

Gesubsidieerde gentrification

Gebiedsgericht beleid als middel in de strijd tegen stedelijke armoede in Denemarken

Het onlangs afgeschafte stedelijke 'Kvarterløft'-programma in Denemarken had tot doel om buurten en huishoudens sociaal op te waarden zonder de bewoners te verdringen, zoals vaak gebeurt bij andere stedelijke vernieuwingsprogramma's. Een recente evaluatie wijst erop dat het programma heeft bijgedragen aan innovatieve democratische experimenten en dat de effecten op de vermindering van armoede gunstig zijn. Maar de achterstandsproblematiek blijft bestaan.

JACOB NORVIG LARSEN

Het Deense stedelijk beleid beperkte zich lange tijd tot ruimtelijke planning en fysieke stedelijke vernieuwing. De nieuwe benadering uit de jaren negentig is gericht op vooraf aangewezen stedelijke buurten en maakt gebruik van integrale maatregelen over de grenzen van overheidssectoren heen. Zaken die voorheen dus als afzonderlijke beleidsdomeinen werden gezien, zoals ruimtelijke planning, welzijnzorg of de arbeidsmarkt, hebben nu allen een plaats in de nieuwe benadering. Daarmee onderscheidt de nieuwe benadering zich duidelijk van het traditionele sociale beleid en van het fysieke stedelijke vernieuwingsbeleid.

Zogeheten 'Kvarterløft'-projecten zijn gestart tussen 1994 en 1997 en kenden een looptijd van vijf tot zeven jaar. In de verschillende projecten werd door centrale en lokale overheden tot meer dan 3.000 euro per bewoner geïnvesteerd in sociale netwerken, economische activiteiten en onderwijs. Hieraan is vaak aanzienlijke financiering vanuit andere publieke en private bronnen toegevoegd. Kvarterløft is in de ogen van beleidsmakers 'een experiment in participatie van burgers en geïntegreerde en gecoördineerde stedelijke vernieuwing in aangewezen stedelijke gebieden'. Vier kernaspecten worden benadrukt: de projecten betreffen geselecteerde gebieden, geen individuele bewoners of gebouwen, ze zijn gebaseerd op gecoördineerde en geïntegreerde actie, ze zijn gericht op het verhogen van lokale participatie en ze maken deel uit van een gecontroleerd proces dat is gereguleerd met contracten.

Fysieke renovatie blijft overigens het leeuwendeel van het programma uitmaken: tweederde deel van de financiering is daarvoor gebruikt, ondanks de integrale benadering en de doelen van armoedebestrijding, het verminderen van sociale uitsluiting en het verbeteren van de lokale economie. Om die laatste doelen te bereiken werden deelprojecten opgezet voor werkgelegenheid en ondernemerschap, het versterken van sociale netwerken en integratieprogramma's voor immigranten.

Nadat alle grote steden waren uitgenodigd om projecten te maken, koos een interministeriële commissie zeven projecten in vijf steden. De selectieprocedure combineerde objectieve criteria zoals sociaal-economische indicatoren met een beoordeling van de projectkwaliteit. Daarnaast was een criterium dat de doelgebieden niet alleen zwak en problematisch moesten zijn, maar ook sterke aspecten moesten herbergen. Dit waren bijvoorbeeld de aanwezigheid van sociaal kapitaal zoals bestaande netwerken van vrijwilligersorganisaties en soortgelijke structuren waarop kon worden voortgebouwd, of fysieke kenmerken zoals een mooi straatbeeld, waardevolle open ruimten of de nabijheid van aantrekkelijke parken.

De betrokkenheid van burgers in besluitvorming staat expliciet centraal in het Kvarterløft-programma, het maakt deel uit van de democratische experimenten in het programma. De betrokkenheid van burgers wordt gezien als een belangrijk middel om de institutionele en sociale samenhang van een buurt te verbeteren.

Ook wordt verwacht dat meer participatie van burgers de overbelaste lokale overheid helpt om de overheidsuitgaven in het gebied te reduceren. Zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht is de betrokkenheid van burgers groot geweest in de projecten. Burgers namen deel aan workshops en werkgroepen en droegen bij aan de formulering van de eisen en wensen en aan het ontwerp van integrale ontwikkelingsplannen en gedetailleerde projectplannen.

Sociale profiel blijft onveranderd

Bij de analyse van de sociale gevolgen van de projecten in het Kvarterløft-programma zijn inkomensniveaus, sociale segregatie en etnische verschillen bestudeerd in relatie tot ontwikkelingsniveau in het armoedepeil. Gegevens over mobiliteit van bewoners en veranderingen in onroerend-goedprijzen vullen het beeld aan. De gegevens zijn verdeeld in perioden voor en na de start van het programma, respectievelijk 1994-1998 en 1998-2002.

De hoogste inkomensniveaus van zeven geselecteerde buurten (zie tabel) werden zowel voor als na Kvarterløft gevonden in Sydvestkvarteret in de stad Koldin in Tøjhushaven in Randers. Gemeenten met de laagste inkomensniveaus bevonden de armste buurten zich allemaal in het stedelijk gebied rond Kopenhagen: Femkanten en Kongens Enghave Centraal-Kopenhagen en Avedøre Stationsby in de randgebieden van het hoofdstedelijk gebied. In vergelijking met het stedelijk gemiddelde was het gemiddelde inkomen in de genoemde buurten in Kopenhagen tot twintig procent lager. Elders bevonden de meest trekkende cijfers zich slechts tussen twee en tien procent. Het gat tussen buurtniveau en het stedelijk niveau werd drastisch verminderd in één geval (Tøjhushaven) en is ook afgenomen in twee andere gevallen (Avedøre en Sydvestkvarteret). In andere gevallen laten de cijfers juist een toename van het gat zien. Opvallend is dat de vermindering in inkomen plaatsvindt in de meest welvarende buurten, maar geen duidelijke verandering uitblijft in de armste buurten.



Fysieke maatregelen domineren: verbetering van openbare ruimte rond sociale woningen in Holmbladsgade, Kopenhagen.

	1994	1998	2002	Index 1994	Index 2002	Groei 1994-2002
København	146109	169346	185085	100	100	27%
Holmbladsgade	131220	149330	162188	90	88	24%
Femkanten	118626	136262	153404	81	83	29%
Kongens Enghave	124306	142166	156867	85	85	26%
Hvidovre	166752	189381	205117	100	100	23%
Avedøre Stationsby	124493	142126	162013	75	79	30%
Aalborg	155004	179626	193351	100	100	25%
Aalborg Øst	137263	159561	168294	89	87	23%
Randers	152370	179238	187702	100	100	23%
Tøjhushaven	138228	167469	183531	91	98	33%
Kolding	170613	192736	209377	100	100	23%
Sydvestkvarteret	146537	173872	188969	86	90	29%
Totaal	151228	174828	189679	100	100	25%

Met 'index' wordt bedoeld: inkomen per persoon in de buurt uitgedrukt als percentage van het inkomen per persoon in de desbetreffende stad.

Gemiddeld bruto inkomen van personen ouder dan 17 jaar, 1994-2002 - Bron: Statistics Denmark

Inkomensniveau is uiteraard slechts één manier om armoede te meten; armoede is ook een kwestie van sociale marginalisering. Deelname aan het arbeidsproces is in Denemarken de belangrijkste manier om armoede te vermijden en sociale integratie te bevorderen. Verschillende overheidsuitkerin-

gen zijn meestal het alternatief voor inkomen uit werk. Het ontbreken van een inkomen uit arbeid leidt echter meestal tot grote relatieve of zelfs absolute armoede. Bovendien hebben afhankelijkheid van sociale voorzieningen en het niet vinden van een baan vaak sociale isolatie en gezinsdesintegratie tot gevolg.

Deze gecombineerde problematiek is het vaakst zichtbaar onder immigranten, vroeg gepensioneerden en eenoudergezinnen. Streven van Kvarterløft is dan ook om de armoede van deze groepen te verlichten en hun buurt op te waarderen, zodat die in sociale termen minder afwijkt van de rest van de stad. De algemene tendens als gevolg van Kvarterløft is dat de afwijking van de buurten ten opzichte van de stad inderdaad is verminderd, in sommige buurten is de verbetering in arbeidsmarktparticipatie zelfs spectaculair te noemen. Vaak zijn sterk negatieve tendensen in voorafgaande periodes gekeerd. Desondanks bestaat er nog steeds een significante oververtegenwoordiging van burgers met een sociale uitkering, met name in de randgebieden van Kopenhagen en van Aalborg in Noord-Jutland.

Arbeidsmarktparticipatie is met name bij bepaalde groepen migranten problematisch. Het aandeel mensen dat niet deelneemt aan het arbeidsproces is zes tot tien maal hoger voor immigranten uit niet-OECD landen dan voor Denen en migranten uit Westerse landen. In sommige van de zeven buurten is deze

situatie verder verslechterd gedurende de vijf jaren van het Kvarterløft programma, al ging de verslechtering daarvoor sneller. Bovendien lijkt de toestroom van immigranten enigszins te zijn vertraagd.

In de Kvarterløft-gebieden is de woonmobiliteit aanzienlijk. In de periode van 1998-2002 is de helft van de inwoners van deze wijken vertrokken en zijn andere daarvoor in de plaats ingekomen. In het onderzoek is gevraagd naar de motieven om uit de buurt te verhuizen. Veranderingen in familiale sfeer of van baan blijken de hoofdredenen; factoren die met de buurt en de kenmerken daarvan samenhangen blijken noch in positieve, noch in negatieve zin sterk bepalend. Het ideaal dat de oorspronkelijke bewoners de primaire begunstigen zijn, komt ook niet overeen met het werkelijke gedrag van inwoners in deze stadsbuurten. Als een werkloze bewoner van sociale huisvesting in een van de programmagebieden (al dan niet door het Kvarterløft zelf) een baan krijgt, blijkt in de praktijk dat een verhuizing naar een beter deel van de stad snel volgt. Als de vrijgekomen woning behoort tot de sociale huisvesting, blijkt de nieuwe bewoner vervolgens vaak werkloos te zijn. Vanuit het oogpunt van de buurt vindt daardoor geen verandering van het sociale profiel plaats. Op dergelijke dynamiek heeft dit soort beleid geen vat. Opvallend is wel een sterke stijging van huizenprijzen in de Kvarterløft-periode. In de buurt Holmbladsgade stegen de prijzen bijvoorbeeld met 81 procent, 23



Nieuwe bibliotheek en gemeenschapscentrum in Holmbladsgade, Kopenhagen: voedingsbodem voor sociale netwerken?

Foto Jacob Norvig Larsen



Verbetering van woonmilieu door nieuwe openbare ruimte.



Bij meer aantrekkelijke binnenstedelijke buurten is de kans op gentrification groot

procent meer dan in de rest van Kopenhagen. In sommige van de buurten komt een proces van 'gentrification' hard op gang: er vindt een scherpe stijging plaats van sociale, economische en fysieke standaard en het imago verbetert. Dit geldt met name voor de binnenstedelijke buurten met een hoog aandeel eigen-woningbezit. In de suburbane buurten met een groot aandeel sociale huisvesting, zoals Avedøre, Kongens Enghave, Femkanten en Aalborg, blijft de economische ontwikkeling veel verder achter, ondanks de algemene economische groei in de tweede helft van de jaren negentig.

Bij de analyse van de concrete effecten van gebiedsgericht beleid op armoede zijn de data van de bekeken buurten geïndexeerd om algemene economische en sociale ontwikkelingen constant te houden. Dit betekent dat de gedocumenteerde effecten grotendeels toegewezen kunnen worden aan lokale factoren. Positieve veranderingen hebben inderdaad plaatsgevonden met betrekking tot armoede en sociale segregatie. De periode voorafgaand aan het Kvarterløft-programma werd in alle buurten gekenmerkt door een negatieve sociaal-economische ontwikkelingstendens. Deze trends zijn tot staan gebracht, en in sommige gevallen was er zelfs sprake van een daadwerkelijke verbetering in de positie van de buurten en hun bewoners. Er bleek echter ook dat in termen van gemiddeld inkomen de verschillen tussen de Kvarterløft-buurten en de stad zelfs groeiden, met uitzondering van de meest welvarende buurten die tevens de beste uitgangspositie bezaten.

De data betreffen het korte-termijneffect na de beëindiging van de projecten. De lange termijneffecten zijn onzeker. Nu de buitengewone politieke aandacht en allocatie van middelen lijken te verdwijnen, zal de verdere voortgang afhangen van private marktpartijen of vrijwillige non-profit belangen. In de binnenstedelijke gebieden met grote aandelen eigen-woningbezit hebben de Kvarterløft-projecten een positieve economische en sociale beweging op gang gebracht en gevoed, die waarschijnlijk niet meer te stoppen is. De keerzijde hiervan is de verdringing van armere bewoners uit de meer attractieve wijken uit het programma, waardoor het sociale aspect van dit beleid verloren gaat. In plaats daarvan dreigt het te onttaarden in gesubsidieerde gentrification. De nieuwe minister van Integratie heeft delen van het Kvarterløft-programma overgenomen van het nu gesloten ministerie van Grootstedelijke en Volkshuisvestingszaken. Er wordt nu meer nadruk gelegd op etnische integratie en in het bijzonder op initiatieven om de deelname aan het arbeidsproces te vergroten, maar er is aanzienlijke politieke steun aanwezig voor voortzetting van het gebiedsgerichte beleid, ook in andere wijken. Al met al kan de grootste bijdrage van het Kvarterløft programma aan stedelijk beleid wel eens de hernieuwde aandacht voor betrokkenheid en participatie van burgers in stedelijke planning en stedelijke vernieuwing zijn. Of dit ook op de lange termijn duurzame veranderingen in de vermindering van stedelijke armoede en sociale uitsluiting teweegbrengt, zal in de toekomst moeten blijken.

Jacob Norvig Larsen is verbonden aan het Danish Building and Urban Research-Instituut. Vertaling Thea Klumper. Zie ook www.dbur.dk/eura

Literatuurselectie

Andersen, H.T. & van Kempen, R. (2001) Social fragmentation, social exclusion, urban governance. An introduction.
 Andersen, H.T. & van Kempen, R. (eds) (2001) *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance*. Aldershot: Ashgate.
 Kvarterløft, website van het National Danish Kvarterløft Programme, www.Kvarterloeft.dk/zuk/version/uk_main.htm
 Larsen, J.N. (ed.) (2002). *Kvarterløft i Danmark*. Hørsholm: Danish Building Urban Research (forthcoming).
 Madanipur, A.; Cars, G.; Allen, J. (eds.) (1998). *Social exclusion in European Cities. Processes, Experiences and Responses*. London: Jessica Kingsley.
 Parkinson, M. (1998). *Combating Social Exclusion. Lessons from Area-Based Programmes in Europe*. York: Joseph Rowntree Foundation.
 UGIS, Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability research programme website op www.ufsia.ac.be/ugis
 Vagnby, B. & Jensen, O.B. (2002). *From clearance to urban Policy: Discourses and Doctrines in Danish Inner City Redevelopment. Housing, Theory and Society*, 2002, Vol. 19:3-13.
 European Urban Research Association & Danish Building and Urban Research: *Area-based initiatives in contemporary urban policy*, www.dbur.dk/eura. Kopenhagen 2001