

Armoede in de wijk: de Amerikaanse en Amsterdamse aanpak.

Een vergelijking tussen het Amerikaanse Moving To Opportunities project en het Amsterdamse vernieuwingsplan van voor de Bijlmermeer.

Dennis Hunink
Student Sociale Geografie en Planologie
Universiteit van Utrecht
Studentnummer 3699307

September 2010

Inleiding

In Nederland hebben we Vogelaarwijken, prachtwijken, krachtwijken. In Amerika heeft men Ghetto's en allerhande andere arme wijken. Hoe men ze ook noemt, het zijn wijken binnen een stad die kampen met een hoge mate van armoede en alle aanverwante kenmerken.

In dit paper worden twee voorbeelden van armoede bestrijding op wijkniveau besproken, één uit Amerika en één wat dichterbij huis; de vernieuwing van de Bijlmermeer in Amsterdam. Deze twee voorbeelden dragen bij aan het beantwoorden van de vraag die centraal staat in dit paper:

Op welke wijze wordt in vijf Amerikaanse grote steden en in de Amsterdamse wijk Bijlmermeer armoede op wijkniveau aangepakt?

Dit paper is ongetwijfeld niet volledig. De lezer dient zich bewust te zijn van de beperkte omvang van dit document ten opzichte van de complexiteit van zowel het armoede probleem alsmede de verschillende benaderingswijzen. Het doel is dan ook niet om volledig te zijn, wel om op een correcte wijze een globaal overzicht te geven van overeenkomsten en verschillen tussen twee verschillende benaderingswijzen.

1. Twee praktijkvoorbeelden

Over de hele wereld zijn en worden projecten gestart om de samenstelling van wijken te veranderen, wijken te verbeteren of anderszins de armoede in een wijk te verminderen. Voor het evalueren van beleid zijn relatief universele modellen beschikbaar, zoals dat van Pawson [2006]. Er bestaat echter geen alomvattend en uniform beleid ten aanzien van stedelijke vernieuwing of het doorbreken van armoede cycli. Daarom worden in dit hoofdstuk twee voorbeelden aangehaald om de aanpak van armoede problematiek in wijken te illustreren.

1.1. Amerika

Een wereldwijd bekend voorbeeld van armoede bestrijding op wijkniveau is het Amerikaanse project 'Moving to Opportunity' (MTO). Het project, opgezet in Baltimore, Bosten, Chicago, Los Angeles en New York City was bedoeld om gezinnen te verhuizen van goedkope huurwoningen in arme wijken naar woningen in rijkere wijken en heeft zich afgespeeld van 1994 tot en met 2004 [Jackson e.a., 2009, p. 962].

Het Amerikaanse ministerie van Wonen en Stedelijke Ontwikkeling nodigde vele families uit om deel te nemen aan dit project. Na de nodige controles werd een groep van in totaal 4610 families verdeeld over drie groepen.

- Een controlegroep (1440). Voor deze groep veranderde er niets.
- Een vergelijkingsgroep (1350). Deze groep kreeg de mogelijkheid om te verhuizen, wat 816 van hen ook deden. De verhuizing was echter niet beperkt tot bepaalde buurten en het ministerie verschaftte geen extra begeleiding aan deze groep. Deze groep kreeg dus niets meer en minder dan de financiële mogelijkheid om in een ander huis te gaan wonen.
- Een experimentele groep (1820). Ook deze groep kreeg de financiële mogelijkheid om te verhuizen, maar waren gebonden aan een aantal regels. Ze moesten verhuizen naar een huis in de private huursector in een wijk waar het armoede percentage onder de tien procent lag en daar minstens een jaar blijven wonen. Ze kregen hulp bij het onderhandelen met private huiseigenaren. 860 huishoudens verhuisden ook daadwerkelijk.

Het MTO project kan gezien worden als een sociaal experiment van de Amerikaanse overheid om te kijken of het verplaatsen van deze mensen uit arme wijken naar wijken waarin armoede een mindere rol speelde zou leiden tot betere kansen, in de zin van werk, opleiding en inkomen. [Jackson e.a., 2009, p. 962]

1.2 Nederland

De aanpak in Nederland verschilt van de Amerikaanse. In de Amsterdamse wijk Bijlmermeer is een vernieuwingsprogramma opgezet dat rond 2010 afgerond moet zijn. Het programma omvat, met instemming van een merendeel van de inwoners, het slopen of drastisch renoveren van meer dan de helft van de bebouwing. In plaats van deze sociale huursector woningen kwam een mix tussen sociale huur, reguliere huur en koopwoningen. Na de reconstructie van de wijk was het percentage huurwoningen gedaald van 92% naar 55% [Stal & Zuberi, 2009]. Daarnaast focust men op twee andere zaken die gezien worden als oorzaken van armoede: sociaal economische aspecten als mogelijkheid tot werk en opleiding en de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte. Men helpt bewoners naar een (betere) baan, en begeleid gezinnen met problemen. Daarnaast zorgen patrouillerende burgerwachten, reinigingsdiensten en de gemeente voor een aantrekkelijke, veilige en rustige openbare ruimte [Helleman, 2004, p11].

1.3 Verschillende aanpak

Het grootte verschil tussen de MTO aanpak en de aanpak in de Bijlmermeer is de volgende: de gedachte achter het MTO project is een decentralisering van armoede [Helleman, 2004, p. 15]. Met andere woorden: arme mensen uit de wijk te halen en in rijkere wijken te positioneren en zo meer kansen te creëren.

In de Bijlmermeer gaat men uit van het vernieuwen van de wijk zelf om zo de armoede te verminderen en zo de huidige bewoners meer kansen te geven en op die wijze de armoede tegen te gaan. Belangrijkste reden voor deze keuze in de Bijlmermeer is het voorkomen van het zogenoemde waterbed effect: het verminderen van problematiek op de ene plek leidt tot verplaatsing van dezelfde problematiek naar een andere wijk [Helleman, 2004, p. 14].

2. De resultaten van de twee projecten

Resultaten van armoede bestrijding in wijken zijn deels te vangen in cijfers, deels gebaseerd op subjectieve oordelen als het welbevinden van mensen en het oordeel dat mensen geven over de wijk. In dit hoofdstuk komen de resultaten van de twee voorbeelden uit hoofdstuk 1 aan bod.

2.1 Het MTO project

Over het algemeen genomen is er een verbetering van het mentale welbevinden opgetreden in de experimentele groep, de groep die daadwerkelijk verhuisde naar minder arme wijken, in vergelijking met de controle groep. Zowel onder jongeren als volwassenen geldt dat de vrouwen een veel positiever effect ervaren dan mannen [Jackson e.a., 2009, p. 964].

Veel participanten hadden vooraf aangegeven zich onprettig te voelen in de huidige arme woonwijk door onder anderen stress, zorgen over veiligheid en slecht onderhouden voorzieningen. Het mag dan ook geen verrassing heten dat het verhuizen naar een minder arme wijk deze stress wegneemt. Dat kan gezien worden als een deelverklaring voor het verbeterde mentale welzijn.

Wat betreft sociale integratie zijn de geluiden iets minder positief. Veel participanten gaven aan dat ze weinig tot geen aansluiting vonden bij de nieuwe leefomgeving, met name in wijken waar veel bewoners werkzaam waren [Jackson e.a., 2009, p. 965].

2.2 Het Bijlmermeer project

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is de wijkaanpak van de Bijlmermeer onderdeel geweest van een breder politiek debat over de manier waarop men wijkverbeteringen zou moeten aanpakken [Ouwehands, 2002]. Naar aanleiding van die discussie werd besloten om de bevolking meer dan ooit te betrekken bij de plannen. In 2002 werd het zogenoemde "The Final Plan of Approach" vastgesteld, dat gebaseerd was op diverse onderzoeken onder de bevolking van de Bijlmermeer.

Het Bijlmermeer project is nog niet afgerond. Wel zijn er duidelijke aanwijzingen die doen vermoeden dat het project in ieder geval een deel van haar doelstellingen weet te verwezenlijken [Helleman, 2004, p. 14][Stal, 2009, p. 9].

Dat succes is voor een deel te verklaren door de combinatie van vijf factoren [Helleman, 2004, pp. 11-12]:

- De ontwikkeling van het omliggende gebied, het ArenA gebied, zorgde ervoor dat de Bijlmermeer niet langer geïsoleerd was maar juist onderdeel van het stedelijke netwerk werd.
- De combinatie van drie speerpunten: vernieuwing van de woningen, sociale en economische vernieuwingen en het vergroten van de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte.
- Een zeer radicale aanpak, waarbij grote delen van de woonwijk simpelweg gesloopt werden en vervangen door andere soorten huizen.
- Het financiële aspect: het project is er niet op gericht om zichzelf uiteindelijk te bekostigen door de hoogte van huurprijzen. Huursubsidies maken het mogelijk dat de oorspronkelijke bewoners in hoogwaardigere woningen terug kunnen keren.
- Het idee van het hele project is dat een succes alleen behaald kan worden als men samenwerkt met de bewoners. Een hoge mate van participatie zorgt dan ook voor draagvlak.

Conclusie

Het aanpakken van armoede op wijkniveau kent tenminste twee verschillende paradigma's. Enerzijds met een focus op het verplaatsen van mensen naar een wijk met minder armoede, om zo de kansen van wijkbewoners te vergroten. Dit beleid werd in Amerika gevoerd onder de noemer Moving to Opportunities (MTO) en is dus gericht op het decentraliseren van armoede. Anderzijds kent de Amsterdamse wijk een aanpak die erop gericht is om bewoners binnen de wijk meer mogelijkheden te bieden. Deze aanpak bestaat uit het creëren van kwalitatief betere woonmogelijkheden, het aanpakken van sociaal economische wijkproblematiek en het verhogen van de kwaliteit van de openbare ruimte, alsmede een beter onderhoud van deze ruimte.

De MTO aanpak lijkt effectief als er gekeken wordt naar het vergroten van de kansen. Kritiek op deze aanpak bestaat onder andere uit het niet aanpakken van overige factoren. Iets wat het Bijlmermeer project in een aanmerkelijk positiever daglicht plaatst. Wereldwijd wordt dan ook met veel belangstelling gekeken naar de Bijlmermeer en deze aanpak lijkt zijn vervolg te krijgen in vele andere wijken over de hele wereld [Stal, 2009, p. 9].

Literatuurlijst

Helleman, Gerben & Frank Wassenberg (2004), The renewal of what was tomorrow's idealistic city. Amsterdam's Bijlmermeer high-rise, *Cities*, Vol. 21, No. 1, pp. 3–17.

Jackson, Lois, Lynn Langille, Renee Lyons, Jean Hughes, Debbie Martin & Viola Winstanley (2009), Does moving from a high-poverty to lower-poverty neighborhood improve mental health? A realist review of 'Moving to Opportunity', *Health & Place* 15, pp. 961–970.

Ouwehand, André (2002), The Dutch housing policy for the next decade: an attack on housing associations or adjustment to changing demands?, *European Journal of Housing Policy* 2(2), pp. 203-221.

Pawson, Ray (2006), *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

Stal, Y. Stal, Daniyal M. Zuberi (2009), Ending the cycle of poverty through socio-economic integration: A comparison of Moving to Opportunity (MTO) in the United States and the Bijlmermeer Revival Project in the Netherlands, *Cities* 27 (2010), pp. 3–12.