot een andere relatie met de overheid. Een deel van de sociale huurwoningen wordt tegenwoordig in huurprijs verhoogd, verkocht of gesloopt en vervangen door nieuwbouwoopwoningen. Het nieuwe huurprijsbeleid zal *gentrification* bevorderen in geliefde stadswijken en tot inkomenspolarisatie leiden. Ook het stedelijke vernieuwingsbeleid leidt tot *gentrification*: het is niet zo dat lage inkomensgroepen massaal hun wijk worden uitgerijst, maar het is ook te simpel om te stellen dat stedelijke vernieuwing tot meer keuzevrijheid leidt. Hele stadswijken worden in naam van de stedelijke vernieuwing veilig gemaakt voor investeringen van projectontwikkelaars, grootwinkelbedrijven en middeninkomensgroepen. Dit betekent onmiskenbaar een verbetering van de *fysieke* leefomgeving, maar niet

cated spaces for using; the harsh way forces them to keep moving, chases them off and criminalises their behaviour. In the last several years, the harsh way has been broadened, and the gentle way has become harsher.

Undocumented immigrants are also suffering as a result of the regeneration of the Bijlmer. As it did for the drug users, the old Bijlmer provided them with a place that on the one hand offered anonymity, but where, on the other hand, they could take advantage of ethnic social networks. The gentrification of the Bijlmer is making it increasingly difficult for them to find housing, and with the normalisation of the district into a 'standard district' of single-family homes, they are more conspicuous than they used to be. The gentrification of the Bijlmer means the end of a 'safe haven'. Combined with the 1998 Benefit Entitlement (Residence Status) Act, this has made access to employment, assistance and shelter more difficult for them.

While the Bijlmer initially served as a marginal area where drug addicts and the homeless ended up due to restrictive policies elsewhere, these groups are now having to leave the Bijlmer as well. This is not only aimed at keeping the middle class happy, but also at guaranteeing the real-estate sector a secure investment. In the name of revitalisation and improvement for households and businesses seen as economically valuable, the public space is being expropriated from groups that hold no economic added value.¹⁷ Gentrification in the Bijlmer has meant not only a fight against urban decay, but also the disappearance of territory for some of the oppressed in this society.

Conclusions Social housing in the Netherlands has a tradition of inclusion: not simply the inclusion of low-income groups in decent accommodations, but also the inclusion of middle-income groups in social housing. The housing corporations have spent a century shaping this tradition. Since 1989, however, the role of the housing corporation has changed: liberalisation resulted in a different relationship with the state. A portion of social housing units are now having their rents raised and are being sold or torn down to be replaced by new-build owner-occupied homes. The new rent policy will promote gentrification in popular city neighbourhoods and lead to income polarisation. The urban regeneration policy also leads to gentrification: while low-income groups are not being priced out of their neighbourhoods on a massive scale, it is too simple a claim to assert that urban regeneration results in more freedom of choice. In the name of urban revitalisation, entire city districts are being made secure for the investments of project developers, chain retailers and middle-income groups. This unquestionably means an improvement of the *physical* habitat, but not necessarily of the *social* habitat. Housing corporations promote gentrification through urban revitalisation. Conversely, the sale of social housing units – against all expectations – scarcely leads to gentrification at all, but instead to an expansion of the owner-occupied sector to include households traditionally under-represented as home buyers. This justifies the conclusion that housing corporations are currently promoting the gentrification of popular older city neighbourhoods as well of less popular post-war residential areas, but that the sale of social housing hardly leads to gentrification. Yet this does not mean that the mass model has

per se van de *sociale* leefomgeving. De woningcorporaties bevorderen *gentrification* door middel van stedelijke vernieuwing. Daarentegen leidt de verkoop van sociale huurwoningen – tegen de verwachtingen in – nauwelijks tot *gentrification*, maar tot een verbreding van de koopsector met huishoudens die traditioneel ondervertegenwoordigd zijn als huizenkopers. Dit rechtvaardigt de conclusie dat de woningcorporaties tegenwoordig *gentrification* van zowel geliefde oude stadswijken als van minder geliefde naoorlogse woonwijken bevorderen, maar dat de verkoop van sociale huurwoningen nauwelijks tot *gentrification* leidt. Toch betekent dit niet dat het massamodel is ingeruild voor het residuële model: forse huurprijshogingen zijn beperkt tot een deel van de voorraad, de verkoop van sociale huurwoningen vindt met name plaats in wijken waar nog relatief weinig koopwoningen staan en de sloop gaat gepaard met nieuwbouw van sociale huurwoningen in stedelijke vernieuwingswijken en op uitleglocaties. Het beleid van de woningcorporaties leidt op verschillende plekken tot *gentrification*, maar van een totale *sell-out* is geen sprake.

been replaced by the residual model: major rent rises are confined to a small proportion of the housing stock, social housing units are primarily sold in areas where, as yet, relatively few owner-occupied homes exist and demolition is matched by the construction of new social housing units in urban-regeneration areas and new districts. The policy of the housing corporations is leading to gentrification in various places, but one cannot speak of a total sell-out.