

De weg omhoog

Een discoursanalyse van Rotterdams gentrificatiebeleid



**Erasmus
University
Rotterdam**



Masterthesis Bestuurskunde – NJ Bontenbal

De weg omhoog

Een discoursanalyse van Rotterdams gentrificatiebeleid

Niels Bontenbal

Studentnummer 460802

23 november 2019

Eerste lezer: prof. dr. M.A. (Martijn) van der Steen

Tweede lezer: prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

Voorwoord: de weg omhoog I

Het schrijven van een scriptie is in de eerste plaats een oefening in discipline en doorzettingsvermogen. Pas in de tweede plaats is het een intellectuele uitdaging. Dit verhaal over de opwaardering van wijken in Rotterdam is in zekere zin ook het verhaal van een persoonlijke opwaardering: de gymleraar basisonderwijs uit Rotterdam-Zuid die zich opwerkte tot bestuurskundige. Die opwaardering is mogelijk door ons prachtige onderwijssysteem en het stemt me dankbaar dat ik daar gebruik van heb mogen maken. Dit voorwoord is daarom vooral een dankwoord.

Zelf leraar zijnde, heb ik in de colleges met bewondering geluisterd naar de professors. Ze hebben vaak geen idee hoe fijn het is om in een collegebank te zitten en kennis te consumeren na een lange dag hard werken. Tweemaal per week haasten om op tijd in de collegezaal te zijn en van zeven tot tien uur 's avonds geconcentreerd luisteren naar een specialist op zijn vakgebied: ik heb het eigenlijk nooit als zwaar ervaren, en dat komt met name door de kwaliteit van de colleges; dank daarvoor!

Eén van die professors is Martijn van der Steen, bij wie ik het geluk had af te mogen studeren. Martijn, ik heb vaak de wetenschappelijke methode als een knellend keurslijf ervaren en heb er de nodige kritiek op geleverd. Ik vind dat studenten groots en kritisch moeten leren denken. Jij gaf me daar alle ruimte toe, en moedigde mij daar zelfs bij aan. Je hebt me bij het begeleiden eigenlijk vooral gecompimenteerd en af en toe een vraag gesteld. Die complimenten hebben me er echt doorheen gesleept, want af en toe zag ik het door de groeiende omvang van het onderzoek niet meer zitten. Je stuurt op inhoud door het stellen van de juiste vragen en dat is een zeldzame kwaliteit. Bedankt voor het vertrouwen en je prettige manier van begeleiden! Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan mijn tweede lezer, Mark van Twist, voor zijn bereidheid mee te helpen af te studeren, voor zijn complimenten, en voor de snelle lezing van een scriptie van deze omvang.

Zonder mijn sociale netwerk had ik deze scriptie niet kunnen schrijven. Ik ben dankbaar voor alle vrienden voor hun interesse en vragen. Daarnaast ben ik dankbaar voor mijn broers en zussen. De eindeloze discussies over politiek, geloof en maatschappij op zondagmiddag: ze zijn belangrijke bouwstenen voor mijn gedachten. Daarnaast ben ik natuurlijk dank verschuldigd aan mijn lieve vriendin Thirza. Zonder haar kritisch meelesen, vragen stellen en haar zorg voor de nodige ontspanning had ik dit nooit tot een goed einde kunnen brengen.

Mijn laatste dank gaat uit naar mijn ouders. Zij voedden acht kinderen op met een beneden modaal inkomen in de 'grauwe naoorlogse' jaren zestig flats van Rotterdam-Zuid. Mijn vader heeft zich als 'drop out' van wat destijds de Mulo was, met hard zwoegen, opgewerkt tot cartograaf. Dat alles

via avondstudies naast een druk gezins- en kerkleven. Mijn moeder pakte na haar leven als huisvrouw en het opvoeden van acht kinderen een studie Nederlands op, én wist die binnen vier jaar af te ronden. Momenteel is ze weer druk in het arbeidsproces. Deze scriptie is daarom vooral een eerbetoon aan twee prachtige mensen, die mij met niet aflatende ijver de weg omhoog hebben voorgehouden. Evert en Cobie Bontenbal, jullie zijn mijn grootste inspiratiebron.

Samenvatting

Gentrificatiebeleid in Rotterdam is gericht op de aanpak van probleemwijken. Deze aanpak werkt, probleemwijken knappen ervan op. Gentrificatiebeleid leidt echter tot negatieve bijeffecten: er vindt bijvoorbeeld verdringing plaats, en probleemwijken ontstaan elders. Ondanks dat dit wordt onderkend door journalisten en wetenschappers, continueert gemeente Rotterdam dit beleid. Waarom eigenlijk? Om een antwoord te krijgen op deze vraag wordt het beleidsdiscours geanalyseerd. Deze analyse wordt gedaan met behulp van het Advocacy Coalition Framework (ACF), dat het discours verkent op argumenten voor en tegen gentrificatiebeleid, en daaruit pleitcoalities afleidt. Uit het inhoudelijk discours en de grootte van de coalities kan invloed worden afgemeten. Het ACF gaat uit van een analyseperiode van ongeveer tien jaar. Om die reden worden er drie opeenvolgende collegeperiodes geanalyseerd van de Rotterdamse gemeenteraad, te beginnen in 2010. Uit de analyse blijken drie factoren verantwoordelijk voor de continuering van gentrificatiebeleid: het *inhoudelijk discours*, de factor *macht* en *institutionele factoren*. In het *inhoudelijk discours* spelen vooral beleidsleren en de aanwezigheid van consensus een rol. Bij de factor *macht* blijkt dat er ondanks de wisselende raadscoalities heen, een stevige meerderheid voor gentrificatiebeleid blijft bestaan. Institutionele factoren bestaan uit de nieuwe Woningwet 2015, de centralisatie van het gemeentebestuur en het instituut van de woningcorporatie. In het nawoord wordt gepleit voor een sterkere rol van de woningcorporaties in aandeel, normering en handhaving van bewonersgedrag.

Inhoud

Voorwoord: de weg omhoog l.....	3
Samenvatting.....	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Aanleiding.....	9
Probleemstelling.....	11
Plan van aanpak.....	12
Relevantie.....	13
Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	15
Inleiding	15
2.1 Gentrification en gentrificatiebeleid	15
Gentrification.....	15
Gentrificatiebeleid.....	17
Verdringing en waterbedeffect	19
Leefbaarheid, sociale cohesie en immigratie	20
Het wetenschappelijk discours rond gentrification	23
2.2 Het Advocacy Coalition Framework	25
Wat is politiek?	25
Korte introductie van het Advocacy Coalition Framework	26
Ontstaan	27
Kernaannames.....	28
Stroomdiagram.....	31
Focus van onderzoek	32
2.3 De discursieve kant van het beleidssubstelsysteem	34
Hoofdstuk 3 De context van het gentrificatiediscours.....	37
3.1 De sociale huursector	37
3.2 Volkshuisvesting als beschavingsoffensief	44
3.3 De Rotterdamse volkshuisvesting	53
3.4 De Rotterdamse politiek.....	57
3.5 Samenvattend	63
Hoofdstuk 4 Methode	64
4.1 Inleiding: onderzoek vanuit het perspectief van het ACF	64
4.2 De kaders van dit onderzoek.....	64

4.3	Operationalisering.....	66
4.4	Validiteit en betrouwbaarheid	68
Hoofdstuk 5: Van Pact op Zuid naar NPRZ		69
	Inleiding	69
	Bronbeschrijving.....	70
	Stap 1 Analyse van het beleidssubstelsiem in het discours	70
	Stap 2 Analyse van ‘belief systems’ in het beleidsdiscours.....	72
	Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van ‘belief systems’	78
	Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode	82
Hoofdstuk 6: De ontwikkeling van een Woonvisie.....		83
	Inleiding	83
	Bronbeschrijving.....	84
	Stap 1: Analyse van het beleidssubstelsiem in het discours	85
	Stap 2 Analyse van ‘belief systems’ in het beleidsdiscours.....	85
	Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van ‘belief systems’	92
	Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode	97
Hoofdstuk 7: De sloop van de Tweebosbuurt		98
	Inleiding	98
	Bronbeschrijving.....	99
	Stap 1: Analyse van het beleidssubstelsiem in het discours	100
	Stap 2 Analyse van ‘belief systems’ in het beleidsdiscours.....	100
	Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van ‘belief systems’	106
	Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode	112
Hoofdstuk 8: Analyse.....		113
8.1	Inleiding	113
8.2	Drie discoursperiodes.....	113
8.3	Het inhoudelijk discours	115
8.3.1	Een hiërarchie van overtuigingen.....	115
8.3.2	Gemeenschappelijke grond.....	116
8.3.3	De rol van wetenschappelijke informatie	117
8.3.4	Beleidsleren	118
8.4	De factor <i>macht</i>	119
8.4.1	Machtsverhoudingen in de drie collegeperiodes.....	119
8.4.2	De machtsfactor en de continuering van gentrificatiebeleid.....	120

8.4.3 Macht en vertegenwoordiging	122
8.5 Institutionele factoren.....	122
8.5.1 De samenwerking met woningcorporaties	122
8.5.2 De nieuwe woningwet.....	123
8.5.3 De centralisatie van het gemeentebestuur	123
Hoofdstuk 9: Conclusie en discussie	125
9.1 Conclusie	125
9.2 Discussie	126
Nawoord: De weg omhoog II.....	128
1. Armoede en slechte huisvesting zijn geen afdoende verklaring voor slecht gedrag.....	128
2. Opwaardering en de hiërarchie van waarden.....	129
3. De omkering van Marx	130
4. Waardenrelativisme	130
5. ‘The elephant in the room’	132
6. De onderklasse bestaat niet	133
7. Het onrecht van gentrificatiebeleid	133
8. Het onvermijdelijke gentrificatiebeleid.....	134
9. Nieuwe perspectieven.....	135
Literatuurlijst	137
Bijlage I: Bronnenoverzicht	145

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

Ik groeide op in de wijk Lombardijen, een volksbuurt in Rotterdam-Zuid. De wijk was gemengd, gemoedelijk, buren kenden elkaar goed, en het was daar goed wonen. De wijk veranderde echter langzaam gedurende mijn jeugd. Nabij gelegen wijken werden gerenoveerd of er werd nieuwbouw geplaatst. De mensen uit die wijken moesten ergens worden ondergebracht en dat gebeurde veelal in de huizen die leeg kwamen in onze buurt. Er kwamen steeds meer probleemgezinnen, asielzoekers, allochtonen in de wijk, en overlast en criminaliteit namen toe. Ouderen en mensen die het beter kregen verhuisden daardoor naar elders. Twee gevallen van hevige geluidsoverlast, waar de instanties destijds hoegenaamd niets mee deden, dwongen ook ons gezin de wijk uit te trekken. Op school onderwees men destijds al over het begrip suburbanisatie, de trend om vanuit de stad naar de randgemeenten te verhuizen, met bijkomende sociale en raciale segregatie als gevolg. Wij deden daar ongewild ook aan mee. Daar is het idee voor dit onderwerp ontstaan; het beleid van gemeente Rotterdam om buurten op te knappen heeft elders misschien wel negatieve gevolgen. Raken andere buurten niet in verval door het herstructureringsbeleid van de gemeente, waardoor problemen niet worden opgelost maar slechts verplaatst?

Gentrification

Regelmatig verschijnen er artikelen in kranten en tijdschriften over een betrekkelijk nieuw fenomeen, namelijk *gentrification*. De genoemde artikelen beschrijven meestal problemen veroorzaakt door *gentrification*. Een snelle zoekopdracht op Google levert de volgende selectie van headlines op: "*Hoe gentrificatie het straatbeeld in de Utrechtse wijk Lombok kentert* (Volkskrant, maart 2017), "*Stad kan gevolgen gentrificatie verzachten*" (online tijdschrift 'Sociale vraagstukken, 2017'), "*De gentrificatie van Amsterdam is een proces van uitsluiting*" (Het Parool, mei 2017), "*Waarom Rotterdam niet zo moet zeiken over gentrificatie*" (Artikel 'Vers Beton 2017'). Mijn interesse voor dit nieuwe fenomeen werd gewekt door de geschetste situatie in mijn jeugd: misschien was *gentrification* wel de aanjager van de genoemde problemen. Hoewel de term *gentrification* pas de laatste jaren is opgedoken in Nederland, is deze zeker niet nieuw. Het begrip *gentrification* werd in 1964 gemunt door de, uit Berlijn naar Londen gevluchte, sociologe Ruth Glass. Opgejaagd door de opkomst van Nazi Duitsland, werd Ruth Glass in Londen een toegewijde marxistische sociologe die heel haar leven besteedde aan het bestrijden van vermeend onrecht. Haar onderzoeksterrein betrof vooral ontwikkelingen in de stadsgeografie. Ruth Glass bedacht de term *gentrification* naar aanleiding van het Engelse woord *gentry* wat zoveel betekent als aristocratie. *Gentrification* was het proces waarbij hele stadswijken veranderden doordat arme

bewoners uit hun woningen werden verdrongen door rijkere Londenaren. Ruth Glass zag dat als een groot onrecht en het begrip *gentrification* is daarmee allerm minst een neutraal begrip.

Herstructurering/gentrificatiebeleid

Gentrification, of 'opwaardering', is dus het proces waarbij buurten veranderen doordat arme inwoners plaatsmaken voor de komst van rijkere nieuwkomers. In het Nederlands is inmiddels ook de term gentrificatie ingeburgerd geraakt. Waar vroeger gentrificatie ontstond door marktwerking, is gentrificatie een proces dat allang niet meer alleen spontaan ontstaat. Lokale overheden gebruiken het als beleidsinstrument, bedoeld om probleemwijken uit het slop te trekken (Lees, 2008; Uitermark, Duyvendak, & Kleinhans, 2007). Er wordt in dit verband dan ook wel gesproken van *gentrificatiebeleid*. Gentrificatiebeleid wordt ook toegepast in Rotterdam, hoewel in de plannen meestal de meer neutrale beleidsterm *herstructurering* wordt gebruikt. In de praktijk komt deze herstructurering echter meestal neer op sloop en nieuwbouw, waarbij de oude huizen worden vervangen door een ander, duurder type woning, en waarbij meestal het huizenbestand ook nog eens wordt verdund. Het overgrote deel van de oude bewoners keert daardoor niet terug in hun oude buurt. Herstructurering is dus meestal een vorm van gentrificatiebeleid. Gentrificatiebeleid verloopt in Rotterdam echter ook via andere wegen: door de verkoop van sociale huurwoningen om zo woningbezit te stimuleren, door renovatie, en door het herontwikkelen van braakliggende terreinen in de stad. Gentrificatiebeleid lijkt te werken; door opwaardering van de woningen, verandert de bevolkingssamenstelling in een wijk, en daarmee ook de problematiek in die wijk.

Negatieve bijeffecten

Er is echter ook kritiek op gentrificatiebeleid. Die kritiek was voor Ruth Glass al aanleiding om de term *gentrification* te munten: het onrecht van de verdringing van de onderklasse door min of meer gedwongen verhuizing, en de overname van hun woningen door de bourgeoisie. Ook nu nog is dat een van de knelpunten van gentrificatiebeleid. Want waar moeten de bewoners van de probleemwijken naartoe? En is het legitiem en proportioneel om juist kansarme bewoners te dwingen te verhuizen? En welke bewezen effecten heeft dit beleid? En als dit beleid dan positieve effecten heeft, wegen deze positieve effecten wel op tegen de negatieve effecten ervan? Deze knelpunten kwamen ook aan het licht bij de Woonvisie. Naar aanleiding hiervan werd immers het woonreferendum gehouden, en er klonk kritiek vanuit de provincie. Doordat kansarme bewoners geen plek meer kunnen vinden in Rotterdam moet er een zekere afstemming plaatsvinden met de randgemeenten. Gemeente Rotterdam bleek met de Woonvisie vooral op eigen houtje geopereerd te hebben (Vers Beton, december 2018).

We komen hiermee op een belangrijk negatief bijeffect van gentrificatiebeleid, wat door sommige auteurs wordt omschreven als *waterbedeffect*. Het waterbedeffect is het negatieve effect dat de verdringing van kansarme bewoners heeft op omliggende buurten en gemeenten. Huizen uit het onderste segment van de woningmarkt worden gesloopt om plaats te maken voor duurdere woningen. De arme bewoners worden daardoor verdrongen uit hun wijk; zij kunnen de duurdere woningen immers niet betalen dus verhuizen zij naar elders. De plekken waar zij naartoe verhuizen zijn, omdat zij zijn aangewezen op het onderste segment van de woningvoorraad, vaak ook weer probleemwijken. De instroom van die kansarme bewoners heeft als effect dat in de 'nieuwe' probleemwijken, de toch al kritieke situatie verder verslechtert. Onderzoek hiernaar is echter schaars en niet eenduidig. Het waterbedeffect komt in diverse studies naar voren onder verschillende namen; *spillover-effects*, *spatial knock-on effects* en *waterbedeffect* (Hochstenbach, Uitermark, & Gent, 2015; Kleinhans R. & Varady D., 2011; Slob, Van Kempen, & Bolt, 2006). Het meest relevante onderzoek ten aanzien van waterbedeffecten betreft het onderzoek van Kleinhans & Vardady. Zij onderzochten eventuele waterbedeffecten door herstructureringsbeleid in een metastudie naar onderzoek binnen Nederland en de Verenigde Staten. In dit onderzoek concluderen zij onder andere: *"Notwithstanding fundamental contextual differences, there are interesting similarities in the discourse and research in both countries. Besides the aforementioned concern, reclusterings of relocatees is a shared issue. Although numbers do not tell a neighbourhood's story and critical threshold levels are almost impossible to identify, clustering is perceived as an essential (although not necessary) prerequisite for negative spillover effects in destination communities."* Bovenstaande studie toont dus aan dat er wel degelijk negatieve bijeffecten worden waargenomen in diverse onderzoeken. En daarmee komen we op het centrale punt van dit onderzoek. Want waarom wordt er doorgedaan met gentrificatiebeleid terwijl dit weerstand oproept in de samenleving, voor verdeeldheid zorgt in de gemeenteraad en provincie, en er veel onderzoekers van uitgaan dat er sprake is van negatieve bijeffecten?

Probleemstelling

Dit onderzoek heeft als doel een verklaring te vinden voor dat vreemde fenomeen: de continuering van gentrificatiebeleid door gemeente Rotterdam, ondanks allerlei tegenstrijdigheden omtrent effecten en normatieve kwesties. Om deze verklarende vraag 'waarom wordt er doorgedaan met dit omstreden gentrificatiebeleid?' om te zetten in een werkbare specifieke onderzoeksvraag, is gekozen voor de volgende formulering:

Welke factoren, zoals die blijken uit discoursanalyse van het Raadsinformatiesysteem in de periode 2010 t/m 2019, zijn van invloed op de continuering van het omstreden Rotterdamse gentrificatiebeleid?

Plan van aanpak

Om een verklaring voor dit fenomeen te vinden wordt er een beleidsanalyse gemaakt met behulp van het Advocacy Coalition Framework (ACF). Het ACF vormt een kader waarbinnen de analyse plaatsvindt. Dit raamwerk bakent het onderzoek af met drie elementen: een tijdsperiode, een onderwerp en een aantal actoren. Een belangrijk hulpmiddel binnen het ACF is de discoursanalyse. Met een discoursanalyse wordt er empirisch gemaakt welke actoren binnen het te analyseren beleid bepaalde opvattingen hebben, en met wie zij deze opvattingen delen. Hieruit ontstaan zogenaamde pleitcoalities (*advocacy coalitions*), die met gecoördineerde actie en in bepaalde samenstellingen invloed uitoefenen op het beleid. Gebruik van het ACF leidt tot drie meetbare elementen: een afgebakend onderwerp (beleidssubstelsysteem), overtuigingen van verschillende actoren (*belief systems*), en coalities (*advocacy coalitions*). Uit de dominantie van bepaalde coalities en uit het inhoudelijke discours kan invloed worden afgeleid.

Let wel, de discoursanalyse wordt in het kader van het ACF breed opgevat. Het gaat niet louter om het herkennen van diverse argumenten en de waarde van die argumenten binnen het discours; veel meer gaat het om de discoursanalyse als middel om erachter te komen 'wat hier nu eigenlijk aan de hand is'. Discoursanalyse dus als middel om actoren in te kunnen delen in coalities, met daarbij behorende machtsstructuren, institutionele componenten, tijdsdruk, wetenschappelijk onderzoek, contraexpertise en belangengroeperingen. Omdat er volgens het ACF wordt uitgegaan van een beleidssubstelsysteem met de volgende empirisch aantoonbare elementen *belief systems* en *pleitcoalities*, worden aan de onderzoeksvraag de volgende deelvragen toegevoegd:

1. *Gaat het in de voorliggende analyseperiode om gentrificatiebeleid? (bepaling beleidssubstelsysteem)*
2. *Welke voor en tegenargumenten ten aanzien van gentrificatiebeleid blijken er uit de discoursanalyse en hoe belangrijk zijn deze argumenten in het discours? (Bepaling belief systems)*
3. *Welke coalities blijken er uit de discoursanalyse en hoe liggen de machtsverhoudingen tussen deze coalities? (bepaling pleitcoalities en invloed)*
4. *Welke conclusies en aanbevelingen zijn hieruit op te maken?*

In het ACF wordt uitgegaan van ongeveer tien jaar voor een geschikte analyseperiode. Binnen deze periode zijn vorming van, en veranderingen in coalities en beleid goed zichtbaar. De analyseperiode omvat daarom drie verschillende collegeperiodes van de Rotterdamse gemeenteraad, te beginnen in 2010. De selectie van de actoren die worden meegenomen in de analyse wordt bepaald door het Raadsinformatiesysteem van gemeente Rotterdam.

Vervolgens worden de vier deelvragen per collegeperiode beantwoord, waarna er een analyse van de periodes volgt die ingaat op de gevonden resultaten. Deze resultaten worden becommentarieerd op hun belang voor de periodes zelf én voor de verschillende periodes aaneengesloten. Uit deze analyse kunnen een aantal conclusies getrokken worden en daaruit volgt een aantal aanbevelingen.

Relevantie

Gentrificatiebeleid is een heikel politiek thema, zoals blijkt uit de commotie rond de Woonvisie en de onrust rond de herstructurering van diverse Rotterdamse wijken. Dit onderzoek dient daarmee een maatschappelijk belang aangezien het helderheid wil krijgen over het waarom van gemaakte keuzes in de politiek. Hiermee wordt inzichtelijk welke partijen er verantwoordelijk zijn voor bepaald beleid, en om welke redenen er voor bepaald beleid gekozen is. Rotterdamse kiezers kunnen na het lezen van dit onderzoek beter uitmaken waar de politieke partij van hun voorkeur voor staat. Daarnaast is dit onderzoek van belang voor beleidsmakers en politici die zich voor volkshuisvestingsvragen interesseren. In dit onderzoek is gekozen voor een benadering vanuit de context. Rotterdams gentrificatiebeleid kent een lange voorgeschiedenis die al start met de woningbouw ten tijde van de industriële revolutie halverwege de negentiende eeuw. In dat lange tijdsbestek van meer dan honderd jaar zijn al veel bijzondere dingen geprobeerd, zijn normatieve kwesties gerezen, zijn er dingen goed en fout gegaan. Omdat Rotterdams huisvestingsbeleid beter te begrijpen valt binnen die historische, normatieve en politieke context, is dit onderzoek voor beleidsmakers en politici een goed vertrekpunt om zinvol huisvestingsbeleid te kunnen voeren. Gelet op het verloop van het discours, is er ook voor politici het één en ander te winnen bij het lezen van dit onderzoek. In de eerste plaats door de succesverhalen en mislukkingen uit het verleden mee te nemen in nieuw te ontwerpen beleid. In de tweede plaats door suggesties op te doen voor het beter 'verkopen' van het te voeren beleid. Sommige overtuigingen uit het discours hadden beter aan de man gebracht kunnen worden in de raadszaal als men zich beter had verdiept in onderzoek en voorgaande collegeperiodes.

Leeswijzer

Omdat *gentrification* een tamelijk technische en ambigue term is, wordt eerst in het theoretisch kader uitgewerkt wat deze term inhoudt, waar het vandaan komt, hoe het wordt gedefinieerd en hoe het wetenschappelijk discours zich aftekent. Daarna wordt uitgewerkt hoe dit concept in dit onderzoek wordt gebruikt. De andere helft van het theoretisch kader gaat over het *Advocacy Coalition Framework* van Paul Sabatier. Dit is eigenlijk een voorschot op hoofdstuk 4, waarin de onderzoeksmethode wordt toegelicht. Hoofdstuk 3 is een hoofdstuk waarin de context uitgebreid aan bod komt. Eerst wordt de rijke geschiedenis van de woningcorporatie behandeld, daarna komt de normatieve kant van de volkshuisvesting voor het voetlicht. Hierna wordt de

Rotterdamse geschiedenis van de volkshuisvesting beschreven, en als laatste komen de politieke ontwikkelingen in Rotterdam, die van belang zijn voor dit onderwerp, aan bod. In hoofdstuk 4 wordt de gebruikte methode voor dit onderzoek concreet gemaakt. De hoofdstukken 5 t/m 7 zijn beschrijvingen van de gevonden empirische gegevens van de drie te analyseren collegeperiodes. In hoofdstuk 8 volgt op deze beschrijvingen een analyse van die gevonden empirische gegevens, waarna in hoofdstuk 9 conclusies en een discussie volgen. In het nawoord wordt terug geblikt en uitgezoomd. Geprobeerd wordt om een koppeling te maken tussen de context, het theoretische kader en het verloop van het discours. Daarop volgt een aantal inhoudelijke suggesties op dit discours.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Inleiding

Om te weten welke concepten er theoretische uitwerking behoeven, is het van belang om de hoofdvraag goed te analyseren. De hoofdvraag luidt: *Welke factoren, zoals die blijken uit discoursanalyse van het Raadsinformatiesysteem in de periode 2010 t/m 2019, zijn van invloed op de continuering van het omstreden Rotterdamse gentrificatiebeleid?* Gentrificatie en *gentrificatiebeleid* zijn twee verschillende zaken en het verschil tussen beide concepten wordt eerst uitgewerkt om helder te krijgen wat hier precies wordt bedoeld met gentrificatiebeleid. Ook wordt er al ingegaan op wat er in de wetenschappelijke literatuur voorhanden is ten aanzien van de effecten van gentrificatiebeleid, en waarom dit beleid omstreden is. Het beleidsproces kan op verschillende manieren worden geanalyseerd, want verschillende onderzoekers hanteren verschillende invalshoeken. Het is daarom belangrijk om een methode voor beleidsanalyse te kiezen die het beste past bij deze casus. Omdat er beleid wordt geanalyseerd met een sterk politieke setting, is er gekozen voor het *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Dit framework dat als invalshoek de factor *macht* heeft, wordt uitgewerkt na de beschrijving van gentrificatiebeleid. Omdat binnen het ACF een discoursanalyse wordt uitgevoerd, wordt ook beschreven welke invalshoek hier wordt gekozen.

2.1 Gentrification en gentrificatiebeleid

Gentrification

Het concept gentrification werd bedacht door Ruth Adele Glass (1912 – 1990), een van oorsprong Duitse sociologe. Geboren in Berlijn vertrok zij door de opkomst van Nazi Duitsland naar Londen en werkte ook enige tijd in de VS. Als overtuigd marxist stond haar leven in het teken van het bestrijden van sociaal onrecht. In de hoedanigheid van socioloog deed ze onderzoek naar huisvestingsproblemen in Londense wijken. Ook maakte ze zich als socioloog hard voor het deelgebied *urban studies*. Ze schreef in 1964 de inleiding voor een boek met de titel: 'Aspects of change', waarin ze de term *gentrification* voor het eerst gebruikt (Lees, Slater, & Wyly, 2010). De term werd gebruikt voor het verschijnsel dat oude arbeiderswijken veranderden doordat rijke Londenaren de oude, vervallen huizen opkochten en opknapten waardoor de arbeidersklasse uit die wijken verdreven werd naar elders. Het woord *gentry* verwijst in het Engels naar de aristocratie, en *gentrification* is dus de transformatie van een wijk met bewoners uit de onderklasse naar een wijk met bewoners uit de aristocratie. Glass zag dit als een vorm van klassenstrijd en dus als iets negatiefs. Hoewel de term in de bewuste inleiding eerder schertsend

dan serieus bedoeld was, werd de term daarna door wetenschappers gebruikt voor het bovengenoemde verschijnsel. Het ontstaan van de term en de levensloop van de bedenker komen hier redelijk uitgebreid aan bod omdat belangrijk is om te benadrukken dat dit concept niet waarde vrij is. Het staat in het teken van marxistische klassenstrijd.

Er bestaat discussie in de wetenschap over de definiëring van het concept *gentrification*. Sommige wetenschappers hanteren een precieze, enge formulering. Anderen hanteren juist een ruime definiëring, waarmee *gentrification* een veel groter speelveld krijgt dan de grootstedelijke binnenstad (Lees, Slater, & Wyly, 2008; Lees et al., 2010). Veel onderzoekers en ook Lees et al. hanteren de definitie van Clark: "*Gentrification is a process involving a change in the population of land-users such that the new users are of a higher socio-economic status than the previous users, together with an associated change in the build environment through a reinvestment in fixed capital*" (Clark, 2005; Lees et al., 2008). Echter, in deze definitie komt het effect ervan, verdringing, dat voor dit onderzoek én voor de bedenker van het begrip, Ruth Glass, juist zo van belang is, te weinig voor het voetlicht. In een book-review van Doucet over de effecten van *social mixing* gebruiken Lees et al. de volgende definitie van *gentrification*: "*The movement of middle-income people into low-income neighbourhoods, causing the displacement of all, or many, of the pre-existing low-income residents*". (Doucet, 2013a) In deze definitie komt het effect van 'gentrification', namelijk displacement, wel voor het voetlicht.

Met bovenstaande definities wordt een belangrijke component van *gentrification* in Nederland over het hoofd gezien, namelijk dat het hier meestal om overheidsgestuurde *gentrification* gaat. Om gentrificatie goed te begrijpen is daarom nodig eerst een verklaring te vinden voor dit fenomeen. Daarbij zijn drie zienswijzen te onderscheiden. De eerste zoekt de verklaring in de vraagzijde van de markt. De tweede zoekt de verklaring in de aanbodzijde van de markt. De derde ziet gentrificatie als sturingsmiddel van de overheid; 'state-led gentrification' (Uitermark et al., 2007). In alle drie de verklaringen staat voorop dat de vastgoedwaarde in de buurt toeneemt door gentrificatie.

In de eerste plaats is er de aanbodzijde van gentrificatie. In deze theorie ontstaat gentrificatie doordat er een verschil is tussen potentiële waarde en de actuele waarde van een stuk grond. De actuele waarde wordt vertegenwoordigd door het aanwezige vastgoed en wat dat voor de eigenaars opbrengt aan 'rent': huur. De potentiële waarde is de waarde die het vastgoed zou kunnen hebben binnen de markt na herontwikkeling, en datgene wat dat op zou leveren aan 'rent'. Deze theorie wordt de 'rent gap' theorie genoemd, en komt van Smith (Lees et al., 2010). Deze zogenaamde 'rent gap' zorgt ervoor dat het interessant wordt voor projectontwikkelaars, makelaars en woningcorporaties om vastgoed te herontwikkelen, eenvoudig omdat er dan aan

verdiend kan worden. De *rent gap* is niet alleen van belang voor particuliere ontwikkelaars om rendement te halen op investeringen. Ook voor de stad zelf kan de *rent gap* een belangrijke factor zijn. Steden kunnen namelijk meer belasting innen als ze rijkere inwoners aan zich binden (Lees et al., 2008). Deze theorie kreeg kritiek omdat er geen aandacht uitging naar de mensen die zich graag in deze nieuwe duurdere woningen wilden vestigen: de aanbodzijde. Daardoor ontstond er een theorie die zich op de nieuwe bewoners richtte.

De *rent gap*-theorie kreeg vooral kritiek van David Ley (Lees et al., 2010; Ley, 1994). Ley zag niet het verschil in vastgoedwaarde, maar het ontstaan van een nieuwe middenklasse als aanjager van *gentrification*. Deze nieuwe middenklasse ontwikkelde een gemeenschappelijke identiteit die was verweven met de stad. Deze klasse was hoog opgeleid, politiek links georiënteerd en had vaak managementfuncties in de culturele sector (Lees et al., 2010; Ley, 1994). Met deze theorie richt Ley zich dus op de vraagzijde van gentrificatie. De kenmerken van de inwoners nemen in deze theorie een veel belangrijker plaats in. In de ontwikkeling van steden ziet Ley een trend. De industrie trekt de stad uit en heeft minder *blue collar* werkenden nodig. Tegelijkertijd neemt het aantal *white collar* banen in de grote steden toe. Hierdoor, en in combinatie met een veranderende identiteit van de nieuwe middenklasse ontstaat een trek naar de stad die gentrificatie tot gevolg heeft (Lees et al., 2010; Ley, 1994). De vestiging van deze nieuwe middenklasse werd toegejuicht door het stadsbestuur van grote steden. Zij zagen de nieuwe middenklasse als een manier om *social upgrading* te bewerkstelligen.

Zowel de theorie over de vraag- als de aanbodzijde van gentrification richt zich op marktwerking. Deze theorieën zijn echter niet zomaar te vertalen naar de Nederlandse situatie. In de Anglo-Amerikaanse context is immers veel vaker sprake van *market-led gentrification*. In de Nederlandse situatie is er echter bijna altijd sprake van *state-led gentrification*. In Nederland wordt *gentrification* ingezet als middel om verpauperde buurten uit het slop te trekken en gettovorming tegen te gaan. Kleinhans & Varady schrijven hierover: "*Deprived residents, ethnic minorities, multi-problem families and residents causing incivilities or nuisance. Whereas only the latter category is troublesome by definition, the (concentrated) presence of these four groups is often considered problematic, both by policymakers and other residents.*" (Kleinhans R. & Varady D., 2011). In de wijk Hoogvliet is er bijvoorbeeld bewust gestuurd op de intocht van middeninkomens door aantrekkelijk vastgoed te ontwikkelen op een locatie die in eerste instantie niet in trek was (Uitermark et al., 2007).

Gentrificatiebeleid

Er werd al opgemerkt dat in de Nederlandse situatie meestal overheidssturing achter het gentrificatieproces zit. "*As in other countries, the Dutch government and its allies strive to create*

social order in places where the state appears to have lost its grip on social life." (Uitermark et al., 2007) Het doel van de overheid is dus het scheppen van orde in verpauperde wijken; gentrificatie is hier dus een middel en geen doel op zich. De overheid wil, in samenwerking met andere actoren haar taken goed uitvoeren en stelt daarvoor bepaalde doelen: *"With respect to these goals, we show below that neighbourhood degradation negatively affects the ability of these actors to carry out routine tasks in poor districts, which include renting out, maintaining, and selling housing and preventing civil unrest. Serving the middle classes, we suggest, is not their ultimate goal. Instead, gentrification is a means through which governmental organisations and their partners lure the middle classes into disadvantaged areas with the purpose of civilising and controlling these neighbourhoods."* (Uitermark et al., 2007). Het gaat hier dus om overheidsbeleid dat gentrificatie inzet om problemen op te lossen, en vanaf nu zal in dit onderzoek dus de term *gentrificatiebeleid* gehanteerd worden als het gaat om *state-led gentrification*.

De overheid heeft drie vormen van gentrificatiebeleid tot haar beschikking. De eerste is de renovatie van bestaande bouw. Meestal gebeurt dit door middenklasse nieuwkomers en dit is eigenlijk een vorm van marktwerking. Vaak echter, wordt er gerenoveerd door woningcorporaties waarna de woningen worden verkocht. Dit gebeurt meestal in overleg met de gemeente. Het huizenbezit zorgt voor een intocht van middenklasse inkomens. De tweede vorm is gentrificatiebeleid door sloop en nieuwbouw van bestaande huizen: *new-build gentrification*. Het gaat dan om de sloop van vervallen panden, waarna er nieuwbouw van hogere waarde voor terug komt (Lees et al., 2010; Uitermark et al., 2007). Dit zorgt er op die manier voor dat er rijkere bewoners de wijk in komen. Ook hierbij geldt dat, doordat de nieuwbouw van hogere waarde is, de oude bewoners niet terugkeren maar elders hun heil moeten zoeken voor een woning (Kleinhans R. & Varady D., 2011). De laatste vorm van gentrificatiebeleid is die waarbij er niet gesloopt wordt maar er nieuwbouw plaatsvindt op plaatsen in de stad waar er nog geen bebouwing was. Het gaat dan vaak om oude, verlaten haventerreinen die een nieuwe functie krijgen door ze aan te wijzen als bouwlocatie voor dure woningen. Dit zijn de zogenaamde *waterfronts* die in diverse grote steden zijn ontstaan (Doucet, 2010). In Rotterdam zijn De Kop van Zuid, en de Wilhelminapier hier voorbeelden van. Ook door deze vorm van gentrificatiebeleid wordt een groep bewoners met een hogere sociaaleconomische status een buurt in gehaald, zij het dat er hierdoor geen directe verdringing plaatsvindt (Doucet, 2010).

Steden voeren gentrificatiebeleid op verschillende manieren. Op de eerste vorm, de verkoop van huurwoningen, hebben zij invloed via de woningcorporaties. *"Housing associations are key actors; they own almost all social rented housing in post-war areas earmarked for restructuring."* (Kleinhans R. & Varady D., 2011). Ook speelt hier gedifferentieerd lokaal beleid een rol. Die rol ligt hierin dat steden de stad aantrekkelijk proberen te maken voor inwoners met een hogere

sociaaleconomische status en de zogenaamde *creative class* (Florida, 2012). Dat wordt gedaan door een aantrekkelijk vestigingsklimaat te creëren voor ondernemers die voorzien in producten die gewild zijn bij *gentrifiërs*. Het gaat dan bijvoorbeeld op hippe restaurants, koffiebars, kapperszaken en boetiekjes (Lees et al., 2010). Dit wordt soms gecombineerd met het uitkopen van ondernemers die de gemeente als ongewenst beschouwt. Huizenbezit zorgt ervoor dat huizen worden opgeknapt en onderhouden, waardoor de hele buurt uiteindelijk een verbetering ondergaat (Uitermark et al., 2007). Op de tweede vorm van gentrificatiebeleid, sloop en nieuwbouw, heeft de gemeente veel invloed. Zij bepalen immers welke huizen er gesloopt worden en welke soort huizen ervoor in de plaats mogen komen. Daarmee kunnen zij direct sturen op een bepaalde groep bewoners. Ook op de laatste vorm van gentrificatiebeleid, nieuwbouw op braakliggend terrein, heeft de gemeente grote invloed door te bepalen welke soort bouw er plaats zal vinden.

Gentrificatiebeleid zoals deze term in dit onderzoek wordt gebruikt houdt dus in: *de opwaardering van een buurt door verdringing of menging van de oude bewonersgroep middels verkoop, sloop en nieuwbouw in het huizenbestand, teneinde grip te krijgen op de sociale problematiek in stadswijken*. In veel beleidsdocumenten wordt ook de neutrale term herstructurering gebruikt (*Nota stedelijke vernieuwing*, 1997a). Deze term behelst in feite hetzelfde proces als gentrificatiebeleid; herstructurering vindt namelijk niet plaats in gegoede buurten met een welvarende bewonersgroep. Het zijn altijd de problematische stadswijken met veel sociale woningbouw waar deze zogenaamde herstructurering plaatsvindt.

Verdringing en waterbedeffect

'Displacement' is een belangrijk begrip voor dit onderzoek. Dit begrip zal voor dit onderzoek vertaald worden als *verdringing*. Verdringing kan allerlei neveneffecten oproepen in andere buurten. Verdringing is echter een begrip dat zich nauwelijks laat meten in kwantitatief onderzoek. Atkinson noemt in dit verband het meten van verdringing "*measuring the invisible*" (Lees et al., 2008). Terwijl vroeger het effect van verdringing nauwelijks ter sprake kwam, is daar tegenwoordig veel meer aandacht voor (Lees et al., 2008). In een poging om verdringing aan te tonen via datasets kwam Atkinson tot de volgende conclusie: "*The difficulties of directly quantifying the amount of displacement and replacement and other 'noise' in the data are hard to overcome. It may be that further research at a finer spatial scale using a more qualitative approach could usefully supplement this work.*" (Atkinson, 2016; Lees et al., 2008). Ook hier weer geldt dat wetenschappelijke bronnen rond *displacement* vooral opgaan voor de Anglo-Amerikaanse situatie. Dat zorgt ervoor dat er vooral gekeken wordt naar *market-led gentrification* en de impact daarvan op *displacement*. Toch maken ook hier diverse onderzoekers zich zorgen over de effecten van verdringing. Zelfs meer positief ingestelde onderzoekers ten aanzien van gentrificatie,

onderkennen de impact die dit kan hebben op de arme bevolking. Zo stelt Ley in Lees et al.: *“The magnitude of dislocation is unknown.. Though the scale of renovation, demolition, deconversion, and condominium conversion noted... Implies that tens of thousands of households have been involuntarily displaced through various forms of gentrification over the past twenty-five years in Toronto, Montréal, Vancouver, and Ottawa Alone.”* (Lees et al., 2008; Ley, 1994).

In de Nederlandse situatie wordt er juist bewust gestuurd op gentrificatie en dus op verdringing (Kleinhans R. & Varady D., 2011; Uitermark et al., 2007; Uitermark, 2003; Uitermark & Duyvendak, 2008). In hun artikel ‘Moving out and going down?’, een vergelijkend onderzoek naar negatieve bijeffecten van stedelijke herstructurering, benoemen Kleinhans & Varady een aantal effecten, ontstaan door *displacement* (Kleinhans R. & Varady D., 2011). Ze betogen hier dat er vooral onderzoek wordt gedaan naar de effecten van gentrificatiebeleid in de buurt waar gentrificatie optreedt maar niet in de wijken eromheen. De wijken eromheen kunnen echter last hebben van gentrificatiebeleid doordat in de meeste gevallen sprake is van verdringing (Kleinhans R. & Varady D., 2011). Daarop betogen zij dat in veel gevallen problematische bewoners in andere zwakke buurten ook weer voor problemen zorgen: *“That multi-problem tenants from restructuring areas often move to and recluster in already fragile (nearby) neighbourhoods where they cause incivilities, conflict and crime. Thus, existing residents in destination communities may be adversely affected by housing restructuring and mobility programmes through reductions in neighbourhood quality.”*(Kleinhans R. & Varady D., 2011). Ze benoemen daarbij dat deze effecten in Nederland vaak worden benoemd als ‘waterbedeffect’.

Verdringing is dus nodig om plaats te maken voor middenklasse nieuwkomers in de wijk zodat deze beter wordt. Om welk soort bewoners gaat het dan als gesproken wordt over nieuwkomers? Onderzoek naar deze vraag levert vooral Anglo-Amerikaans onderzoek op. Beauregard noemt deze groep *gentrifiërs*. Vaak zijn deze *gentrifiërs* ‘yuppen’, young urban professionals. Ook zijn het meestal alleenstaanden of tweeverdieners. Verder blijkt dat *gentrifiërs* minder vaak kinderen hebben. En er is een groep van de zogenaamde *creative class*, hippe artistiekelingen die graag in de binnenstad verblijven (Beauregard, 1986; Florida, 2012; Lees et al., 2010). Er is weinig bekend over de kenmerken van de Nederlandse *gentrifiërs* maar uit wat er bekend is blijkt dat hierbij de scheidslijn tussen lage en middenklasse veelal verloopt langs etniciteit. De nieuwe inwoners zijn vaak blanke midden inkomens die de plaats innemen van etnische minderheden (Uitermark et al., 2007).

Leefbaarheid, sociale cohesie en immigratie

Leefbaarheid is de mate waarin hun woonomgeving mensen in staat stelt te voorzien in hun fysieke en psychische behoeften (Deuten, Pauwels, & Sjerps, 2004). Leefbaarheid heeft twee

componenten; de vraagzijde, datgene wat de inwoners willen van hun omgeving, en de aanbodzijde, datgene wat de buurt te bieden heeft. De match tussen die twee componenten bepaalt de leefbaarheid. Ook heeft leefbaarheid een subjectieve en een objectieve kant (G. d. Groot, 2007). Sociale cohesie is een onderdeel van leefbaarheid. *“Sociale cohesie kunnen we omschrijven als de mate waarin mensen zich bij elkaar betrokken voelen en in hun gedrag daadwerkelijk op elkaar betrokken zijn, inclusief de mate van sociale controle die zij over elkaar uitoefenen.”* (G. d. Groot, 2007). Leefbaarheid bestaat uit veel componenten zoals veiligheid, kwaliteit van het woningaanbod, het voorzieningenniveau enzovoorts. Sociale cohesie is binnen het begrip leefbaarheid een belangrijke component. De theorie luidt dat een woonbuurt leefbaarder is naarmate de sociale cohesie in die wijk toeneemt. *“Sociale cohesie draagt direct en indirect bij aan leefbaarheid. Direct, omdat een wijk leefbaarder is als burgers op elkaar betrokken zijn. Indirect, omdat een hoge mate van wederzijdse betrokkenheid de weg plaveit voor meer sociale controle, waardoor de wijk normafwijkend gedrag beter weet tegen te gaan, hetgeen de leefbaarheid ten goede komt.”* (G. d. Groot, 2007).

Putnam, een Amerikaanse politicoloog en bestuurskundige, benoemt in deze context het begrip *social capital*. Dit is opgebouwd uit drie componenten: *bonding social capital*, wat inhoudt dat men tot een groep behoort en contacten legt, *bridging social capital*, wat inhoudt dat men contacten heeft met andere sociale groepen, en *linking social capital*, wat zoveel inhoudt als participatie in de samenleving (Putnam, 2000). Hij betoogt dat sociaal kapitaal achteruit is gegaan door de individualisering, ontkerkelijking, sociale mobiliteit, en immigratie. Belangrijk voor het begrip leefbaarheid zijn in het kader van dit onderzoek de componenten *woningkwaliteit* en *sociale cohesie*. Woningkwaliteit omdat dit volgens de theorie van invloed is op de algemene normen binnen de wijk (broken windows-theory) (Kelling & Coles, 1997), en sociale cohesie omdat de intocht van verdrongen groepen mensen met de kenmerken zoals Kleinhans & Varady ze beschrijven, van invloed zijn op de aangrenzende wijken. De *broken-windows theory* veronderstelt dat vandalisme in een wijk meer vandalisme aantrekt. Als er één kapotte ruit in de straat is, zullen er veel meer ruiten sneuvelen als er niets aan gedaan wordt, omdat de afwezigheid van actie hierop wetteloosheid uitstraalt. Veel steden voerden daarom een actief beleid met de reparatie van de publieke ruimte (Adams, 2006).

Zoals beschreven zal worden bij het hoofdstuk over de context van het gentrificatiediscours, is dit discours in Rotterdam in grote mate bepaald door leefbaarheid en immigratie. Immigratie is een maatschappelijk mijnenveld. Zie de verkiezing van Trump, de Brexit, en de opkomst van vele populistische partijen in Europa die immigratie tot een van hun speerpunten hebben gemaakt (Fukuyama & Vernooy, 2019). Door de klassieke links-rechts verdeling, het psychologisch fenomeen *devil shift*, en de Tweede Wereldoorlog als moreel ijkpunt staat het maatschappelijk

debat rond immigratie al jaren op scherp. Toch is het van belang voor dit onderzoek om na te gaan in hoeverre er in wetenschappelijke kring consensus is over het verband tussen immigratie en sociale cohesie. Putnam, zoals beschreven, neemt aan dat immigratie een van de factoren is die leidt tot een afname van sociale cohesie, maar ook anderen hebben hierover geschreven en niet iedereen geeft hem gelijk.

Leo Lucassen, hoogleraar sociale geschiedenis, verwijst in weerwil van Putnam's conclusies, naar diverse onderzoekers die aantonen dat de verminderde sociale cohesie niet wordt veroorzaakt door immigratie maar door armoede en de hoge sociale mobiliteit in slechte wijken (Lucassen, Scheffer, & Ballin, 2018). Diverse onderzoekers zouden bovendien aantonen dat Putnam's data-analyses hiaten bevatten, en dat de afname van sociale cohesie vooral toe te schrijven is aan de vooroordelen van de autochtone bewoners (Lucassen et al., 2018; Meer & Tolsma, 2014). Hij verwijst naar een meta-studie van Meer & Tolsma die de uitkomst van negentig internationale studies hebben vergeleken. Uit die studie blijkt een afname in *trust*, maar die geldt vooral voor studies in de Verenigde Staten.

Dat er verschillende uitkomsten van onderzoek zijn, komt doordat er geen eenduidige definitie van het concept sociale cohesie wordt gebruikt (Demireva, 2015). Verder is er discussie over de oorzaken van deze afname van sociale cohesie. In een studie uit 2016 laten Koopmans en Schaeffer zien dat er wél een negatieve relatie is tussen immigratie en sociale cohesie. Ook in vergelijking met de meta-studies van Meer & Tolsma. Zij wijten dat onder andere aan een andere vorm van meten voor het begrip *trust* (Koopmans & Schaeffer, 2016). Zij concluderen dat: *“Overall, we find support for all three proposed theoretical mechanisms behind ethnocultural diversity effects. When people report negative experiences with out-groups, and perceive their neighbors as strongly diverse regarding their norms and values and regarding the languages they speak, they tend to have less trust in their neighbors, report more neighborhood problems, have less confidence in their local community's capacity to mobilize to do something about these problems, feel less connected to neighbors, and are less satisfied with neighborhood life. Importantly, these results hold for natives and persons of immigrant origin alike.”*(Koopmans & Schaeffer, 2016)

Een studie vanuit de WRR door Jennissen et.al. neemt zowel de studies van Koopmans als Van der Meer mee in een eigen onderzoek. Interessant aan dit onderzoek is dat hierin ook *verliesgevoelens* en *sociale veiligheid* worden onderzocht. Daarin komen zij tot de conclusie dat diversiteit de sociale cohesie in een buurt significant verlaagt, ook als dit wordt afgezet tegen andere variabelen als inkomen en opleidingsniveau: hoe diverser de buurt, hoe lager de sociale cohesie (Jennissen, Bokhorst, Bovens, & Engbersen, 2018). Daarnaast verlaagt een grotere diversiteit naar herkomst

de thuisgevoelens van bewoners in een buurt, vermindert het de veiligheidsgevoelens en verhoogt het de kans om een delict te plegen (Jennissen et al., 2018).

Het wetenschappelijk discours rond gentrification

Bovenstaande link tussen immigratie en sociale cohesie is belangrijk om het discours rond gentrificatiebeleid goed te begrijpen. In 2003 stond bijvoorbeeld in een beleidsplan van Leefbaar Rotterdam te lezen: *“kleur is niet het probleem, maar het probleem heeft wel een kleur.”* (Gemeente Rotterdam. Bestuursdienst., 2003) Opwaardering van de wijk betekent in de praktijk vaak dat allochtonen worden verdrongen en plaats moeten maken voor autochtone bewoners. Sommige onderzoekers die zich bezighouden met stadsgeografie betogen dat gentrificatiebeleid is bedoeld om de stad bewust te heroveren op de daar wonende minderheden. Anderen zien in gentrificatiebeleid juist positieve aspecten en benadrukken de emancipatiegedachte die erachter schuilgaat.

Er zijn dus wetenschappers die gentrificatie zien als een positief proces maar er zijn ook wetenschappers die gentrificatie negatief beoordelen. Lees (Lees et al., 2010) ziet twee hoofdlijnen in dit wetenschappelijk discours: de *emancipatory city thesis*, en de *revanchist city thesis*. De eerstgenoemde positie in het debat, gaat ervan uit dat de intocht van een sociaaleconomisch hogere klasse de rest van de wijk uit het slop trekt. Dat gebeurt door *social mixing*, het mengen van verschillende sociale groepen waardoor de minderheidsgroepen emanciperen doordat ze zich optrekken aan de *gentrifiers*. Wetenschappers hebben daarbij homoseksuelen, vrouwen, etnische minderheden en armen op het oog. Verschillende beleidsdocumenten uit de VS en de UK getuigen van een idealistisch standpunt, met als oogpunt sociale cohesie en emancipatie te bevorderen. *“Without a commitment to social integration, our towns and cities will fail. We can, however, establish certain principles to ensure that wealth and opportunity are spread more evenly among neighbourhoods. In responding to social problems we must avoid repeating the mistakes of the past. Developing large amounts of social housing in one location does not work. In future we must develop on the basis of a mix of tenures and income groups.”*, aldus The Urban Task Force; een Brits beleidsdocument ten aanzien van stedelijke ontwikkeling (Lees et al., 2008). Ook in Nederland is beleid gericht op gentrificatiebeleid sinds 1997, zoals blijkt uit de beleidsnota ‘Stedelijke Herstructurering’ (*Nota stedelijke vernieuwing*.1997a; Kleinhans R., 2012). Met gentrificatiebeleid moeten allerlei doelen bereikt worden: *“Another characteristic is the wide range of goals, ranging from a stronger housing market position of restructuring areas, providing housing career opportunities and de-concentration of high shares of deprived residents to improved liveability, social cohesion, reputation and safety.”*(Kleinhans R., 2012).

Tegenover deze positieve duiding van het begrip gentrificatie staat de 'revanchist city thesis'. (Lees et al., 2008). De term komt van het Engelse woord *revanche* en heeft dus te maken met wraak of wraakzucht. In deze theorie is gentrificatie een manier om de binnenstad te heroveren op de onderklasse en ethische minderheden (Lees et al., 2008; Smith, 1996). Revanchisme is in zijn puurste vorm gebaseerd op een wereldbeeld dat de witte middenklasse bevoordeelt en de minderheden ziet als één groep die eigenlijk niet te hervormen is (Uitermark & Duyvendak, 2008). In deze opvatting is gentrificatie dus een strijd van de witte middenklasse tegen de minderheden die de binnenstad hebben veroverd. Het beleid dat hieruit voortvloeit is daardoor ook anders dan *emancipatory city*-beleid. Het gaat hier niet om het mengen van de verschillende groepen maar juist om het wegdrukken, verdringen van de onderklasse.

Twee kanttekeningen moeten hierbij gemaakt worden. In de eerste plaats zijn beide theorieën ideaaltypische benaderingen. Zelfs als het gaat om steden in de VS die bekend stonden om de hardste aanpak, wordt in studies de *revanchist city* genuanceerd (Uitermark & Duyvendak, 2008). In de tweede plaats is Nederlands beleid niet te vergelijken met die van de VS omdat het op een aantal belangrijke punten verschilt. Een studie van Uitermark en Duyvendak naar revanchisme in Rotterdam wijst uit dat de aanpak; 1) vooral om etnische minderheden en moslims gaat; 2) de aanhangers van het populisme zelf uit de onderklasse komen; 3) het beleid meer draait om disciplineren dan om onderdrukking; 4) gentrificatiebeleid hier niet om verdringing gaat, maar om het creëren van een gemengde buurt (Uitermark & Duyvendak, 2008). Vooral dit laatste verschil is in het belang van dit onderzoek het benadrukken waard, aangezien het hier gaat om *social mixing*, de methode die juist wordt gebruikt in emanciperend beleid (Lees et al., 2008).

Social mixing wordt dus door sommige beleidsmakers gezien als de oplossing om verval tegen te gaan en sociale cohesie en leefbaarheid te bevorderen, maar klopt die aanname wel? Diverse onderzoekers spreken deze bewering tegen (Doucet, 2013a; Lees, 2008). De effecten van *social mixing* hebben nauwelijks een wetenschappelijke onderbouwing, *social mixing* geschiedt eenzijdig, dus in achtergestelde wijken en niet in de duurdere wijken. Bovendien zijn de effecten van *social mixing* vaak tegenovergesteld. In het gunstigste geval leven de verschillende groepen gesegregeerd naast elkaar, maar het kan ook juist tot meer conflicten leiden (Doucet, 2013a; Uitermark, 2003). Of zoals Uitermark stelt in het onderzoek naar Hoogvliet: "*But, at the same time, interaction between low-income and higher-income households, and between renters and homeowners, in restructured neighbourhoods are often superficial at best and hostile at worst.*" (Uitermark et al., 2007). Een fysieke uiting van deze gemixte maar desondanks gescheiden manier van wonen vormen de zogenaamde *gated communities*. Deze dure appartementen worden vaak als een soort hof gebouwd rond een open recreatieterrein dat met hoge hekken en prikkeldraad is afgesloten van de buitenwereld.

2.2 Het Advocacy Coalition Framework

Wat is politiek?

Zoals al bleek uit de beschrijving van het gentrificatiebeleid, en zal blijken uit de beschrijving van de context, wordt het beleidsdiscours rond gentrificatie sterk bepaald door de opkomst van Leefbaar Rotterdam, Fortuyn, immigratie, veiligheid en leefbaarheid. Het gentrificatiediscours heeft daarmee een zeer politieke setting. Daarom volgt nu eerst een beschrijving van wat dat politieke nu inhoudt. Het woord politiek komt van het woord *polis* dat verwijst naar de klassiek Griekse stadstaat. Daarna heeft dit woord een lange geschiedenis die de scope van dit onderzoek te buiten gaat. Wel kan worden vastgesteld dat in de lange traditie van het woord *politiek* de betekenis ervan vaak is gewijzigd, en dat de definitie van politiek zélf inzet is geweest van een continu politiek discours (Tromp, 1995).

Bij het bestuurskundige antwoord op wat politiek is, wordt vaak verwezen naar David Easton die politiek definieert als *authoritative allocation of values* (Tromp, 1995). Deze definitie van politiek gebruikt ook Bekkers, vertaald als: *de gezaghebbende toedeling van waarden voor een gemeenschap als geheel* (Bekkers, 2012). Ook wordt in aanvulling daarop vaak verwezen naar Lasswell's omschrijving van politiek als: *who gets what, when, how?* (Bekkers, 2012). Beide definities gaan echter eerder om het verdelingsvraagstuk dan om de wat politiek zelf is. Want als we Bekkers definitie uitlichten, dan blijven de meest prangende kwesties staan, namelijk: 1) wie zijn die gezaghebbers en wie vertegenwoordigen zij? 2) Welke waarden worden er toebedeeld? 3) Aan wie worden die waarden toegedeeld? 4) Door wie wordt die *gemeenschap als geheel* dan eigenlijk gevormd? De begripsbepalingen van Easton, Lasswell en Bekkers geven niet aan wat politiek is, maar slechts wat de uitkomsten ervan zijn. Politiek is veel eerder de uitkomst van het *conflict* om de macht, de hiërarchie van waarden, de allocatie van die waarden, en de bepaling van de grenzen van de gemeenschap.

De Duitser Carl Schmitt geldt als een van de belangrijkste moderne staatrechtsgeleerden en schreef in 1932 *Der Begriff des Politischen* (Schmitt, Kwaad, & Wit, 2019). Hij schrijft dat, zoals elk ander menselijk domein zijn eigen categorieën heeft, het politieke dat ook heeft. Voor de esthetiek is dat *mooi en lelijk*, voor de ethiek is dat *goed en kwaad* en voor de economie is dat *nuttig en onnuttig*. Hij vervolgt: *“de specifiek politieke onderscheiding waartoe politieke handelingen en motieven herleid kunnen worden, is de onderscheiding van vriend en vijand.”* (Schmitt et al., 2019). De uiterste consequentie van deze vriend-vijand tegenstelling is de oorlog of burgeroorlog. Hij heeft daarna kritiek op de liberale tendens tot kosmopolitisme omdat hij dat als onrealistisch

beschouwt, aangezien er tussen mensen en groepen van mensen altijd verschillende belangen en dus conflict zal bestaan. Ook beargumenteert hij overtuigend waarom elke politieke theorie van een negatief mensbeeld uitgaat, en bekritiseert hij de liberale tendens om teveel uit te gaan van het goede van de mens (Schmitt et al., 2019). Ook constateert hij een liberale tendens tot depolitisering door conflicten in de economische of ethische sfeer te trekken (Schmitt et al., 2019).

Lange tijd gold Schmitt als een zeer omstreden denker vanwege zijn steun voor Nazi-Duitsland. Zijn politieke ideeën hebben echter nog steeds, of juist steeds meer zeggingskracht. Zeker in het huidige tijdsgewricht met de conflicten in het Midden-Oosten, handelsoorlogen, een hernieuwde Koude Oorlog, de Brexit, *identity politics*, de vormgeving van de EU enzovoorts. Een *einde van de geschiedenis*, opgevat als het zegevieren van de liberale democratie, zoals beschreven door Fukuyama, lijkt verder weg dan ooit (Fukuyama & Kapteijns-Bacuna, 1992; Fukuyama & Vernooy, 2019). Maar ook in het klein en dichterbij huis gelden de ideeën van Schmitt als een accurate politieke theorie. Dat zien we goed aan de ontwikkelingen in de Rotterdamse gemeenteraad sinds de Fortuyn-revolte. De voortdurende machtswisselingen, intriges, persoonlijke aanvallen en verbeterde raadsdebatten zorgen voor een Rotterdam als decor van voortdurend conflict. De essentie van politiek is strijd.

Korte introductie van het Advocacy Coalition Framework

Wie deze noties van macht, strijd en de categorieën van vriend en vijand, rond de totstandkoming van beleid, ook goed begrepen heeft, is Paul Sabatier. Hij ontwikkelde samen met Hank Jenkins-Smith begin jaren tachtig een nieuwe beleidstheorie onder de naam *Advocacy Coalition Framework* (ACF). In het kort is het ACF een *framework* dat, veel meer dan traditionele beleidsopvattingen, uitgaat van de factor *macht*. Het concentreert de studie naar het beleidsproces rond een beleidsonderwerp, binnen een bepaalde tijdspanne, en probeert daarin te herkennen wie er invloed uitoefenen op het beleidsproces. Degenen die invloed willen uitoefenen zijn meestal verenigd in één of meerdere coalities, vandaar de term *advocacy coalition*, hetgeen vertaald kan worden als *pleitcoalitie*. Met zo'n *advocacy coalition* ontplooiën verschillende actoren strategische acties teneinde de eigen visie op beleid door te kunnen voeren. Begin jaren tachtig begon Paul Sabatier aan de ontwikkeling van dit *framework*. Hank Jenkins-Smith ondersteunde de theorie door het opzetten van gericht onderzoek naar *advocacy coalitions*. In 1986 werd dit *framework* voor de eerste keer gepubliceerd in een gerenommeerd wetenschappelijk tijdschrift. In de jaren erna werd het in meerdere tijdschriften opgenomen, waaronder *Policy Sciences*, waarna het internationale bekendheid kreeg. Het ACF werd toegepast in meerdere beleidsterreinen, ook in vergelijkend onderzoek tussen verschillende landen. Daarna werd het een van de meeste gebruikte *frameworks* bij de analyse van beleidsprocessen.

Ontstaan

De beleidstheorie van het ACF kwam tot stand door onvrede met bestaande beleidstheorie, en door nieuwe ontwikkelingen in de wetenschapsfilosofie. De onvrede met de bestaande beleidstheorie kwam voort uit de fasebenadering van beleid. Het beleidsproces wordt in dit (rationele) model voorgesteld als een cyclus van agendavorming, beleidsontwikkeling, besluitvorming, uitvoering en evaluatie (Bekkers, 2012). Maar zo eenvoudig laat beleid zich in de praktijk niet verklaren. Er was behoefte aan meer inzicht in de rol van technische en wetenschappelijke informatie in beleidsontwikkeling, er was meer informatie nodig over de rol van ideologische verschillen tussen actoren, en men zocht inzicht in beleidsverandering over een langere tijdsspanne die verder ging dan institutionele verklaringen.

Ook ontwikkelingen in de wetenschapsfilosofie hadden invloed op de totstandkoming van het ACF. De wetenschapsfilosoof die Sabatier in belangrijke mate inspireerde was Imre Lakatos (1922 – 1974). Laatstgenoemde probeerde twee strijdige theorieën te verzoenen: de falsificatietheorie van Popper en de paradigmawisselingen van Kuhn. Om dit te begrijpen is het nodig om beide theorieën kort uit te leggen. Karl Popper (1902 – 1994) bouwde voort op het logisch-positivisme van de Wiener Kreis, dat stelt dat alleen empirische waarneming echte (wetenschappelijke) kennis oplevert. Popper scherpte dit logisch-positivisme aan door te stellen dat men in de zoektocht naar objectieve kennis niet moet zoeken naar bevestiging van een theorie, het inductieprincipe, maar juist naar tegenbewijs van een theorie, het falsificatieprincipe. Zolang een theorie niet met tegenbewijs was geconfronteerd was een theorie waar, en op deze manier zou wetenschappelijke kennis toenemen. Thomas Kuhn (1922 – 1996) wees dit falsificatieprincipe van de hand. Hij verklaart de toename van wetenschappelijke kennis op een heel andere manier. Volgens Kuhn is er bij een wetenschappelijke theorie vaak al tegenbewijs voorhanden maar wordt dit genegeerd zolang er geen betere theorie is. Hij stelt dat zodra het tegenbewijs van een bepaalde theorie zich tot een bepaalde kritische grens heeft opgestapeld, er plotseling een kentering komt in de algemeen heersende veronderstellingen binnen een wetenschappelijk terrein. Hij noemt dat een paradigmawisseling. Een nieuw algeheel stelsel van veronderstellingen en methoden doet dan zijn intrede (Klukhuhn, 2003; Popkin, 1999).

Lakatos probeert deze tegenstelling op te lossen door een aanpassing te doen aan de visie van Popper. Hij doet dat om de notie van cumulatieve, falsificeerbare wetenschap te ondersteunen. Hij is van mening dat een theorie uit meerdere 'lagen' bestaat. Een harde kern van veronderstellingen die worden 'beschermd' door meerdere hypotheses. Deze hypotheses kunnen apart worden getoetst en dus worden verworpen of aanvaard, al naar gelang de uitslag van empirisch onderzoek, zonder dat de kerntheorie verworpen wordt. In de woorden van Lakatos zelf: *"It is not that we propose a theory and Nature may shout NO; rather we propose a maze of theories and nature*

may shout; inconsistent!" (Lakatos & Musgrave, 1970). Niet de hele theorie vervalt dus met de falsificatie van een hypothese maar slechts een onderdeel, en dat onderdeel (hypothese) kan worden vervangen door een andere hypothese. Daarmee komen we op een andere belangrijke notie van Lakatos, namelijk het onderscheid dat hij maakt tussen *progressive* en *regressive adjustments*. Een progressieve aanpassing (een concept of hypothese) is er een die nieuwe feiten aan het licht brengt, terwijl een regressieve aanpassing alleen tegenbewijs probeert te weerleggen. Lakatos vindt dat een theorie legitiem is zolang de theorie progressief is, waarmee hij bedoelt; een theorie die nieuwe feiten aan het licht brengt en het verklarende aspect van een theorie uitbreidt in plaats van hem verdedigt (C. M. Weible & Sabatier, 2017).

Waarom wordt dit hier zo gedetailleerd uitgewerkt? Omdat beide noties, de kerntheorie met beschermende hypothesen enerzijds en progressieve aanpassingen anderzijds, terug te zien zijn in de theorie van het ACF. De eerste notie vinden we terug bij de uitwerking van de *belief systems* met een *deep core belief*, beschermd door *beliefs* van een oppervlakkiger orde. De tweede notie van Lakatos wetenschapsfilosofie is te herkennen in de kern van de veronderstellingen van het ACF zoals het beleidssubstelsysteem en *advocacy coalitions*, terwijl de randhypothesen in de loop der jaren zijn getoetst, verworpen, bevestigd en aangepast. Sabatier: *"Indeed, the many additions to, and revisions of, key ACF hypotheses are reflections of this view of theory change and the growth of knowledge."* (C. M. Weible & Sabatier, 2017)

Kernaannames

Bij de eerste publicatie werd het ACF gepresenteerd als een synthese tussen bottom-up en top-down benaderingen, maar de reikwijdte van het ACF is veel groter. Het is meer een platform van verschillende theorieën die onderzoekers moet helpen om vanuit verschillende disciplines een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen in het onderzoek naar beleid. Vandaar ook dat het ACF niet empirisch aantoonbaar is als losstaande entiteit; het is eerder een verzameling van theorieën. Die theorieën worden geoperationaliseerd doordat ze concepten, hypothesen en veronderstellingen bevatten die empirisch verifieerbaar of falsificeerbaar zijn. Hierna volgen de belangrijkste aannames die gelden binnen het ACF.

Beleidssubstelsysteem

Het belangrijkste concept is het *beleidssubstelsysteem* waarbinnen al het onderzoek naar het ACF plaatsvindt. Een beleidssubstelsysteem wordt gevormd door een specifiek beleidsprobleem, een bepaald gebied en door actoren die in meer of mindere mate het beleid kunnen beïnvloeden. Het beleidssubstelsysteem heeft een aantal eigenschappen. In de eerste plaats bestaat een beleidssubstelsysteem uit een aantal componenten die studie naar het beleidsproces mogelijk maken. Ten tweede is een belangrijke functie van het beleidssubstelsysteem dat het duidelijk maakt welke

actoren er wel en niet betrokken zijn bij beleid. Niet iedereen die geïnteresseerd is in het beleid of erdoor beïnvloed wordt, is ook automatisch een actor. Ten derde is het goed om te beseffen dat een beleidssubstelsysteem op zichzelf staat maar meestal wel overlap heeft met andere beleidssubsystemen. Bijvoorbeeld: gemeentelijk beleid om overgewicht onder de jeugd tegen te gaan, kan overlap hebben met landelijk beleid met datzelfde doel. Ten vierde, een beleidssubstelsysteem heeft meestal een bepaalde autoriteit. Dat kan zijn in de wetgeving of in de bepaling van beleid, de monitoring ervan of in de verandering van bestaand beleid. Ten vijfde, beleidssubsystemen ondergaan periodes van rust, incrementele veranderingen en grote veranderingen.

Actoren

Journalisten, wetenschappers, burgercomités, actiegroepen, lobbyisten, zelfs rechters, kortom iedereen die het beleid probeert te beïnvloeden wordt in het ACF meegenomen in de analyse van beleid. Actoren van allerlei pluimage komen daardoor aan bod in het ACF, in tegenstelling tot meer traditionele benaderingen van het beleidsproces. Het ACF gaat daarbij uit van een beperkte rationaliteit van het individu. Hoewel er vaak in groepsverband wordt gehandeld, beschouwt het ACF de groep als een verzameling individuen. Ook de notie van een *coalition* is bedoeld als metafoor. Coalities geloven, leren of besluiten niet; de individuen daarbinnen doen dat. In zo'n coalitie worden zij gemotiveerd door *belief systems*, zijn zij vatbaar voor *devil shifts* en kunnen zij maar in beperkte mate grote hoeveelheden informatie verwerken.

Belief systems

Doordat actoren beperkt rationeel zijn (*bounded rationality*), hebben zij de neiging informatie en ervaringen te versimpelen door middel van hun *belief system*. Dit *belief system* zorgt ervoor dat actoren bevooroordeeld zijn en het ACF structureert dit *belief system* in drie verschillende 'lagen'. De eerste en meest fundamentele laag van overtuigingen zijn de *deep core beliefs*. Dit zijn de meest basale, normatieve overtuigingen van fundamentele aard over de wereld, de maatschappij en de mens. *Deep core beliefs* overstijgen dus de het terrein van het beleidssubstelsysteem. Het ACF gaat ervan uit dat deze diepste overtuigingen niet of nauwelijks te veranderen zijn. De tweede laag van overtuigingen wordt gevormd door de *policy core beliefs*. Deze laag van overtuigingen is beperkt tot het beleidssubstelsysteem en hebben een normatieve en empirische kant. De *policy core beliefs* gaan over zaken die binnen het beleidssubstelsysteem liggen zoals; de probleemperceptie; normen en waarden over een rechtvaardige verdeling van beleidseffecten; prioriteit van in te zetten instrumenten; de visie op causale verbanden voor het beleidsprobleem, en; voorkeuren ten aanzien van oplossingen voor het beleidsprobleem. De meer oppervlakkige laag overtuigingen wordt gevormd door de *secondary beliefs*. Dit is de laag van overtuigingen die het makkelijkst te veranderen is. Deze overtuigingen gaan over specifieke middelen die volgens de actoren moeten

worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. Zoals beschreven zijn actoren *boundedly rational* waardoor ze informatie versimpelen en bevooroordeeld zijn middels hun *belief system*. Een bijkomend effect daarvan is dat men geneigd is om de tegenstanders van de eigen visie als machtiger en slechter voor te stellen dan ze in werkelijkheid zijn. Men noemt dit *the devil shift* en dit zorgt ervoor dat er eerder polarisatie ontstaat tussen voor- en tegenstanders van bepaald beleid.

Coalities

Doordat er zoveel actoren met allerlei verschillende achtergronden actief kunnen zijn in een beleidssubstelsysteem, is het erg lastig om te analyseren welke invloeden er door welke actoren zijn uitgeoefend. Een beleidssubstelsysteem wordt daarom eenvoudiger gemaakt in het ACF, door actoren in te delen in *advocacy coalitions*. Een *advocacy coalition* wordt gevormd door: “*Actors who share policy core beliefs and who coordinate their actions in a nontrivial manner to influence a policy subsystem.*” De indeling van *advocacy coalitions* geschiedt langs de volgende weg: eerst worden gedeelde *belief systems* tussen actoren geïdentificeerd, om vervolgens te kijken naar gemeenschappelijk gecoördineerd gedrag. Een eventuele bijzondere actor tussen de coalities vormt de *policy broker*. Een *policy broker* is consensus gericht, staat tussen de partijen en heeft belang bij een oplossing. Dat wil echter niet zeggen dat de *policy broker* neutraal is. De *policy broker* is meestal een actor vanuit de overheid, en heeft vanuit die hoedanigheid meer belang bij consensus.

Invloed

De *belief systems* hebben volgens het ACF invloed op beleid doordat beleid de *belief systems* van één of meerdere *advocacy coalitions* incorporeert. In meer traditionele visies op beleid ziet men beleid wel als de activiteiten of inactiviteiten van overheden. In latere visies op beleid worden meer de normatieve en politieke kant van beleid voor het voetlicht gebracht. Zo ook Bekkers die politiek definieert als de *gezaghebbende toebedeling van waarden*, en beleid daarin ziet als de stolling van die waarden in wat de samenleving belangrijk vindt (Bekkers, 2012). In deze laatste visie is beleid dus ook een afspiegeling van de *belief systems* van actoren uit het beleidssubstelsysteem en niet alleen van overheden. Sabatier omschrijft dit als volgt: “*Analysts applying the ACF should, therefore, interpret policies not just as the actions or inactions of government but also as the translations of belief systems as manifested in goals, rules, incentives, sanctions, subsidies, taxes, and other instruments regulating any given issue.*” (Jenkins-Smith, 2014 in (C. M. Weible & Sabatier, 2017))

De rol van informatie

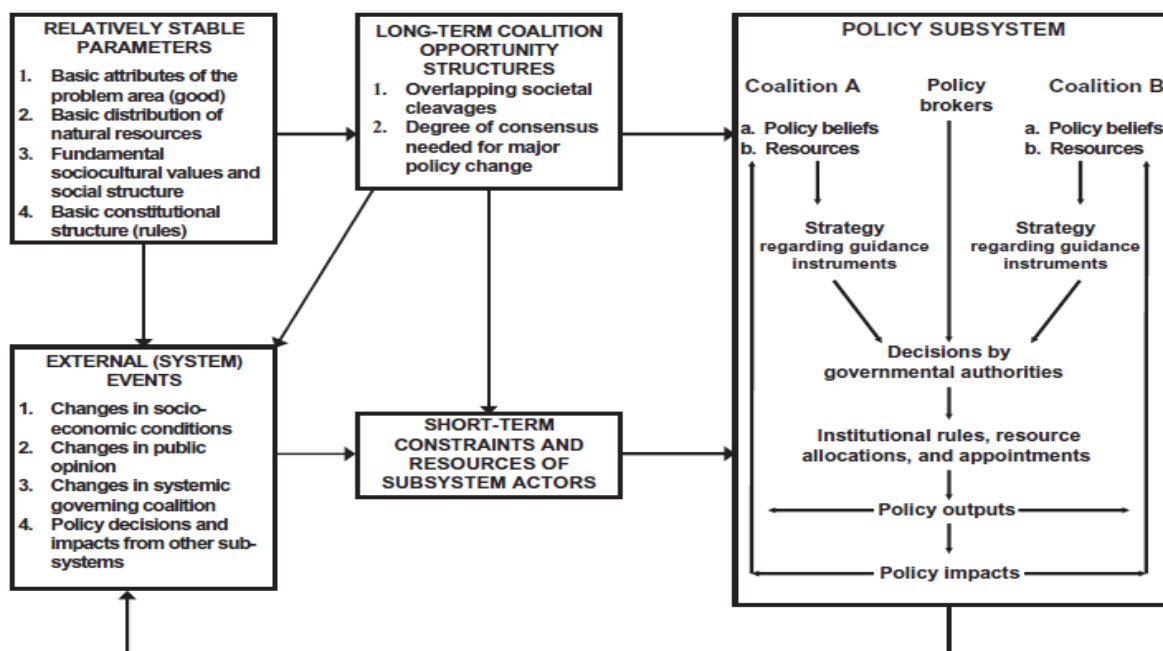
Wetenschappelijke en technische informatie is, ondanks de vereenvoudiging door het *belief system* van actoren, een belangrijke factor. Zoals beschreven gaan de *belief systems* niet alleen over normatieve zaken maar ook over causale verbanden en dergelijke. Daarin speelt technische en wetenschappelijke informatie een belangrijke rol. *Advocacy coalitions* zijn in staat om wetenschappelijke kennis te incorporeren in hun *belief systems* en bouwen daarop voort. Wel is belangrijk om te onderkennen dat tegengestelde coalities ook wetenschappelijke kennis mobiliseren in de pleitbezorging van hun zaak. Wetenschappelijke kennis wordt daardoor mede de inzet van de ideeënstrijd rondom een beleidsprobleem.

Tijdsspanne

Onderzoekers dienen in het gebruik van het ACF een lange termijn perspectief aan te houden. Beleid en beleidsverandering zijn een doorlopend proces en een lange termijn perspectief geeft een betere kijk op strategische patronen, discoursen, beleidsleren en succes en falen van beleid. Men gaat daarbij uit van tien jaar of meer. Dat wil echter niet zeggen dat deze termijn te strikt genomen moet worden. Soms worden door coalities korte termijn strategieën uitgewerkt onder invloed van onverwachte externe gebeurtenissen, kansen of tegenslagen. Het *advocacy coalition framework* kan dan ook nuttig zijn voor onderzoek naar een kortere periode.

Stroomdiagram

Een stroomdiagram is een handig hulpmiddel om de werking van een model inzichtelijk te maken. Hieronder staat het ACF afgebeeld in de werking en relaties van de concepten. Daarna wordt dit diagram beschreven.



Flow diagram van het *advocacy coalition framework* (C. Weible, Sabatier, & McQueen, 2009):

In de rechthoek aan de rechter kant zijn de twee rivaliserende coalities afgebeeld binnen een beleidssubstelsysteem met hun strategieën en hulpbronnen. Dit levert een interne strijd op die uiteindelijk resulteert in een bepaalde uitkomst die wordt beslist door de autoriteiten. Deze uitkomst vloeit terug in het beleidssubstelsysteem. Links in de bovenste rechthoek zijn relatief stabiele factoren opgenomen die van buiten het beleidssubstelsysteem het beleid beïnvloeden. Daaronder vallen de institutionele, culturele, economische en fysieke structuren die de context vormen van een beleidssubstelsysteem. Naast deze relatief stabiele externe factoren zijn er ook meer dynamische factoren die het beleidssubstelsysteem van buitenaf beïnvloeden. Daaronder vallen politieke, technologische, economische veranderingen en veranderingen in publieke opinie, bijvoorbeeld onder invloed van catastrofes. Externe factoren dringen niet direct door tot in het beleidssubstelsysteem; of iets uiteindelijk doordringt tot in het beleidssubstelsysteem is weer afhankelijk van actoren. Vandaar dat deze zijn ondergebracht tussen de externe factoren en het beleidssubstelsysteem in. De stabiele externe factoren leiden eerder tot lange termijn strategie en coalities, en de instabiele externe factoren leiden eerder tot korte termijn strategieën en coalities.

Focus van onderzoek

Onderzoek binnen het ACF spitst zich van oudsher toe op 1) beleidsverandering, 2) *advocacy coalitions* en 3) beleidslernen. Eerder al werd er gewezen op de totstandkoming van het ACF door onvrede met lineaire beleidsmodellen. Deze gaven te weinig inzicht in stabiliteit en verandering binnen het beleidsproces. Sinds de beginperiode van de theorieontwikkeling rond het ACF is daarom onderzoek gedaan naar beleidsverandering. Daaruit zijn in de loop der tijd een aantal inzichten voortgekomen. De eerste betreft de schaal van de beleidsveranderingen. Analoog aan de *belief systems*, die in de kern moeilijk te veranderen zijn en naarmate de overtuigingen oppervlakkiger worden makkelijker, zo is ook beleidsverandering moeilijker of makkelijker te realiseren als de schaal ervan verschilt. Grote beleidsveranderingen vinden niet snel plaats en zijn lastig door te voeren voor een nieuwe coalitie die bestaand beleid wil beïnvloeden. Dat komt doordat er vaak voor langere periodes een dominante coalitie is die de institutionele regels bepaalt. Naarmate de veranderingen kleiner zijn wordt dit makkelijker; het gaat dan eerder om incrementele verandering.

Het ACF levert daarnaast vier wegen tot beleidsverandering. De eerste is dat beleidsverandering wordt veroorzaakt door externe gebeurtenissen. Dat kan zijn in zowel de stabiele als instabiele factoren uit het beschreven stroomdiagram. De tweede weg is dat beleidsverandering ontstaat door interne gebeurtenissen. Dat zijn zaken die voorkomen binnen het beleidssubstelsysteem zelf, zoals falen van ingezet beleid, een schandaal met een actor, crises en interne politieke ontwikkelingen. De derde route naar beleidsverandering is door beleidslernen. Dit betreft echter meestal kleine veranderingen in een incrementeel proces. De vierde weg naar beleidsverandering

is onderhandeling. Beleidsverandering door onderhandelen over beleid is echter alleen mogelijk onder bepaalde voorwaarden. Enkele daarvan zijn; goed leiderschap, brede representatie, financiering, de bereidwilligheid van actoren en, als belangrijkste voorwaarde: *hurting steelmate*. Deze laatste, een *pijnlijke patstelling*, een impasse in het beleidsproces die voor elke partij een situatie oplevert die onwenselijk is, wordt gezien als de belangrijkste voorwaarde om via onderhandeling tot compromissen te komen. Uit het gedane onderzoek blijkt dat de vier bovengenoemde wegen naar verandering nodig zijn om verandering te bewerkstelligen, maar ze zijn niet voldoende voor verandering. Onderzoek dat daarnaar gedaan is levert sterk bewijs dat alleen een verandering van dominante coalitie zorgt voor beleidsverandering. Er is echter weinig onderzoek hiernaar herhaald in andere cases.

Ten tweede: *advocacy coalitions*, zijn sinds het begin van de theorieontwikkeling van het ACF onderwerp van empirisch onderzoek. *Advocacy coalitions* worden gedefinieerd, nogmaals, als: “*Actors who share policy core beliefs and who coordinate their actions in a nontrivial manner to influence a policy subsystem.*” De nadruk van empirisch onderzoek lag vooral op twee elementen: de *belief systems* en de coördinatie binnen een coalitie. Vooral in de beginperiode werden de *belief systems* van coalities onderzocht. Men ziet deze *beliefs systems* als datgene dat de coalitie bij elkaar houdt, als de *lijm* van de coalitie. Onderzoek hiernaar wijst dit inderdaad ook uit. Echter, daarbij kwamen ook andere zaken aan het licht die van invloed zijn op de binding van een coalitie. Onder andere: een gemeenschappelijk vijandbeeld (*devil shifts*), onderling vertrouwen, belangen en percepties op de invloed en hulpbronnen van anderen.

Het derde terrein dat veel is onderzocht binnen het ACF is beleidsleren. Beleidsleren, vrij vertaald naar Sabatier, wordt gedefinieerd als: “*Blijvende veranderingen in denkbeelden of intenties, veroorzaakt door ervaringen, die zorgen voor andere protocollen binnen het ‘belief system’ van individuen of groepen.*” De mate van beleidsleren wordt bepaald door vier factoren. Beleidsleren wordt bepaald door de eigenschappen van het forum waar beleid wordt gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld meer open en meer gesloten fora. In gesloten fora vindt beleidsleren minder snel plaats. Ook wordt beleidsleren bepaald door de mate van conflict tussen coalities. Binnen een subsysteem met hoog oplopende conflicten wordt concurrerende informatie eerder genegeerd. Daarnaast wordt beleidsleren bepaald door de eigenschappen van informatie. Informatie die voor meerderlei uitleg vatbaar is zal minder impact hebben op beleidsleren dan exacte informatie. Ten laatste wordt beleidsleren bepaald door de actoren binnen het subsysteem. Bepalend zijn hierin hun hulpbronnen, strategieën en contacten binnen het netwerk. Een opvallende rol is die van de zogenaamde *policy broker*. Een *policy broker* fungeert als een soort tussenpartij tussen de strijdende partijen binnen het beleidssubsysteem, en wordt vaak gevormd door de overheid. Dat wil niet zeggen dat de *policy broker* neutraal is, de *policy broker* heeft juist belang bij

compromissen en ziet eerder de nadelen van beleidsstagnatie. De *policy broker* kan een belangrijke rol spelen tussen actoren bij beleidsleren. Ook als de ophoping van technische informatie de zienswijzen van strijdende coalities niet beïnvloedt, kan deze informatie toch het beleid binnenkomen via de *policy broker*.

2.3 De discursieve kant van het beleidssubstelsysteem

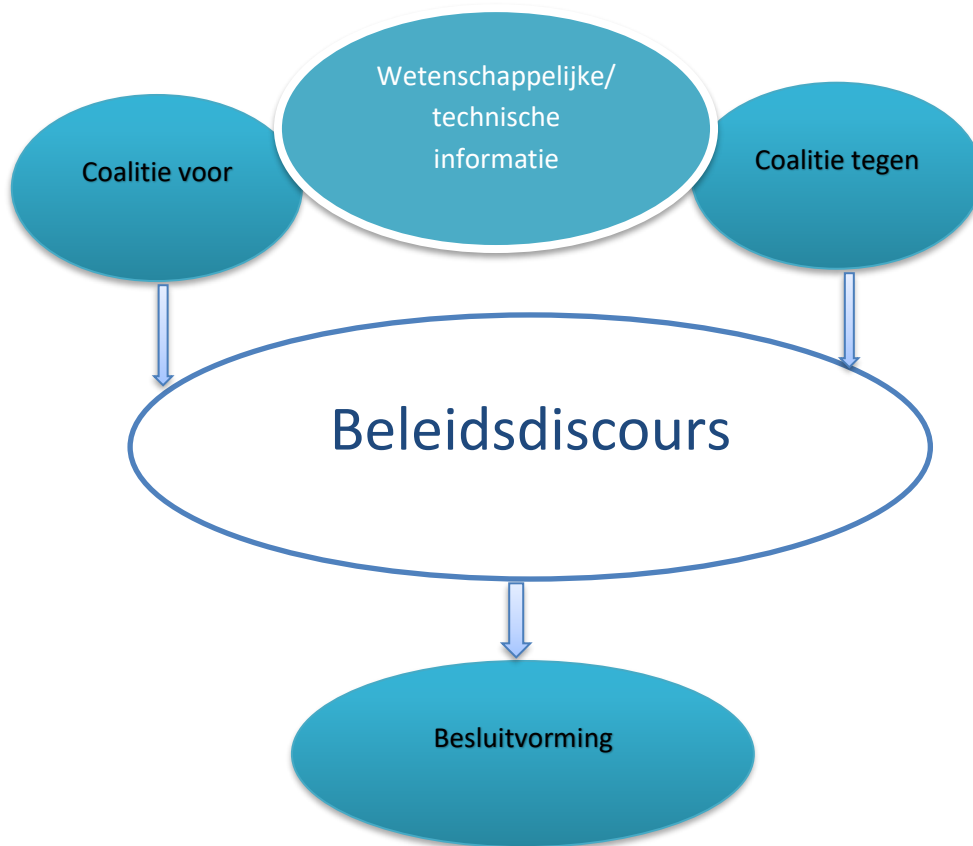
We zagen al dat de coalities naast *coördinatie* worden herkend op basis van een gedeeld *belief system*. Onderzoek hiernaar kan gedaan worden door actoren te bevragen naar hun mening over een beleidsonderwerp. Er bestaan meer manieren om achter denkbeelden of *belief systems* van de coalities te komen. Er vindt immers een strijd plaats om de macht in het beleidssubstelsysteem. Denkbeelden worden in die strijd regelmatig in stelling gebracht in allerlei verschillende arena's. Dat kan zijn in debatten in de tweede kamer, provincie of gemeenteraad, in kranten, op websites of andere media. Deze uitwisseling van denkbeelden vindt plaats in een complex relationeel fenomeen (Leifeld, 2013). Actoren uiten een mening en andere actoren voelen zich daardoor geroepen daarop te reageren. Dit fenomeen staat ook wel bekend onder de naam *discours*, en onderzoek hiernaar wordt *discoursanalyse* genoemd.

Een onderzoek dat als belangrijkste methode *discoursanalyse* hanteert kan niet zonder nadere uitleg van dit begrip. *Discoursanalyse* is een ambigu begrip in zowel theoretisch als methodisch opzicht. Grofweg zijn er drie visies op discoursanalyse; sociaal-constructivistische discoursanalyse, kritische discoursanalyse, empirische discoursanalyse (Fischer, 2003). Alle drie de visies hebben een ander vertrekpunt vanuit epistemologisch opzicht. Dat vertrekpunt heeft alles te maken met de kijk op de verhouding tussen taal en werkelijkheid. Bij empirische discoursanalyse heerst er een positivistische wetenschapsvisie; de werkelijkheid 'daarbuiten' kan gekend worden, en deze wordt gerepresenteerd door taal. Volgens sociaal-constructivistische discoursanalyse echter, is er geen werkelijkheid 'daarbuiten', die gekend kan worden, maar wordt de werkelijkheid zélf mede geconstrueerd door taal. De consequentie daarvan is een wetenschapstheoretisch relativisme waarin de notie van objectieve wetenschapsbeoefening in feite wordt afgewezen. Er is volgens de sociaal-constructivisten immers geen 'waarheid' of 'kennis' los van de positie van de onderzoeker en de constructie van de taal. Kritische discoursanalyse is de laatste van de drie zienswijzen en is tevens de meeste interpretatieve. Volgens kritische discoursanalyse is taal niet alleen vormgever van de werkelijkheid; ze is ook bron en uitingsvorm van allerlei scheve verhoudingen in de maatschappij. Kritische discoursanalyse is afkomstig van de *kritische theorie* die in de jaren dertig van de vorige eeuw werd ontwikkeld door de Frankfurter Schule (Popkin, 1999). Deze neomarxistische filosofische

stroming had als standpunt dat de wetenschapper de werkelijkheid niet alleen moet beschrijven, maar haar moet proberen te veranderen. Die verandering staat altijd ten dienste van de onderdrukte in de samenleving. Kritische discoursanalyse heeft dus een emancipatoir oogpunt en is derhalve uitgesproken subjectivistisch.

Maarten Hajer neemt in de bovengenoemde posities ten aanzien van discoursanalyse een tussenpositie in tussen positivistische en constructivistische discoursanalyse. Hajer is met name van belang omdat hij zich specifiek richt op het beleidsdiscours. Hij analyseert dit in diverse studies, bijvoorbeeld omtrent vervuiling (Hajer, 1995). Hij definieert een discours als: *'het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die we in bepaalde discussies kunnen terugvinden'* (Hajer, 2002). Volgens Hajer zijn actuele zaken in de maatschappij niet louter een 'sociale constructie', maar of iets als probleem wordt gezien of niet, is het gevolg van het narratief dat op dat moment gangbaar is. Om een discours te analyseren maakt hij gebruik van *argumentative discours analysis* (ADA), een methode die vooral een empirische focus heeft. In deze methode worden meningen gekoppeld aan tegengestelde meningen en hun actoren: *"The challenge of ADA is to find ways of combining the discursive production of reality with the analysis of the socio-political practices from which social constructs emerge and in which actors are engaged."* Genoemde methode heeft veel overlap met het ACF want in datzelfde artikel schrijft Hajer: *"ADA is not simply about analysing arguments, it is much more about analysing politics as a play of positioning at particular sites of discursive production."* (Hajer, 2002). Deze manier van discoursanalyse sluit aan op de wetenschapsfilosofische invalshoek van de totstandkoming van het ACF. Sabatier, in navolging van Lakatos en Popper, staat immers voor positivistische wetenschapsbeoefening: een kerntheorie met daaromheen theses die empirisch toetsbaar zijn.

Om het beleidsproces te kunnen analyseren is het van belang om drie zaken door middel van het beleidsdiscours empirisch te maken. In de eerste plaats moeten denkbeelden rond belangrijke onderwerpen uit het discours worden gedestilleerd. Vervolgens moet er gekeken worden naar actoren die deze denkbeelden hebben en of ze het met denkbeelden eens of oneens zijn. Vervolgens kunnen op basis daarvan coalities van actoren worden gecategoriseerd. Deze coalities hebben bij bepaalde samenstellingen en hulpbronnen invloed op de besluitvorming. Dit wordt in onderstaand conceptueel model zichtbaar gemaakt. De actoren, samengesteld in coalities voor en tegen gentrificatiebeleid, bepalen het beleidsdiscours in Rotterdam. Wetenschappelijke en technische informatie komt via de actoren het discours binnen. Het verloop van het beleidsdiscours bepaalt welke besluitvorming, ten aanzien van gentrificatiebeleid, daaruit volgt.



Conceptueel model

Hoofdstuk 3 De context van het gentrificatiediscours

Een discours vindt altijd plaats binnen een bepaalde context. Gentrificatie is al uitgebreid beschreven en er is een voorschot genomen op het wetenschappelijk discours rond emancipatoire en revanchistische gentrificatie. Echter, gentrificatie en meer specifiek, gentrificatiebeleid, vindt in Rotterdam plaats binnen een unieke historische, institutionele en politieke inbedding. Deze inbedding is belangrijk om de kaders te begrijpen waarbinnen het gentrificatiediscours zich afspeelt. De historische, institutionele en politieke component van de context vloeien in elkaar over doordat ze elkaar wederzijds beïnvloeden. Om hierin structuur aan te brengen moeten er vier vragen worden beantwoord. 1) Waarom bemoeit de overheid zich überhaupt met het wonen? 2) Wat zijn de ideeën achter deze overheidsbemoeienis met volkshuisvesting geweest? 3) Hoe heeft het huisvestingsbeleid in Rotterdam uitgedrukt? 4) Hoe ziet de Rotterdamse politiek eruit?

3.1 De sociale huursector

De woningen in het onderste segment van de woningvoorraad zijn meestal sociale huurwoningen, en sociale huurwoningen worden gebouwd, beheerd en verdeeld door woningcorporaties. De woningcorporatie is een uniek fenomeen in Nederland en verdient daarom een nadere beschrijving om zodoende te laten zien welke plaats zij als belangrijke speler op de huizenmarkt inneemt, en hoe deze positie is ontstaan.

De woningbouwvereniging als particulier initiatief

Al in 1852 werd de eerste Nederlandse woningbouwvereniging opgericht. De *Vereeniging ten behoeve der arbeidersklasse* te Amsterdam, werd gesticht door welgestelde Amsterdammers om de huisvestingsproblemen in de stad aan te pakken. In veel grote Europese steden waren in de loop van de negentiende eeuw huisvestingsproblemen ontstaan door industrialisatie en overbevolking. Ook in de grote steden van Nederland was huisvesting een probleem. Huisvesting werd in het liberale klimaat gezien als een zaak van de burger zelf, ook de armsten moesten maar zelf in hun woning voorzien. Allerlei bouwondernemers bouwden eind van de negentiende eeuw uitbreidingswijken aan de rand van de steden. De huurhuizen waren dicht opeengepakt en klein, onderhoud was er nauwelijks, want dat drukte de opbrengsten. Rotterdam bijvoorbeeld, groeide in de periode van 1850 tot 1900 van 90.000 tot 300.000 inwoners (Aedes, 2013). Dit leidde tot uitbuiting van arbeiders door huisjesmelkers, tot slechte hygiënische omstandigheden en epidemieën, en het leidde tot sociale onrust, mede gevoed door de arbeidersbeweging. De Europese stedelijke elite nam daarop het initiatief tot woningbouw, eerst in Londen, later in Parijs en Berlijn en in navolging daarvan in Amsterdam. De *Vereeniging ten behoeve der arbeidersklasse* kocht grond aan en bouwde daarop huizen die waren aangesloten op riolering en stromend water.

En de huizen werden van aparte keukens en wasokken voorzien. Een enorme verbetering ten opzichte van de krotten waarin veel arbeiders destijds verbleven. Er werd een lage huur gevraagd van de nieuwe bewoners, waarmee het geld van de investeerders werd terugverdiend. Het overige geld van de huuropbrengsten werd gebruikt om nieuwe projecten te realiseren. Dit voorbeeld volgde in de rest van Nederland; in grotere steden en industriële kernen werden er woningbouwverenigingen opgericht door welgestelden of door collectieven van arbeiders. Tot aan de Woningwet in 1901 werden er, door minstens tweehonderd woningbouwverenigingen, tienduizend nieuwe woningen gebouwd (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Deze tienduizend nieuwe woningen vormden slechts een klein deel van de totale nieuwbouw in die tijd en was dus getalsmatig niet heel belangrijk. Wel betekenisvol voor de opkomst van de sociale huursector was de totstandkoming van de Woningwet van 1901. Deze werd opgesteld door bestuurders van particuliere woningbouwverenigingen. De Woningwet kwam met moeite tot stand; de liberale politiek van destijds was bang voor teveel overheidsbemoeyenis. Dat deze wet er toch kwam is te danken aan de arbeidersbeweging, de gezondheidslobby en bovenal het rapport van de *Maatschappij tot Nut van 't Algemeen*. Deze maatschappij werd eind achttiende eeuw opgericht door de predikant Jan Nieuwenhuizen, en richtte zich vooral op goed en toegankelijk onderwijs (www.nutalgemeen.nl). De adviezen uit dit rapport werden bijna allemaal overgenomen. De Woningwet van 1901 zorgde ervoor dat de overheid eindelijk de verkrotting in de steden kon tegengaan doordat er allerlei regels aan woningen gesteld werden. Deze regels gingen niet alleen over specifieke woningkenmerken maar ook over financiering door het rijk, onteigening en afbraak van krotten, regels voor de gemeente ten aanzien van bestemmingsplannen, en verplichte registratie van het aantal bewoners per pand. Hierdoor kregen woningen, vanaf de aanneming van de Woningwet, bepaalde minimale afmetingen, kwam er sanitair in, moest er een bepaalde hoeveelheid ventilatie en licht zijn, en kon door de verplichte registratie van bewoners er geen overbewoning meer plaatsvinden. Daarnaast kreeg de gemeente de macht om krotten onbewoonbaar te verklaren en te slopen. De overheid stelde geld ter beschikking, in de vorm van een Rijkslening aan woningbouwverenigingen, om dit nieuwe type woning te bouwen. Er werd overeen gekomen dat deze Rijksleningen in vijftig jaar afgelost moesten worden. Naar aanleiding van deze nieuwe wet werd er vanaf toen veel gebouwd volgens dezelfde typische kenmerken: de Woningwetwoning (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Het stimuleren van woningbouw gebeurde dus via woningbouwverenigingen, die daarvoor een beroep konden doen op Rijksleningen. Maar een woningbouwvereniging die voor zo'n Rijkslening in aanmerking wilde komen moest aan bepaalde voorwaarden voldoen en daarom door een soort ballotage. De verenigingen die voldeden aan de eisen werden *toegelaten instellingen* genoemd en de voorwaarden voor toelating waren dat verenigingen geen winstoogmerk mochten hebben, ze

de marktwerking niet mochten verstoren, en dat ze overheidscontrole toelieten. Er werd afgesproken dat *toegelaten instellingen* een marktconforme huur zouden vragen, en dat de opbrengsten zoveel mogelijk terug moesten vloeien naar de woningbouw. Zodoende zouden er een soort circulaire woonvoorzieningen ontstaan, tegenwoordig *revolving funds* genaamd. De Rijksoverheid kreeg hierdoor veel meer controle over de woningbouw en kon hiermee ook de huurprijzen reguleren. Die *toegelaten verenigingen* waren, zoals veel sectoren in de maatschappij, verzuild georganiseerd. Zo ontstonden er katholieke, protestantse, confessionele en socialistische woningbouwverenigingen, elk bouwend voor hun eigen doelgroep van leden. Naar aanleiding van een wetsvoorstel over de looptijd van de Rijksleningen, werd er in 1913 een overkoepelend orgaan opgericht dat verschillende woningcorporaties zou vertegenwoordigen: de *Nationale Woningraad* (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Vanaf het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog ontstond er behoefte aan meer sturing vanuit het Rijk door een aantal oorzaken. Er was woningnood en daardoor dreigde er sociale onrust, daarnaast was er een tekort aan arbeidskrachten en ook grondstoffen werden schaars als gevolg van de oorlog. Het Rijk verlengde daarop de looptijd van Rijksleningen en stimuleerde de bouw door extra subsidies. Ook de oprichting van nieuwe woningcorporaties werd gestimuleerd om zodoende de woningbouw op peil te houden. Hoewel de woningbouw nu steeds meer een Rijksaangelegenheid was geworden door wetgeving en financiering, werd de uitvoering ervan overgelaten aan de gemeenten. De gemeenten gingen daardoor ook een belangrijke rol spelen in de volkshuisvesting. Dat deden zij onder andere door huizen te bouwen voor de allerarmsten. Deze konden vaak geen aanspraak maken op de verenigingswoningen en waren daardoor alsnog aangewezen op krotten. Veel van de grotere steden richtten daarom een woningbedrijf op dat zorg droeg voor de bouw van Woningwetwoningen voor de allerarmsten. Het huidige Woonstad Rotterdam is een voorbeeld van een woningcorporatie die vroeger als woningbedrijf door de gemeente Rotterdam werd opgericht. Door woningbouwverenigingen en woningbedrijven van gemeenten zijn tussen 1900 en 1940 op deze manier ongeveer één miljoen Woningwetwoningen gebouwd (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

De banden tussen overheid en woningbouwverenigingen werden steeds hechter. Vanaf de Eerste Wereldoorlog veranderden er een ook aantal regels die daaraan bijdroegen. De overheid kreeg de bevoegdheid verenigingsbezit over te nemen. Ook werden de huurprijzen inkomensafhankelijk gemaakt. Daarnaast kreeg de overheid meer grip op de toewijzing van verenigingsbezit, bijvoorbeeld om ambtenaren te huisvesten. Woningbouwverenigingen werden ook in het beleidsdiscours steeds meer gezien als semioverheid in plaats van als particulier initiatief. Doordat de woningnood eind 1920 grotendeels was opgelost en doordat de woningbouw zwaar drukte op de overheidsfinanciën, verminderde het Rijk de Rijksleningen en subsidies op bouwen

en gaf commerciële woningbouw vrije ruimte. Deze vermindering in financiën werden opgevangen door de huren te verhogen. Vanaf de grote financiële crisis na 1929 ontstonden er betalingsproblemen met veel arbeiders die werkloos waren geraakt als gevolg van de wereldwijde financiële crisis. In 1933 ontstonden er door bovengenoemde omstandigheden grootschalige huurstakingen in Rotterdam en Amsterdam. Deze werden hardhandig neergeslagen, waarbij zelfs een dode viel. Huurders kregen pas meer rechten en bescherming toen de Duitsers tijdens de bezetting huurwetten invoerden. Deze nieuwe huurbeschermingsrechten werden daarna overgenomen en aangepast door de Nederlandse overheid. Onder andere werd door de huurwet van 1950 vastgelegd dat de overheid vanaf dan de huurverhogingen bepaalt (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Uitvoeringsinstanties van de overheid

Het voorgaande laat zien dat het Rijk de regels voor de sociale huursector in die periode aanscherpt, maar er juist minder in investeert; na de Tweede Wereldoorlog veranderde dit drastisch. In de eerste plaats kwam dat door een rapport dat eind jaren dertig werd uitgebracht waarin de overheid werd geadviseerd weer meer het voortouw te nemen in de woningbouw. Daarnaast waren de jaren van de wederopbouw dusdanig moeilijk voor de bouwsector dat de overheid wel in moest grijpen. Dat kwam doordat na de oorlog er tekorten waren aan bouwvakkers en doordat particuliere investeerders, die dus juist in de voorgaande periode van het interbellum vrij spel hadden gekregen, geen brood meer zagen in verdere investeringen in de woningbouw. Het Rijk had namelijk de huren bevroren en daardoor leverden investeringen in woningbouw geen rendement meer op. Dit kwam nu juist op het moment dat de bevolking explosief groeide en er een groot tekort was aan woningen. Aan het eind van de jaren veertig was het tekort aan woningen zelfs opgelopen tot driehonderdduizend. Het Rijk nam daarop een aantal maatregelen waaronder een centraal geleide planning voor woningbouw. Hierbij werden ook de bouwvakkers verdeeld over de verschillende bouwlocaties in het land. Daarnaast werden er weer op grote schaal rijksleningen verstrekt. Met deze maatregelen en met wetgeving, ging het Rijk voortaan bepalen hoe er gebouwd werd, wie er kwam wonen, hoe het beheer en onderhoud verliep en waaraan de huuropbrengsten besteed mochten worden. De uitvoering van de bouwplannen verliep echter nog steeds via de woningbouwverenigingen en gemeentelijke woonbedrijven en hiermee werden zij in feite uitvoeringinstanties van de overheid. Deze naoorlogse woningbouw was sterk gefocust op kwantiteit en minder op kwaliteit. Veel wijken waar het in dit onderzoek over gaat bestaan uit deze naoorlogse, monotone, middelhoge portiekflats uit de jaren vijftig en zestig (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Vooraf de verdeling van woonruimte door gemeenten in plaats van door de verenigingen zelf, zorgde ervoor dat er leden binnen woningbouwverenigingen kwamen wonen die daar geen

binding mee hadden. Het verenigingswezen ervan veranderde; *woningbouwverenigingen* met leden werden *woningcorporaties* met woonconsumenten, met een relatie van huurder-verhuurder. Tevens vond er binnen deze woningcorporaties een professionaliseringsslag plaats. Er werd gepleit voor schaalvergroting, eigen financiële verantwoordelijkheid en intern toezicht. In deze periode vond ook een professionalisering binnen de besturen plaats. Voorheen werden de meeste verenigingen geleid door vrijwilligers uit de verenigingen. Hiervoor in de plaats kwamen steeds vaker betaalde en geschoolde krachten. Deze ontwikkelingen leidden tot een sterk verminderde betrokkenheid van bewoners met hun corporaties. Men wilde daar verandering in aanbrengen omdat men juist de maatschappelijke betrokkenheid van bewoners met hun woning en gemeenschap belangrijk vond. Het Rijk liet daarop onderzoeken door commissie De Roos in hoeverre het wenselijk was dat woningcorporaties meer zelfstandigheid zouden krijgen. De conclusies die volgden in 1962 waren dat de corporaties zelfstandiger zouden kunnen opereren en daar werd ook voor gepleit. De politiek was echter nog niet zover dat ze de corporaties ook daadwerkelijk meer vrijheid terug wilden geven (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Privatisering van de woningbouwverenigingen

Vanaf de jaren zestig doen zich een aantal ontwikkelingen gelijktijdig voor. Ten eerste vond de culturele revolutie van '68 plaats. Deze leidde via ontkerkelijking tot maatschappelijke ontzuiling en deze ontzuiling vertaalde zich uiteindelijk ook in ontzuiling van de woningcorporaties. De woningcorporaties namen in schaalgrootte toe door fusies en hun aantal verminderde daardoor aanzienlijk. Ook leidde de culturele revolutie tot emancipatie en individualisering. Dit werkte toenemende mondigheid in huurdersverenigingen, grote protesten bij sloop, en uiteindelijk ook de kraakbeweging in de hand. Ten tweede verbeterde de welvaart en ook dit had gevolgen voor de woningmarkt; doordat grote groepen Nederlanders het beter kregen nam de vraag naar woondifferentiatie toe. De huurwet uit 1950 werd in deze periode een toenemende zorg. De overheid kreeg steeds meer moeite om twee tegenovergestelde belangen aan elkaar te koppelen; de exploitatiewensen van de verhuurders en de betaalbaarheid voor de huurder. Vooral voor particuliere verhuurders was dit van belang, omdat ook zij gehouden werden aan de huurwet. In 1970 werd daarom de huursubsidie geïntroduceerd. Vanaf toen werden er geen gebouwen meer gesubsidieerd maar mensen (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

In de jaren tachtig sloeg een nieuwe economische crisis toe en het Rijk werd weer genoodzaakt om in de uitgaven te snijden. Onder invloed van neoliberalisme en New Public Management leidde dit tot liberalisering van de woningmarkt. Huurverhogingen werden toegestaan maar door de economische crisis raakte dat veel huurders en er ontstonden weer huurstakingen. Grote bekendheid kreeg het *Kroningsoproer*, tijdens de troonopvolging van koningin Beatrix, dat deels met deze huurverhogingen te maken had. Het departement Volkshuisvesting drukte echter zo

zwaar op de overheidsfinanciën dat de bezuinigingen werden doorgezet; vanaf toen werden alle subsidies stopgezet en moesten woningcorporaties de kapitaalmarkt op. De liberalisering leidde ook tot stimulering van het eigen woningbezit. Dit werd een nieuwe manier om de betrokkenheid van bewoners bij de eigen woning en buurt te vergroten, betrokkenheid die sterk verminderde sinds de woningbouwvereniging een corporatie was geworden (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Een belangrijke speler in de privatisering die uiteindelijk plaatsvond was Eneüs Heerma. Deze staatssecretaris die aantrad in het tweede kabinet Lubbers in 1986, schafte al heel snel ook de Rijksleningen voor de woningbouw af. Woningcorporaties kregen dus geen subsidie én geen rijksleningen meer. De woningcorporaties moesten vanaf toen de kapitaalmarkt op om nieuwbouw te kunnen realiseren. Heerma's toekomstvisie op de Volkshuisvesting had de volgende principes: een kleinere rol van de overheid, overheveling van toezichtstaken naar de gemeenten, en woningcorporaties die meer gedifferentieerd bouwen. Daarnaast zouden de corporaties zelfstandiger worden en er zou minder sprake zijn van toezicht maar meer van prestatie-eisen. Tegelijkertijd werden de gemeentelijke woonbedrijven ondergebracht bij de corporaties aangezien er anders een vermenging plaatsvond van toezicht en uitvoering bij de gemeenten. Het sluitstuk van dit privatiseringsproces was de bruteringsoperatie van Heerma. De woningcorporaties hadden nog miljarden gulden aan leningen uitstaan bij het Rijk, terwijl het Rijk nog allerlei subsidieverplichtingen had aan de corporaties. In een overleg met de corporaties op 22 oktober 1993, werden 30 miljard gulden aan uitstaande leningen weggestreept tegen 30 miljard gulden aan openstaande subsidieverplichtingen, en kwamen de corporaties op eigen benen te staan. Voortaan mochten de corporaties zelf beslissen hoe zij hun beleid bepaalden aan de hand van vier prestatievelden: zorgen voor huisvesting van de sociaaleconomisch kwetsbare groepen; onderhoud van woningbezit; het betrekken van de huurders bij het beleid; financieel gezond blijven (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Terug naar de kerntaak

Hoewel de woningcorporaties vanaf de 'Operatie Heerma' zelfstandig van de overheid opereerden, werden zij nog wel bevoordeeld door het Rijk. Zo gold er voor hen geen overdrachts- en vennootschapsbelasting, kregen zij bouwgrond voor een sterk gereduceerde prijs, en werden de leningen die zij afsloten gewaarborgd door het Rijk. Toezicht op de activiteiten van de woningcorporaties was echter een probleem; niet helemaal duidelijk was welke verantwoordelijkheden bij wie lagen. De sector probeerde hierop zelfregulering toe te passen door middel van controlebevoegdheid vanuit de overkoepelende bracheorganisatie. De privatisering van de sociale huursector had nog een aantal gevolgen. Er vonden bijvoorbeeld nog meer fusies plaats. Steeds meer kleine corporaties gingen op in grotere verbanden, waarbij vaak de oude namen die een bepaalde identiteit onthulden, werden vervangen door neutrale

benamingen. Een ander gevolg van de privatisering was de uitbreiding van haar takenpakket naar *leefbaarheid* en *woongenot*. Onder invloed van toenemende leefbaarheidsproblemen door afname in sociale cohesie nam de behoefte toe aan sturing in deze problematiek. Veel van deze problematiek hield verband met de sociale huursector en aangezien de overheid deze juist op afstand had gezet, breidde men de verantwoordelijkheden hiervoor uit naar de woningcorporaties (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Twee factoren hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat de woningcorporaties weer onder vergroot toezicht van de overheid werden gesteld. In de eerste plaats kwam dat door de toenemende invloed van de Europese Unie. Binnen de EU geldt het deelnemen aan de markt met staatsteun als iets negatiefs. De genoemde voordelen die de woningcorporaties hadden op fiscale en andere terreinen zorgden ervoor dat er geen *level-playing-field* bestond binnen de woningmarkt. Daarnaast was volgens Europa de sociale huursector in Nederland veel te groot. Daarom werden er twee nieuwe afspraken gemaakt binnen de sociale huursector. Er kwam een *aanvangshuurprijsrestrictie*: voordelen voor de corporaties zijn sindsdien alleen nog maar bestemd voor woningen met een huurprijs van maximaal €710,68 (in 2018). En er werd een *aanvangsinkomenrestrictie* ingesteld: minimaal tachtig procent van het huurbestand van de corporatiewoningen moest vanaf dan naar inkomens gaan van maximaal €36.798 (in 2018). Ook werden de fiscale voordelen ingeperkt. De vennootschapsbelasting werd ook voor corporaties ingevoerd en er kwam een verhuurdersheffing waarmee de winsten van de corporaties werden afgeroomd. De tweede factor werden gevormd door enkele grote financiële schandalen. Een paar bekende voorbeelden zijn het speculeren met rentederivaten door Vestia, de miljoenenblunder met corporatiegeld bij de SS Rotterdam door Woonbron, en de *Maserati met chauffeur* door de directeur van Patrimonium. Er volgde in 2013 een parlementaire enquête naar het functioneren van de woningcorporaties maar de uitkomsten daarvan werden niet eens afgewacht; in 2015 werd er een nieuwe Woonwet ingevoerd (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Met de nieuwe Woonwet van 2015 werden er duidelijker kaders gesteld waarbinnen de corporaties mochten opereren. Er werd bepaald dat corporaties zich moesten concentreren op hun kerntaken: bouwen, verhuren en beheren van woningen voor mensen met een smalle beurs. Daarnaast kwamen er regels voor leefbaarheidsinitiatieven. De belangrijkste verandering was misschien wel de oprichting van de Autoriteit Woningcorporaties (AW). Deze instelling zorgt voor een verscherpt toezicht op de activiteiten en kerntaken van de woningcorporaties, en ze controleert de financiële handel en wandel van de corporaties (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

3.2 Volkshuisvesting als beschavingsoffensief

Overheidsgestuurde volkshuisvesting begint eigenlijk in 1901 met de invoering van de Woningwet, zoals we al lieten zien, waarmee de overheid via de woningbouwverenigingen grip kreeg op de woonproblematiek van de grote steden. Die beschrijving was tot nog toe vooral gericht op de institutionele component van de sociale huursector en minder op de ideeën erachter. Echter, hoewel woningbouwverenigingen, en de latere overheidsbemoeyenis daarmee, voortkwamen uit angst voor ziektes en revolutie, waren dit zeker niet de enige motieven om zich te bemoeien met de volkshuisvesting; volkshuisvesting is van meet af aan voortgekomen uit een verheffingsideaal. Als *gentrification* wordt vertaald als *opwaardering* verschilt gentrificatiebeleid ook niet zoveel met volksverheffing. Daarom laten we in de komende paragrafen zien waar dit verheffingsideaal vandaan kwam en hoe dit in de beginjaren gestalte kreeg. Die verheffingsgedachte is echter passé en betutteling niet meer van deze tijd. Het accent is in de loop der tijd verschoven naar *leefbaarheid* en *sociale stijging*. Generaliserend zou er gesteld kunnen worden dat volksverheffing, leefbaarheid en sociale stijging, ook wel als *beschavingsoffensief* beschreven zouden kunnen worden. Hoewel er steeds minder mensen geloof hechten aan de maakbaarheidsgedachte, bleef er door bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen vraag naar overheidssturing bij problemen met *samenleven*. In de loop der jaren hebben daarop verschillende beleidsplannen het levenslicht gezien waarin er op verschillende manieren met deze problematiek werd omgegaan. In zekere zin is er altijd behoefte geweest aan het bijbrengen van beschaving in de grootstedelijke problematiek, zij het met wisselende intensiteit. In de komende paragrafen laten we zien hoe daar in de loop van de geschiedenis mee om is gegaan (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Volksverheffing, Woonscholen en Tuindorpen

De geest van het *Verlichtingsdenken*, de filosofische stroming die opkwam halverwege de zeventiende eeuw, zorgde voor vooruitgangsgeloof en maakbaarheidsdenken dat de hele westerse maatschappij doortrok. Als de mens verlost werd van kinderlijk bijgeloof en zich zou richten op de Rede dan zou de mensheid grote stappen voorwaarts maken. Dit vooruitgangsgeloof vindt men terug bij de eerder genoemde *Maatschappij tot Nut van 't algemeen*. Zij richtte zich in de eerste plaats op toegankelijk onderwijs maar ook op spaarbanken, verzekeringen, en leeszaal voor de arbeiders. De bedoeling was om de arbeiders te leren zichzelf te helpen *verheffen*. Niet verwonderlijk dus dat zij het rapport schreven dat de regering adviseerde ten aanzien van de Woningwet van 1901. Ook de *Vereeniging ten behoeve der arbeidersklasse* (de eerste woningbouwvereniging) was met de verheffingsgedachte doortrokken. In deze woningbouwvereniging stonden waarden als *reinheid, zindelijkheid, huiselijkheid, en zedelijkheid*, centraal. Het ging bij de woningbouwvereniging dus niet alleen om woonruimte, hygiëne en

gezondheid, maar ook om opvoeding van de arbeidersklasse. De woningbouwverenigingen hadden dan ook een streng huishoudelijk reglement; openbare dronkenschap en onzedelijk gedrag waren verboden en bewoners die zich daar niet aan hielden konden worden uitgezet (Lans et al., 2016).

De verenigingswoningen kwamen vooral ten goede aan de middenklasse en beter verdienende arbeiders omdat zij garant stonden voor huuropbrengsten. Daarom bouwden gemeentelijke woningbedrijven *Woningwetwoningen* voor de allerarmsten. Deze woningen stonden vaak onder toezicht van *opzichteressen*. Het idee van woningopzichteressen was afkomstig uit Londen, waar Octavia Hill zich rond 1865 in de Londense achterbuurten sterk maakte voor de begeleiding van sociale huurders in financieel, sociaal en hygiënisch opzicht (Beekers, 2012). Dit concept vond navolging in Nederland door samenwerking van de woningbouwverenigingen met deze zogenaamde woningopzichteressen. De opzichteressen bezochten de woningen wekelijks en inden de huur, zagen toe op schoolbezoek van de kinderen, en op de hygiëneregels van de woningen. Zodoende ging de bewoning van de sociale woningen gepaard met controle door een soort van *maatschappelijk werkers*, die de opzichteressen in feite waren (Beekers., 2012; Lans et al., 2016).

Ondanks dit beschavingsoffensief bleef er altijd een onaangepaste groep bestaan, die minder vatbaar was voor deze verheffingsgedachte. Dit werden *asocialen* of *onmaatschappelijken* genoemd en deze bewoners werden ondergebracht in speciale *woonscholen*. Dit waren geen scholen maar afgezonderde wijken met een buurtcentrum erin, waar hen met harde hand de beschavingsbeginselen bijgebracht werd. De *onmaatschappelijken* woonden in wijken als Asterdorp in Amsterdam, Zomerhof in den Haag en het Kerkwegcomplex in Utrecht (Canon, 2015). In de praktijk werkte de heropvoeding echter niet of nauwelijks; het wonen in deze aparte buurten was zo stigmatiserend dat dit de bewoners juist elk perspectief op verheffing ontnam. De mensen die er vandaan kwamen kregen nergens een baan en bleven zo veroordeeld tot de onderklasse. Toch werden dit soort dorpen tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw in stand gehouden in verschillende grote steden (Beekers., 2012; Lans et al., 2016)).

De verheffingsgedachte was ook aanwezig in de *tuindorpen*, die werden gebouwd vanaf de jaren twintig. In Rotterdam-Zuid is Vreewijk een mooi voorbeeld van zo'n wijk, waarvan de eerste woningen werden opgericht in 1919. De visie die hierachter school was afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, ontwikkeld door Ebenezer Howard (1850 – 1928). Deze Britse politicus bedacht het plan om zelfvoorzienende tuindorpen op te trekken op het platteland waar de voordelen van de stad en het platteland werden gecombineerd. Deze gedachte werd omgevormd naar plannen voor wijken aan de randen van de grote steden waar arbeiders, meestal afkomstig van het platteland,

zich thuis zouden voelen. Door de wijk in te richten als een klein dorp met grote tuinen, veel groen en zonder de afleidingen van de grote stad zoals cafés en kroegen, moesten de bewoners behoord blijven voor de vervlakking en vervreemding van de grote stad (Lans et al., 2016; Ouwehand, 2018).

In de jaren na de tweede wereldoorlog werd een nieuwe visie op stedelijke ontwikkeling dominant: de *wijkgedachte*. Een belangrijk document in de totstandkoming van deze visie was het stedenbouwkundig plan *De stad der toekomst; de toekomst der stad* geschreven door de Studiegroep Bos. Al tijdens de tweede wereldoorlog werd er door deze commissie, onder leiding van toenmalig directeur van de Dienst van Volkshuisvesting ingenieur Bos, gewerkt aan een nieuw plan voor de wederopbouw van het gebombardeerde Rotterdam. De wijkgedachte heeft verschillende inspiratiebronnen waaronder de tuindorpen van voornoemde Ebenezer Howard, en de *neighbourhood unit* van Clarence Perry. Ook bij Perry staan gemeenschapszin en sociale verbanden centraal in het ontwerp van een wijk. De wijk moet als het ware een eigen eenheid vormen (*neighbourhood unit*) waarbinnen wonen, winkelen, schoolbezoek en samenleven vorm krijgen naar analogie van een oude dorpskern (Bos, 1946; Ouwehand, 2018)

Ook in de *wijkgedachte* staan gemeenschapszin en sociale integratie centraal. Die gemeenschapszin moet gestimuleerd worden door het speciale ontwerp van de wijk. In het plan *De stad der toekomst; de toekomst der stad* staan dan ook zinnen als: “...het welbewust scheppen van een woonplaats, die voor mens en gemeenschap een kader kan zijn, dat gelegenheid biedt voor de ontwikkeling der persoonlijkheid en er als het ware toe uitnodigt, in te gaan op velerlei vormen van samenwerking en samenleving.” (Bos, 1946; Ouwehand, 2018). Dat deze wijkgedachte na de oorlog ontwikkeld werd, had te maken met een aantal problemen die men zag ontstaan in de steden en die men met deze plannen wilde aanpakken: “Het beeld van een woonwijk, bestaande uit kazerneachtige huizenblokken met doodse straten en wat verwaarloosd groen, legt een onmiskenbaar getuigenis af van de sociale machteloosheid en innerlijke armoede. De koele zakelijkheid, die de menselijke verhoudingen kenmerkt, de ontluistering van de arbeid, die veelal tot koopwaar is geworden, het afsterven van de betrekkingen met de natuur, het verloren gaan van het verband met de kosmische kracht, deze en dergelijke factoren hebben de mens uiteindelijk volkomen geïsoleerd. Als een droge zandkorrel wordt hij, althans in onze westerse beschaving, maar al te gemakkelijk een willoze prooi van iedere opstekende macht.” (Bos, 1946; Ouwehand, 2018) Uit dit citaat blijkt duidelijk de ideologische gedrevenheid van de Studiegroep Bos. Zuidwijk in Rotterdam-Zuid werd de voorbeeldwijk van de *wijkgedachte*, maar ook vroeg naoorlogse wijken als Lombardijen zijn volgens deze gedachte gebouwd. Probleem daarbij was vaak dat de plannen niet werden uitgevoerd zoals ze waren bedacht. Om economische en praktische redenen, waaronder woningnood, werden de huizen veel dichter opeen gebouwd dan oorspronkelijk de

bedoeling was. Al in 1955 werd daarom in een evaluatie gewezen op het mislukken van de sociale functies die de wijken zouden moeten hebben en op de slechte wetenschappelijke onderbouwing van de oorspronkelijke plannen (Ouwehand, 2018).

De revolutie van achtenzestig, immigratie en stadsvernieuwing

Het is een misvatting om te denken dat voor *achtenzestig* de maatschappij werd gekenmerkt door gemeenschapszin, hiërarchie, uniformiteit binnen de zuilen, en ontzag voor normen en waarden en tradities. Uit voorgaande paragrafen blijkt dat al voor *achtenzestig* er sprake was van toenemende individualisering, ontzuiling en emancipatie. Toch markeert *achtenzestig* een breuk met de voorgaande periode. De studentenopstanden in Parijs van mei 1968 vormden een opmaat naar studentenopstanden in andere grote steden waaronder Amsterdam en Rotterdam in 1969, naar ontmanteling van het traditionele gezin, toenemend egalitarisme, emancipatie van onderdrukte groepen, toenemende mondigheid, pacifisme en jeugdcultuur. Uiteraard had dit ook gevolgen voor het samenleven. Met de culturele revolutie van achtenzestig ontstaat er een kentering in het denken over wat beschaafd leven in de maatschappij inhoudt. Foucault schreef bijvoorbeeld zijn proefschrift *Geschiedenis van de waanzin in de zeventiende en achttiende eeuw* (Foucault & Heering-Moorman, 1989), waarin hij probeert aan te tonen dat het denken over waanzin in de loop der eeuwen is veranderd en dat *gek zijn* relatief is, en in zekere zin wordt bepaald door hoe de maatschappij daar tegenaan kijkt (Scruton, 2015). Ongeveer diezelfde gedachte volgt ook socioloog Herman Milikowski in zijn proefschrift *De lof de onaangepastheid*. Volgens Milikowski is het niet de onaangepaste die verkeerd is; juist de maatschappij zorgt ervoor dat sommige burgers buitengesloten worden en daardoor niet mee kunnen komen (Lans et al., 2016). De oriëntatie op traditionele waarden, vaak gevat in godsdienst, wordt in deze periode verdacht en geassocieerd met kleinburgerlijkheid en spruitjeslucht. Andere waarden worden daarna dominant: authenticiteit, vrijheid, gelijkheid en zelfbeschikking (G. Groot, 2017; Kinneking, Rutenfrans, & Scheifes, 2005). In de steeds individualistischer en meer egalitair wordende maatschappij na achtenzestig wordt paternalisme taboe. Woonscholen en opzichteressen passen niet meer in die tijdgeest en worden langzamerhand afgeschaft.

De jeugdcultuur, het antiburgerlijkheidssentiment en het non-conformisme in combinatie met de woningnood leidde tot de kraakbeweging. Deze kraakbeweging heeft uiteindelijk veel invloed gehad op de stadsvernieuwing. In de eerste plaats richtte de woningbouw, die destijds vooral was gericht op gezinnen, zich meer op een gedifferentieerd aanbod zoals woningen voor alleenstaanden en studenten. Daarnaast veranderde de stadsvernieuwing zich door zich meer te richten op woningbouw voor de gewone man. In de jaren zestig dachten veel gemeenten er goed aan te doen de economische functie en de bereikbaarheid van het stadscentrum te verbeteren middels sloop en nieuwbouw. Oude woningen werden hierbij vervangen door infrastructuur,

kantoren en winkels. De protesten vanuit onder meer de kraakbeweging hebben ervoor gezorgd dat er meer oog kwam voor kleinschaligheid, bewonersinspraak, gelijke kansen en zelfontplooiing. Dit leidde tot nieuwbouw en renovatie van woningen voor de oorspronkelijke bewoners van de oude wijken onder de naam: *Bouwen voor de Buurt* (Uyterlinde, Velden, Gastkemper, & Platform31, 2017), en tegelijkertijd voor een vernieuwde democratisering van de woningbouw (Beekers., 2012).

In de loop van de jaren zestig namen vrijheid en gelijkheid toe maar ook individualisering en ontkerkelijking. Dit leidde tot veranderingen in sociale controle en tot veranderingen in de moraal. De criminaliteit nam in deze periode sterk toe. Terwijl in de voorgaande periode het aantal misdrijven rond de honderdduizend per jaar bedroeg, steeg dit aantal naar een miljoen begin jaren tachtig (Beekers., 2012). Een ander negatief effect dat zich voordeed na de jaren zestig was de afname van *sociale cohesie*. Dit had echter niet alleen culturele maar ook economische oorzaken. In de eerste plaats zorgde de ontwikkeling van woningbouwvereniging naar woningcorporatie voor afname van betrokkenheid bij bewoners met woning en buurt. Dat werd veroorzaakt door schaalvergroting, ontzuiling, professionalisering en de verandering van leden met inspraak, naar woonconsumenten met een huurdersbond. In de tweede plaats zorgde ook de toenemende welvaart voor een vermindering in sociale cohesie. Door de groeiende groep van bewoners met meer geld nam ook de vraag naar betere woningen toe. Aangezien deze in de oude vooroorlogse en de vroeg naoorlogse wijken niet te vinden waren, vond er een trek uit de stad naar nieuw aangewezen *groeikernen* plaats. Groeikernen waren destijds kleine dorpen als Zoetermeer en Spijkenisse die werden aangewezen als uitbreidinglocatie en die daardoor enorme nieuwe aantallen inwoners kregen vanuit de nabijgelegen steden. En weer later vond er, door de toenemende filevorming in verband met woon- werkverkeer, een trek naar de randen van de steden plaats waar met nieuwbouwprojecten betere woningen werden gebouwd (Lans et al., 2016). Dit alles zorgde voor een zekere sociale segregatie; de betere inkomensgroepen trokken weg terwijl de lagere inkomensgroepen achterbleven in de oude wijken. Die lagere inkomensgroepen werden vanaf de jaren zestig vooral gevormd door allochtone Nederlanders. Vanaf dan verloopt de segregatie niet alleen langs sociale maar ook langs etnische lijnen.

Zoals we al lieten zien in het theoretisch kader zijn de verbanden tussen immigratie, sociale cohesie en leefbaarheid veelzijdig en complex. De context van gentrificatiebeleid, alsook de politieke ontwikkelingen in Rotterdam, zijn echter niet te begrijpen als niet ook het onderwerp immigratie is uitgelicht. Leo Lucassen, hoogleraar Sociale Geschiedenis, ontwaart een kentering in migratiepatronen voor en na de tweede wereldoorlog. Waar voor de tweede wereldoorlog migratie wordt bepaald door economische factoren (werkgelegenheid) wordt immigratie na de tweede wereldoorlog bepaald door: immigratie als gevolg van het koloniale verleden, immigratie

veroorzaakt door de verzorgingsstaat, en immigratie door vlucht voor oorlog en vervolging (Lucassen & Lucassen, 2018). Voor de Rotterdamse context is het vooral van belang om te focussen op de eerste twee groepen die Lucassen beschrijft; immigratie door het koloniale verleden en immigratie als gevolg van de verzorgingsstaat.

De eerste naoorlogse groep immigranten als gevolg van ons koloniale verleden was afkomstig uit Nederlands-Indië. Na de oorlog bij de onafhankelijkheidsverklaring van Indonesië, vertrok een grote groep Indonesiërs naar Nederland. Velen van hen hadden destijds voor de Nederlandse overheid gewerkt of waren van oorsprong Nederlander. Het ging destijds om ongeveer 300.000 *repatrianten*. Ook was er een groep Molukkers die in deze naoorlogse jaren naar Nederland trok, aangezien zij mee hadden gevochten aan Nederlandse zijde tijdens de *Politioele Acties*. De tweede groep koloniale immigranten werd gevormd door Surinamers. In 1975 werd Suriname, uitgeroepen tot onafhankelijk land. Aangezien er een overgangperiode werd bedongen waarin Surinaamse Nederlanders mochten kiezen tussen beide landen, kwamen tot aan 1980 ongeveer 237.000 Surinamers naar Nederland. Deze groep kwam voornamelijk terecht in Den Haag en de Amsterdamse Bijlmer. De laatste groep koloniale immigranten werd gevormd door de Antillianen. Hiervan trokken er na 1960 ongeveer 100.000 naar Nederland.

Een andere immigratiegolf werd veroorzaakt door economische omstandigheden en de Nederlandse verzorgingsstaat. In de jaren zestig groeide de Nederlandse economie dusdanig hard dat er tekort was aan arbeidskrachten. Nieuwe arbeidskrachten werden gevonden in het buitenland, eerst in Spanje en Italië, later in Turkije en Marokko. Deze arbeidskrachten waren bedoeld als tijdelijke krachten, vandaar ook de term *gastarbeiders*. Hoewel er tweejarige arbeidscontracten werden verstrekt, werd dit in de praktijk vaak verlengd in verband met concurrerende vraag uit Duitsland en België. Na de economische recessie van de jaren tachtig kozen veel gastarbeiders ervoor zich permanent in Nederland te vestigen. Zij hadden vaak rechten opgebouwd, in de periode van meerdere achtereenvolgende tijdelijke contracten, door het betalen van premies en verzekeringen, en hen werd dan ook het Nederlanderschap gegeven. De situaties in de thuislanden Turkije en Marokko waren in die periode dusdanig ongunstig geworden dat de Nederlandse verzorgingsstaat een stuk aantrekkelijker was. De wet rond gezinshereniging stond hen daarna toe om hun partners en gezinnen naar Nederland over te laten komen. Belangrijk detail hierbij is dat het bij deze arbeidskrachten veelal gaat om ongeschoolde arbeidskrachten werkzaam in de metaal en textielindustrie. Tijdens de economische recessie die volgde in de jaren tachtig raakte deze groep dan ook als eerste weer werkloos (Lucassen et al., 2018). Het grootste gedeelte van deze groep kwam terecht in de goedkope woningen uit de vroeg naoorlogse wijken (Lans et al., 2016). Door volgmigratie van huwelijkspartners, bestemd voor immigrantenkinderen

die inmiddels in Nederland waren geboren, hielden de gevolgen van deze immigratiegolf aan tot in de eenentwintigste eeuw .

Leefbaarheidsproblemen, Grotestedenbeleid, decentralisatie

In de jaren tachtig werden nieuwe problemen zichtbaar. Tijdens het congres *Post war public housing in trouble*, gehouden te Delft waar een internationaal gezelschap van experts hun inzichten op het gebied van problemen in achterstandswijken deelde, werd gewezen op het verval en de onleefbaarheid van veel vroeg naoorlogse wijken bestaande uit hoogbouw. In een gelijknamig document waarin alle bijdragen van deelnemende experts zijn opgenomen wordt bijvoorbeeld gewezen op problemen in de Bijlmerflats, die werden gekenmerkt door vandalisme, bewonersonvrede, leegstand, criminaliteit en een algemene afname van sociale cohesie: *“The number of relations between neighbours in such blocks were below average, which made for anonymity and lack of social control. This course of things manifested itself in careless use of facilities such as lifts and refuse chutes, in graffiti on walls and in neglect and vandalism of the housing environment in general. In this way downward spirals occur: the blocks in question become less and less popular and maintenance problems continue to increase.”*(Prak, 1984). Dit werd veroorzaakt door de eerder genoemde toename in woondifferentiatie en welvaart waardoor bewoners met een grotere beurs wegtrokken uit de monotone hoogbouwflats van net na de oorlog: *“This resulted in a considerable turnover of tenants. Those who left were in many cases replaced by households with minimum choice, including problem families and foreign workers.”* (Prak, 1984). Ondanks dat dit al in 1984 geconstateerd werd, bleef echte actie, gericht op het tegengaan van leefbaarheidsproblemen, uit. Er werd vooral uitgegaan van de fysieke aanpak van woningbouw, en dan met name de oude vooroorlogse woningwoningen, en minder van de sociale component van het wonen.

Eén van de plannen die de uitwerking zijn van zo'n fysieke aanpak van oude woningen was het *Beleid voor de Stadsvernieuwing in de Toekomst* afgekort als *Belstato* (Ministerie van VROM, 1992). Het Rijk gaf namelijk miljarden guldens uit aan het opknappen van de oude wijken. *Belstato*, een plan uit 1992, voorzag de afbouw van Rijksmiddelen in de stadsvernieuwingstrajecten en had op het oog om deze uitgaven op termijn naar de gemeenten en corporaties over te hevelen. Deze zouden dan uit eigen middelen, zoals reguliere onderhoudsbudgetten, grondverkoop, huurverhogingen e.d., de stadsvernieuwing in de oude vooroorlogse wijken kunnen bekostigen. Dit plan had als einddatum 2005, want dan zou het achterstallige onderhoud in de oude wijken zijn verholpen (Lans et al., 2016). Echter, voordat dit plan ten einde kwam gebeurde er iets in de politiek dat zorgde voor een schok die een beleidsverandering veroorzaakte: bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 werden de Centrumdemocraten van Hans Janmaat met drie zetels in de Tweede Kamer gekozen.

Er hadden vooral mensen op Janmaat gestemd die in de oude naoorlogse wijken woonden, en die geconfronteerd werden met de grote instroom van allochtone bewoners. Janmaat werd een outcast met zijn mening over immigratie in de toenmalige politieke mores, en er werden diverse rechtszaken tegen hem gevoerd om zijn politieke uitspraken, waarvoor hij zelfs veroordeeld werd (Niemöller, 2015). Desondanks ontstaat er vanaf dan een accentverschuiving in woonproblematiek van een fysieke naar een meer sociaaleconomische aanpak, die ook in de beleidsnamen terugkomt: van *stadsvernieuwing* naar *stedelijke vernieuwing*. Het eerste paarse kabinet, dat aantrad in 1994, begon met de uitvoering van een breed sociaaleconomisch programma: het *Grotestedenbeleid* (GSB). Binnen het GSB, dat dus veel meer inhield dan alleen woningbouw, werd voor de pijler woningbouw in 1997 de *Nota Stedelijke Vernieuwing* gelanceerd: “*Ondanks duidelijke verbeteringen in de kwaliteit van de fysieke omgeving, mede door stadsvernieuwing, blijven zich ook negatieve sociale en economische ontwikkelingen in de steden voordoen. Die bedreigen de duurzaamheid van de resultaten van dat beleid. In de grotere steden dreigen werkloosheid, gebrek aan leefkwaliteit en het wegtrekken van bedrijvigheid elkaar te versterken.*” (*Nota stedelijke vernieuwing*, 1997b). In deze nota wordt ook de term *herstructurering* geïntroduceerd. Met *herstructurering* wordt bedoeld dat er gestreefd wordt naar meer gedifferentieerde woonwijken. Hiermee wil men een sociaaleconomische en etnische tweedeling in de maatschappij tegengaan (Lans et al., 2016; Uyterlinde et al., 2017). Niet alleen het Rijk investeert hier miljoenen in, ook corporaties en andere maatschappelijke partijen investeren. Het Rijk fungeert hierbij vooral als aanjager en neemt de andere partijen mee in het proces.

Na 2003 komt er meer focus in het Grotestedenbeleid: de *wijkaanpak*. Minister Kamp, uit het kabinet Balkenende I, constateert dat de herstructurering te langzaam gaat doordat er te weinig doorstroming plaatsvindt op de woningmarkt. Daarom wordt een nieuw plan gemaakt dat zich toespitst op zesenvijftig focuswijken in de dertig grootste gemeenten. Op wijkniveau kan er namelijk veel gericht worden samengewerkt met de corporaties, die samen met het Rijk investeren in de specifieke probleemwijken (Uyterlinde et al., 2017). Minister Vogelaar scherpt dit beleid in 2007 tijdens het kabinet Balkenende IV nog verder aan met de zogenaamde *veertig krachtwijken*. Deze wijken liggen in achttien gemeenten waar het Rijk samen met de corporaties de leefbaarheid moet verbeteren. Het geld hiervoor komt echter voor het grootste gedeelte van de corporaties die met de zogenaamde *Vogelaarheffing* tweeënhalf miljard zouden gaan investeren over een periode van tien jaar, waar zodoende ook corporaties aan meebetalen die geen vastgoed in de probleemwijken bezitten (Lans et al., 2016). Deze tien jaar, die dus oorspronkelijk zou doorlopen tot 2017, worden echter niet volgemaakt. In 2008 breekt de financiële crisis uit waardoor de investeringsperspectieven voor de corporaties drastisch wijzigen. Daarnaast treedt in 2012 het eerste kabinet Rutte I aan, die het ministerie voor

Volkshuisvesting zelfs helemaal afschaft. Daarmee komt stedelijke ontwikkeling gestimuleerd vanuit het Rijk ten einde. Tot 2012 is er in de genoemde wijkaanpak ongeveer één miljard euro geïnvesteerd over een periode van vier jaar.

Leefbaarheid en *sociale cohesie* worden de nieuwe begrippen als het gaat om problemen in de oude wijken, zoals dat ook terugkomt in veel lokale partijen die de term *leefbaar* in de naam dragen. Leefbaar Rotterdam is daar een voorbeeld van. In de vorige twee paragrafen is beschreven dat er een accentverschuiving plaatsvindt van fysiek naar sociaal. De stadsontwikkeling was gericht op ontwikkeling van de *fysieke* component van het wonen terwijl in de plannen van Kamp en Vogelaar de *sociale* component van wonen meer centraal komt te staan. Een visie die beide uitgangspunten van de volkshuisvesting verbindt wordt in het VROM-raad rapport *Stad en Stijging* uiteengezet (VROM-raad., 2006). Het centrale begrip dat in dit rapport wordt uitgewerkt is *sociale stijging*. De stad wordt hierbij gezien als de uitgelezen plek om vooruit te komen op de maatschappelijke ladder via scholing, werk, huisvesting en vrije tijd. Via de pijler *huisvesting* moet er in de stad meer woondifferentiatie mogelijk zijn, niet alleen voor middeninkomens, die anders de stad uit trekken, maar juist ook voor de onderste inkomensgroepen. Hiermee is de verheffingsgedachte, in een andere vorm, weer helemaal terug.

In 2015 verklaart minister Blok van Wonen en Rijksdienst de stedelijke vernieuwing als afgerond. De maatregelen van het Grotestedenbeleid en van de Krachtwijken worden daarna in diverse studies geëvalueerd. Vooral het Grotestedenbeleid blijkt daarin effectief te zijn geweest; met name de aanjaagfunctie van het Rijk om investeringen aan te trekken, en de fysieke aanpak van de volkshuisvesting hebben tot resultaten geleid. *“Van de fysieke maatregelen bleken vooral nieuwbouw, de verkoop van sociale huurwoningen en investeringen in de openbare ruimte effectief om de doelstellingen van het beleid te halen. Zowel bij het vergroten van de aantrekkingskracht van de stad voor midden- en hogere inkomens, als bij het verbeteren van de veiligheid en de kwaliteit van de woonomgeving.”* (Uyterlinde et al., 2017). De meer sociale aanpak vanuit het Krachtwijkenbeleid heeft echter nauwelijks een meetbaar effect gehad. Dat komt doordat: *“veel sociale investeringen een lange incubatietijd hebben, en de effecten van sociale interventies worden beïnvloed door talloze contextuele factoren, zoals de conjunctuur, veranderend beleid, en verhuisbewegingen.”* (Uyterlinde et al., 2017)

Dat de stedelijke vernieuwing vanuit het Rijk in 2015 is stopgezet wil niet zeggen dat de stedelijke vernieuwing in zijn geheel is beëindigd. Veel eerder was er een verplaatsing gaande van centraal naar decentraal, zoals na 2015 in veel andere sectoren (jeugdzorg, werk en inkomen) is gebeurd. Ook telde hierbij mee dat in 2015 de economische crisis ten einde kwam, waardoor er weer geld en aandacht kwam voor de grootstedelijke problematiek. Stedelijke vernieuwing is sindsdien dus

vooral een lokale aangelegenheid. Het Rijk ondersteunde na 2015 geen landelijke projecten meer maar zette in op stedelijke plannen, de zogenaamde *Agenda Stad* en de *City Deals*. Deze lokale initiatieven waren hard nodig. Een onderzoek uit 2016 van Platform 31 laat zien dat er een terugval ontstaat in leefbaarheid binnen de beschreven kwetsbare wijken sinds 2012. Die terugval manifesteert zich vooral in de ontwikkeling van overlast en criminaliteit (Uyterlinde et al., 2017). Lokale initiatieven blijven dus noodzakelijk om het verval van kwetsbare wijken tegen te gaan.

3.3 De Rotterdamse volkshuisvesting

Een korte geschiedenis van Rotterdam

Rotterdam en de haven zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en deze verbintenis loopt dan ook als een rode draad door de volkshuisvesting, stedenbouwkunde en politiek heen. Al in de dertiende eeuw werd Rotterdam gevestigd rond een dam in de rivier de Rote. Door de gunstige ligging langs de rivier groeide Rotterdam uit tot een middelgrote stad in de middeleeuwen. Vanaf het einde van de negentiende eeuw tot aan de eerste wereldoorlog zorgden grote investeringen ervoor dat Rotterdam de belangrijkste haven van Europa werd. Vooral het Duitse achterland vormde een belangrijke factor voor de ontwikkeling van de haven. Zoals ook andere grote industriële steden het geval was, zorgden de economische activiteiten voor vraag naar arbeidskrachten, en het Rotterdamse inwoneraantal verdrievoudigde in die periode naar driehonderdduizend inwoners. Ook in Rotterdam werden daardoor in korte tijd veel woningen gebouwd die als gevolg daarvan klein, onhygiënisch en opeengepakt waren.

Na de Eerste Wereldoorlog richtte Rotterdam zich naast de havenactiviteiten ook steeds meer op de industrie. Dit kwam door de teruglopende handel met het achterland Duitsland, veroorzaakt door de economische recessie in Duitsland van na de eerste wereldoorlog. In 1929 bijvoorbeeld, werd de eerste olieraffinaderij geopend door Shell. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd Rotterdam zwaar gebombardeerd. Het bombardement van 14 mei 1940 legde bijna het hele centrum van Rotterdam in de as. Ongeveer elfhonderd mensen kwamen daarbij om en raakten er achtenzeventigduizend dakloos. In de loop van de Tweede Wereldoorlog werd ook het grootste gedeelte van de haven verwoest. Deze dramatische gebeurtenissen vormden de opmaat voor een nieuwe aanpak in de stedelijke ontwikkeling en volkshuisvesting.

Met de wederopbouwplannen van Rotterdam werd al gestart in 1940, net na het bombardement. Ingenieur Bos had hierop grote invloed met het al ter sprake gebrachte plan: *De Stad der toekomst, de toekomst der stad*, uit 1946 (Bos, 1946). De focus van de wederopbouw lag in eerste instantie op de verwoeste binnenstad. Deze werd volledig omgegooid ten opzichte van het vooroorlogse centrum. Economische motieven waren hier leidend; het centrum werd toegankelijk gemaakt met

brede wegen voor autoverkeer en het centrum werd bijna uitsluitend gebruikt voor andere functies dan bewoning. Woningen werden herbouwd in wijken aan de randen van de stad. Door de voortvarende aanpak van de wederopbouw, mede door hulp vanuit de VS met de Marshallplannen, bloeide de haven snel weer op. Al in 1962 streefde Rotterdam New York voorbij, gemeten in tonnage aan goederen, als grootste haven ter wereld.

Het Rotterdamse woningbestand is zeer divers en de meeste onderzoeken naar herstructurering of gentrificatiebeleid nemen één wijk als onderzoeksterrein. Echter, ondanks het zeer diverse woningbestand in Rotterdam loopt gentrificatiebeleid door alle wijken en soorten bebouwing heen. In chronologische volgorde volgt hier een beschrijving van het Rotterdamse woningbestand.

Vooroorlogse woningen: alkoofwoningen en tuindorpen

De door industrialisering van de negentiende eeuw aangetrokken arbeiders werden in Rotterdam gehuisvest in zogenaamde alkoofwoningen. Dit zijn woningen met een voor- en achterkamer, gescheiden door een bedstee. Deze woningen werden gebouwd door particuliere woningbouwers volgens richtlijnen van gemeente Rotterdam. Deze bebouwing kwam rond 1875 massaal op gang. De bebouwing werd vaak overgelaten aan speculantenbouw die was gericht op het maken van zoveel mogelijk winst, en de omstandigheden van veel bewoners waren dan ook erbarmelijk. Na de woningwet uit 1901 voldeed dit soort alkoofwoningen al niet meer aan de nieuwe regels. Vanuit de gemeenteraad en woningbouwverenigingen werd er aangedrongen op strengere regels en handhaving. Zelfs de minister bemoeide zich ermee en beval Rotterdam te stoppen met de bouw van dergelijke woningen. Dit werd gesteund door de socialistische fracties uit de gemeenteraad maar werd tegengewerkt door de liberalen en christendemocraten. Met dit type bouw werd daardoor nog doorgedaan tot de gemeenteraad dit uiteindelijk in 1937 verbood (www.rotterdamwoont.nl).

Rotterdam groeide vanuit het centrum, vooral aan de noordzijde van de rivier. Vandaar dat in het centrum van de stad en in Rotterdam-Noord de meeste woningen van eind negentiende, begin twintigste eeuw zijn. Pas als de havens zich uitbreiden richtten Rotterdam-zuid worden ook daar de leegstaande polders volgebouwd met woningen. De genoemde alkoofwoningen bevinden zich dan ook het meest in de oude delen van de stad. Thans is dit type woning in gerenoveerde staat nog veel te vinden in Rotterdam-Noord, Rotterdam-west en Crooswijk. Rond 1920 werd gestart met de aanleg van nieuwe woningen in leegstaande polders om aanbod van arbeidskrachten voor havens en industrie te garanderen. Deze bouw werd uitgevoerd door samenwerkingsverbanden tussen de gemeentelijke woningcorporatie en bedrijven. Deze woningen voldeden wel aan de woningwet van 1901 en veel van deze wijken werden gebouwd volgens het tuinstadconcept. Het genoemde Vreewijk is hier een mooi voorbeeld van, maar ook Heijplaat, Hillesluis en Bloemhof

zijn op deze manier ontstaan. De wijken worden gekenmerkt door een brede opzet, veel singels en sloten, afgewisseld met groenvoorzieningen. Naar huidige maatstaven zijn deze woningen klein maar destijds golden ze als vooruitstrevend en luxe (www.rotterdamwoont.nl).

Tot in de jaren vijftig woonden in de alkoofwoningen rond het centrum en in de tuindorpen op Zuid veel middenklassers als docenten, verplegers en ambtenaren. Daarna begon de uittocht van de middenklasse uit deze wijken richting de periferie van Rotterdam. Deze oude woningen werden veelal ingenomen door gastarbeiders en migranten uit de voormalige koloniën, met de beschreven segregatiepatronen als gevolg. Uiteindelijk leidde dit tot een concentratie van problemen en daarmee tot het ontstaan van achterstandswijken zoals het ooit beruchte Spangen, het Oude Noorden, Middelland en het Nieuwe Westen. Een trend die momenteel voor een ommekeer zorgt in sommige van deze buurten is de marktgestuurde gentrificatie. Eigenlijk is dit de originele vorm van *gentrification* zoals Glass die destijds beschreef in Londen. Veel van de oude alkoofwoningen zijn, in ieder geval aan de buitenkant, nog in goede staat. Daardoor krijgen deze vooroorlogse woningen een steeds hogere marktwaarde doordat het gewilde objecten zijn voor kapitaalkrachtige burgers. Veel van deze statige panden, vaak in privébezit van huisjesmelkers, worden momenteel opgekocht, volledig gerenoveerd en doorverkocht(www.rotterdamwoont.nl).

Tegenwoordig zijn, de toenmalige idealen van de bouw ervan ten spijt, veel van de tuindorpen verworpen tot achterbuurten. Grote delen van Vreewijk, maar ook Hillesluis en Bloemhof zijn hard achteruit gegaan. De laatste twee staan op de lijst van buurten waar de *Rotterdamwet* geldt. De huizen in deze wijken zijn veelal nog in bezit van de woningcorporaties en zijn dus onderdeel van de sociale huursector. Daardoor hebben de gentrificatieprocessen zoals deze zich elders voltrekken nog geen ruimte gekregen. Dit ondanks dat in de genoemde tuindorpen een relatief groot aandeel van de woningen cultureel erfgoed is, vanwege het unieke en bijzondere bouwkarakter.

Wederopbouw: wijkgedachte en hoogbouw

In de jaren vijftig en zestig werden nieuwe wijken gebouwd met een groot aandeel flats. Ook een deel van deze wijken werd met verheven idealen gebouwd volgens de *wijkgedachte*. Zuidwijk is hier een voorbeeld van (Ouwehand, 2018), maar ook de wijken Lombardijen, Pendrecht, delen van Groot-IJsselmonde, Kleinpolder en Schiebroek zijn op deze manier ontstaan. Er werden echter ook flats gebouwd met vooral een functionele insteek. In Hoogvliet bijvoorbeeld verrees de wijk Nieuw-Engeland, een wijk die voorzag in woningen voor arbeiders ten behoeve van de nabijgelegen chemieconcerns zoals Shell. In Ommoord en Prins Alexander werden de zogenaamde ERA-flats gebouwd. ERA staat voor Van Eesteren Rationele Aanpak: een bouwmethode waarbij

op snellere en efficiëntere wijze hoger gebouwd kon worden. Er heerste grote woningnood dus de bouw moest snel geschieden (www.rotterdamwoont.nl).

Een bijzondere plaats binnen de naoorlogse bouw wordt ingenomen door de nooddorpen. Dit waren dorpen met noodwoningen na het bombardement van Rotterdam die snel werden opgetrokken teneinde de bewoners van het oorspronkelijke Rotterdamse centrum in woningen te voorzien. Inmiddels is het grootste gedeelte van deze woningen alweer gesloopt maar als men de wijk de Wielewaal in Charlois daar ook toe rekent, dan wordt er momenteel gewerkt aan de sloop en nieuwbouw van zo'n wijk. Er zijn echter ook alweer veel naoorlogse flats gesloopt die geen noodwoningen waren en die zijn gesloopt vanwege de verpaupering van de wijken. Berucht hierbij is het flatcomplex in Hoogvliet dat destijds de Waaier heette. Deze flats uit de jaren vijftig verloederden snel nadat de oorspronkelijke arbeiders eruit trokken en de flats vooral bevolkt werden door werkloze Antillianen (Volkskrant, 1996). Burgemeester Bram Peper bestempelde deze wijk zelfs als een no-go-area (RW.ERROR - Unable to find reference:164). Al in 1996 werden de lage flats gesloopt en in 1999 de rest van de hoogbouwflats. Sinds de herstructureringsoperatie in Hoogvliet zit de wijk weer in de lift (Vers Beton, 2014).

Stadvernieuwing, waterfronts en woonerfwijken

In de jaren zeventig waren veel van de vooroorlogse woningen in en rond het centrum zo verouderd dat men eigenlijk tot sloop over wilde gaan in het kader van de *stadvernieuwing*. De beweging *Bouwen voor de buurt* speelde echter ook Rotterdam een rol. In plaats van woningen te slopen koos men daarom uiteindelijk in veel gevallen voor renovatie. Daarnaast werden er grootschalige nieuwbouwprojecten opgezet, werden er oude haventerreinen omgevormd tot woongebied en werden er nieuwe wijken aangelegd aan de randen van de stad.

Een voorbeeld van zo'n grootschalig nieuwbouwproject is de bouw van de Peperclip. Dit gebouw in de vorm van een uitgebogen paperclip kreeg in 1983 de Betonprijs voor de categorie *wonen*. Vlakbij de Peperclip, en ook als onderdeel van de Kop van Zuid, werd het hele haventerrein omgevormd tot moderne woonlocatie. Dit fungeert als moderne *waterfront* (Doucet, 2013b), en hier staan de bekende gebouwen als het gerechtsgebouw, Montevideo en het recente De Rotterdam. In deze tijd werden er ook nieuwe wijken gebouwd aan de randen van Rotterdam met een nieuw stedenbouwkundig concept: de *woonerfwijk* of *bloemkoolwijk*, zo genoemd vanwege de structuur van de wijk. Beverwaard is zo ontstaan als uitbreiding van IJsselmonde en Zevenkamp als uitbreiding van deelgemeente Prins Alexander (www.rotterdamwoont.nl).

Interessant is nu om na te gaan in welke wijken er problemen spelen, en of dit te maken heeft met de bouwperiode of bouwstijl. Een goede graadmeter om probleemwijken in kaart te brengen is de *Rotterdamwet*. Deze wet kwam in de inleiding al ter sprake, maar deze is sindsdien aangepast aan

de nieuwe omstandigheden. De *Rotterdamwet*, gold bij de invoering ervan in 2006, voor de buurten Carnisse, Hillesluis, Oud-Charlois, Tarwewijk en Bloemhof (Hochstenbach et al., 2015). Gold deze wet toen nog op wijkniveau, sinds maart 2019 is deze wet op straatniveau ingegaan. De *Rotterdamwet* geldt nu in éénendertig straten verdeeld over zeven wijken. De straten waar de *Rotterdamwet* geldt zijn als volgt verdeeld: vijf straten in Prins Alexander, acht straten in Charlois, drie straten in Delfshaven, acht straten in Feijenoord, één straat in Hoogvliet, vijf in IJsselmonde en één in Rotterdam-noord. Hieruit kunnen twee dingen geconcludeerd worden. Ten eerste dat dit soort beleidsinstrumenten op veel preciezer schaal wordt ingezet. Ten tweede, dat de problematiek niet is voorbehouden aan een bepaalde bouwperiode of stijl. De *Rotterdamwet* geldt nu in straten die relatief nieuw zijn, in Hoogvliet en Prins Alexander bijvoorbeeld, terwijl er ook straten bij zijn die nog stammen uit de vooroorlogse periode. Een voorbeeld van vroeg verval is de Peperclip, dat in 1983 nog de Betonprijs won en in 1995 al moest worden gerenoveerd vanwege de overlast die in dit complex aanwezig was.

3.4 De Rotterdamse politiek

Het belangrijkste gedeelte van het beleidsdiscours speelt zich af binnen de Rotterdamse politiek. Als het gaat om beleid ligt het primaat bij de politiek en deze is dus het meest bepalend voor het omschreven gentrificatiebeleid. Politiek is strijd, zoals we al lieten zien in het theoretisch kader en dit geldt zeker voor de huidige Rotterdamse politiek sinds de Fortuyn-revolte. In zekere zin kan er gesproken worden van een periode voor, en een periode na Fortuyn. Uiteraard is dit een simplificatie omdat de Rotterdamse politiek veel meer is dan Fortuyn en de opkomst van Leefbaar Rotterdam. Echter, de opkomst van Fortuyn en Leefbaar Rotterdam zijn sterk gerelateerd aan thema's als immigratie, integratie, veiligheid, islam en woonproblematiek. Wie de context van het Rotterdamse discours rond gentrificatiebeleid en de verhoudingen in de gemeenteraad wil begrijpen kan hier niet omheen. Ontwikkelingen in de volkshuisvesting en initiatieven zoals beschreven bij het hoofdstuk *beschavingsoffensief* deden zich uiteraard ook in Rotterdam voor. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de Rotterdamse situatie, waarbij de opkomst van Fortuyn en Leefbaar, en de nasleep daarvan in de politieke krachtverhoudingen het ijkpunt vormen.

De naoorlogse Rotterdamse politiek

De politieke besluitvorming werd in de twee decennia na de oorlog vooral bepaald door een coalitie van invloedrijke actoren uit publieke en private functies. Beleid kwam tot stand door samenwerking tussen burgemeester, Kamer van Koophandel en gemeentelijk Havenbedrijf. Dit was geen formele constellatie; informele adviezen werden over het algemeen gewoon

overgenomen door de gemeenteraad en uitgevoerd (Ostaaijen, 2010). Deze publiek-private vermenging van macht hield de focus op economie in stand. Dit veranderde echter in de jaren zeventig toen een coalitie van de PvdA zich meer ging richten op bewonersinspraak. De emancipatoire tendens in de volkshuisvesting trof toen ook Rotterdam en *Bouwen voor de Buurt* zorgde ook in Rotterdam voor een andere koers.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot 2002 is de Rotterdamse gemeenteraad gedomineerd door de sociaaldemocratie van de PvdA. De gemeenteraad bestaat uit 45 zetels die worden ingenomen door verschillende politieke partijen. In de naoorlogse jaren tot aan 2002 werden gemiddeld twintig zetels ingenomen door leden van de PvdA. Daardoor leverden zij ook meestal de wethouders voor de belangrijkste posten. De gemeenteraadsverkiezingen van 1962, 1974 en 1978, en van 1986 leverden de PvdA zelfs een absolute meerderheid van meer dan drieëntwintig zetels op (Ostaaijen, 2010).

Groeiend ongenoegen

Hoewel de sociaaldemocratie aan de macht was en bleef tot 2002, stak de onvrede over ontwikkelingen in de stad al in de jaren zeventig de kop op. In de zomer van 1972 braken er rellen uit in de Afrikaanderwijk, die waren gericht tegen de Turkse gastarbeiders. Een week lang werden er huizen van gastarbeiders binnengedrongen en de huisraad op straat gegooid. De politie kon tegen de overmacht van ongeveer vijfhonderd reischoppers weinig uitrusten. Deze rellen vielen samen met de periode van protesten tegen de stadsvernieuwing en de sloop van huizen. De gemeente besloot daardoor dat huizen gerenoveerd moesten worden én dat er per wijk niet meer dan 5% allochtonen gehuisvest mochten worden. De Raad van State haalde echter een streep door dat plan vanwege het discriminatoire principe ervan. Een paar jaar later won gemeente Rotterdam een rechtszaak over de implementatie van een norm van 16% als maximum voor het aantal allochtonen in een wijk. De gemeente heeft deze plannen echter nooit doorgezet en het verdween van de agenda (Ostaaijen, 2010).

De eerder beschreven sociale en raciale segregatiepatronen zorgden daarna voor een groeiende onderklasse in de wijken met het goedkoopste huizenbestand. Veiligheid werd een groot probleem: Rotterdam werd in de jaren negentig een heel onveilige stad, gelet op de misdaadstatistieken (Ostaaijen, 2010). Veel problemen waren drugs gerelateerd. Destijds bestonden ook nog het beruchte Perron Nul, waar verslaafden werden opgevangen, en de Keileweg waar straatprostitutie werd gedoogd (RW.ERROR - Unable to find reference:164). Hierdoor ontstond bij de inwoners van Rotterdam een groeiend ongenoegen: over de verloedering van de wijken, over de drugsproblematiek, over de stijgende criminaliteit en overlast. Het percentage mensen dat *orde en veiligheid* als één van de drie grootste problemen in

Rotterdam bestempelt, stijgt van 38% in 1988 tot 73% in 1994 (Ostaaijen, 2010). Het PvdA beleid blijft echter vooral inzetten op kleinschalige projecten die de stad vooruit moeten helpen en beleidsdocumenten maken geen onderscheid tussen verschillende groepen bewoners en spreken vooral over inclusiviteit (Ostaaijen, 2010). Uit deze periode komt ook de *Sociale Vernieuwing*, die een opmaat vormde voor landelijk beleid in de vorm van *Grotestedenbeleid*, en *Opzoomeren*. Ondertussen kwam uit een rapport uit 1996 naar voren dat in Nederland van de dertig wijken waar de meeste mensen van een uitkering leefden, er vijftien in Rotterdam lagen (Ostaaijen, 2010).

Al deze jaren met de sociaaldemocratie aan het roer werd de burgemeester van Rotterdam geleverd door de PvdA. Bram Peper trad echter af in 1998 en werd opgevolgd door Ivo Opstelten die afkomstig was van de VVD. Opstelten verbaasde zich bij zijn aantreden over de misdaadcijfers en de andere slechte statistieken van Rotterdam en zei dat: *“Rotterdam de verkeerde lijstjes aanvoert.”* (Trouw, 2000). Veiligheid wordt daarna prioriteit maar dit kon niet voorkomen dat Leefbaar Rotterdam in 2002 de grootste werd en met zeventien zetels in de gemeenteraad kwam. Opstelten deed ook iets wat daarna vaker voorkwam in Rotterdam: de grenzen van de wet opzoeken bij de aanpak van overlast. Na een grote politieactie in de Millinxbuurt tegen drugs, wapens en illegale bewoning, verruimde de Tweede Kamer de wet om preventief fouilleren toe te staan in probleemwijken (RW.ERROR - Unable to find reference:164).

De verkiezingswinst van Leefbaar Rotterdam en het vervolg daarop

Leefbaar Rotterdam werd groot doordat Ronald Sørensen zich in 2002 bij deze partij aansloot en hij Pim Fortuyn bij de partij wist te halen. Met Fortuyn als lijststrekker haalde Leefbaar Rotterdam 34.7% van de Rotterdamse stemmen (Ostaaijen, 2010). De speerpunten van de partij waren: de verbetering van de veiligheid, een strikter integratiebeleid, het afleggen van verantwoordelijkheid voor beleid door bestuurders, en meer medezeggenschap voor de burgers bij de totstandkoming van beleid. Fortuyn zelf had een uitgesproken mening over de achterstandswijken in grote steden en het antidiscriminatiebeginsel dat voorkwam dat er gericht spreidingsbeleid kon worden gevoerd: *“Gevolg van dit antidiscriminatiebeleid, dat moreel en maatschappelijk zo goed oogt maar feitelijk heeft geresulteerd in daadwerkelijke segregatie van de Nederlandse samenleving, is dat de achterstandswijken in de steden een overmaat kennen aan bewoners van oorspronkelijk buitenlandse herkomst. De wijk bestaat voornamelijk van de statelijke charitas, uitkeringen in alle soorten en maten, sociale woningbouw, een overmaat aan huursubsidie, een buitensporige consumptie van de gezondheidszorg, verloedering van de openbare ruimte, grote en kleine criminaliteit, een buitenproportioneel aandeel in de bevolking van gevangenen en opvoedingsgestichten, een levendig grijs en zwart circuit, slecht onderwijs op voornamelijk ‘zwarte scholen’, weinig verenigingsleven, een armoedige winkelstand enzovoorts.”* (Fortuyn, 1997). Ook

sprak Fortuyn van het “*teruggeven van de stad aan de inwoners.*” (Ostaaijen, 2010). Met deze revanchistische taal, en door de onervarenheid van Leefbaar Rotterdam was het lastig een college te vormen. Met het CDA en de VVD wist Leefbaar Rotterdam uiteindelijk toch een coalitie te vormen en zij regeerden in de collegeperiode van 2002 – 2006. In deze periode voerden zij een zero-tolerance beleid in, werd het taboe op immigratie en integratie opgeheven en kreeg het thema *veiligheid* onder leiding van Ivo Opstelten prioriteit (Ostaaijen, 2010).

Na de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 ging Leefbaar Rotterdam verder op de ingeslagen weg. De focus van het college bleef vooral gericht op veiligheid. Concreet zorgde dit voor een pakket aan maatregelen: de sluiting van de Keileweg, de sluiting van de Pauluskerk, de opname van verslaafden, meer blauw op straat, preventief fouilleren, controleurs in het openbaar vervoer, het installeren van stadsmariniers in de slechtste wijken. De dominante opinie ten aanzien van immigratie en integratie verschoof van multiculturalisme en inclusiviteit naar aanpassing aan de Nederlandse cultuur en het handhaven van normen en waarden (Ostaaijen, 2010). Ook kwam er een nieuw motto in omloop die overeenkomst vertoont met *the broken-window-theory*: namelijk *Schoon, Heel en Veilig*. Deze aanpak was gericht op een meer integrale aanpak van de leefbaarheid van de stad. Ook institutioneel gezien zorgde de opkomst van Leefbaar Rotterdam voor veranderingen. Door verschillende coördinatieproblemen tussen de gemeente en deelgemeenten rond veiligheidsbeleid, werd de aanloop in gang gezet naar de opheffing van de deelgemeentes waardoor het gezag meer centraal georganiseerd werd.

Wat het wonen betreft kwam het college met een nieuw beleidsplan: *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans*. In dit beleidsplan definieert het nieuwe college het probleem als volgt: “*Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat voor ons de kern van het probleem.*” (Gemeente Rotterdam. Bestuursdienst., 2003). Hoewel er geen direct verband wordt gelegd tussen afkomst en overlast staat er in dit beleidsplan wel: “*Kleur is niet het probleem, maar het probleem heeft wel een kleur.*” (Gemeente Rotterdam. Bestuursdienst., 2003). Naar aanleiding van dit beleidsplan wordt er in 2005 landelijke wetgeving ingevoerd: de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (WBMGP) of kortweg de *Rotterdamwet*. Deze wet maakt het mogelijk te selecteren op woonduur en inkomen, waarmee de instroom van kansarmen in een wijk wordt beperkt. Later worden deze selectiecriteria uitgebreid met aanvullende criteria zoals het bezit van een strafblad of een verleden met overlast. Weer later wordt er, zoals beschreven, gekozen voor een straatgerichte in plaats van een wijkgerichte benadering, in meerdere wijken verdeeld over heel Rotterdam. Ook wordt in 2002 de wijkaanpak afgeblazen en vervangen door een plan om per jaar drieduizend nieuwe woningen in Rotterdam bij te bouwen (Ostaaijen, 2010).

In de collegeperiode die erop volgde, 2006 - 2010 werd de PvdA weer de grootste, voornamelijk doordat de PvdA de allochtone kiezer beter wist te mobiliseren (Ostaaijen, 2010). Het zerotolerance beleid veranderde daardoor echter nauwelijks. Nog steeds gold veiligheid als een van de speerpunten van de coalitie, bestaande uit: PvdA, Groenlinks, CDA en VVD. Dat kwam doordat de PvdA als gevolg van de grote verkiezingswinst van de Leefbaren ook inzag dat veiligheid een belangrijk issue was, en daardoor de plannen steunden die tijdens de coalitie van Leefbaar Rotterdam waren bedacht. Ondanks deze beleidsmatige toenadering tussen de Leefbaren en de oppositie zijn de verhoudingen tussen Leefbaar Rotterdam en de oppositie, en met name de PvdA, altijd gespannen gebleven. Dat kwam ook door de moord op Fortuyn, die de verhoudingen verder op scherp zette. Veel rechtse kiezers en politici verweten de linkse oppositie Fortuyn te hebben gedemoniseerd door de vele vergelijkingen met extreemrechts en het nazisme, en daardoor de moord als het ware te hebben uitgelokt. Wat verder zorgde voor een continuering van het staande beleid was de wisseling van burgemeester tijdens deze collegeperiode: van Opstelten naar Aboutaleb. Ahmed Aboutaleb die aantrad op 5 januari 2009, zette het veiligheidsbeleidsbeleid door dat onder zijn voorganger was ingezet. Ondanks de nodige achterdocht bij zijn aantreden, vanwege zijn afkomst en zijn komst vanuit Amsterdam, werd Aboutaleb al snel een populaire burgemeester. Ook hij voerde een lik-op-stuk beleid, zoals bij de sluiting van overlast gevende horeca, bij de aanpak van hooligans, en bij de aanpak van criminele Antillianen.

Wat het woonbeleid betreft werd er ook een nieuwe koers gevaren sinds het aantreden van Leefbaar Rotterdam door vanaf 2006 te werken met een nieuw beleidsplan: het *Pact op Zuid*. Het *Pact op Zuid* was een plan dat inzette op de drie pijlers scholing, werk en wonen, waarvoor één miljard euro was uitgetrokken. In de wooncomponent van het plan was opgenomen dat er vijfendertigduizend huizen zouden worden gesloopt of gerenoveerd. In 2011 werd *Pact op Zuid* deels als mislukt beschouwd en ging het verder onder de naam *Nationaal Programma Rotterdam Zuid* (NPRZ). Ook dit plan zorgde voor continuïteit in de volkshuisvesting doordat dit meerdere collegeperiodes bestreek. Een voorbeeld van de uitwerking van dit *Pact op Zuid* is het gentrificatiebeleid in Katendrecht, waar vanaf 2006 een grote herstructureringsoperatie de hele wijk omvormde van achterstandswijk met een slechte reputatie naar hippe yuppenwijk met bars, restaurants en een theater. Onderdeel van deze herstructurering was de sloop van oude huizen en de nieuwbouw van veel duurere woningen waardoor Katendrecht een heel ander type bewoners heeft gekregen. In de daaropvolgende collegeperiode 2010 - 2014 kwam er een coalitie van PvdA, D66, VVD, CDA aan de macht. De ingezette maatregelen als de *Rotterdamwet* en *Pact op Zuid* werden door dit college voortgezet. Het *Pact op Zuid* werd stopgezet en ging in andere vorm verder onder de naam NPRZ en ook de *Rotterdamwet* werd bleef gehandhaafd.

De collegeperiode 2014 – 2018 kwam Leefbaar Rotterdam weer als grootste in het college. Ditmaal bestond de coalitie uit Leefbaar, D66 en het CDA. In deze periode werden drie zaken wat wonen betreft doorgevoerd: de Rotterdamwet werd aangescherpt, zoals beschreven, de Woonvisie werd geïntroduceerd, en het concept *Skaeve Huze* werd ingevoerd. De Woonvisie is een nieuw stedenbouwkundig plan met als einddatum 2030, dat vooral wil inzetten op het midden en hogere segment van de woningmarkt. Dit plan is bedoeld om, middels woondifferentiatie, de midden- en hogere inkomens meer aan de stad te binden. De Woonvisie voorzag, in oorspronkelijke vorm, in de sloop en nieuwbouw van vijftienduizend woningen waardoor het plan veel weerstand opriep. De uitkomst van het woonreferendum dat naar aanleiding van dit plan werd gehouden werd uiteindelijk ongeldig verklaard door de te lage opkomst. Naast de sloop en nieuwbouw worden er nog eens vijfduizend woningen gerenoveerd en zodoende opgewaarderd voor de middeninkomens. Wat Rotterdam in deze periode ook heeft geïntroduceerd is het concept *Skaeve Huze*. Volgens dit concept, dat is overgewaaid uit Denemarken, worden overlastgevende bewoners overgeplaatst naar een soort *asowoningen* (AD, 2019). Die *asowoningen* zijn gelegen in een afgelegen gebied waar er veel meer controle heerst doordat allerlei instanties er de situatie monitoren. In Rotterdam zijn deze *asowoningen* gelegen in Rotterdam Overschie, vlakbij de Rotterdamse luchthaven, en de beschavingsdrang is daarmee weer helemaal terug in Rotterdam.

Bij de gemeenteraadsverkiezing voor de periode 2018 – 2022 werd Leefbaar Rotterdam weer de grootste. Deze verkiezingsuitslag kon echter niet verzilverd worden daar de onderhandelingen stukliepen en er een andere coalitie werd gevormd bestaande uit Groenlinks, VVD, D66, CDA en PvdA (Volkskrant, 2018). Ook hier geldt echter weer dat het bestaande beleid grotendeels wordt doorgezet. De Rotterdamwet is zoals beschreven aangescherpt en meer ingezet op straatniveau, de Woonvisie wordt doorgevoerd, zij het dat dit plan van vijftienduizend naar twaalfduizend sloopwoningen is bijgesteld (Vers Beton, 2018), het NPRZ wordt nog steeds uitgevoerd, met Marco Pastors als directeur van het programma, terwijl ook het beleid van de *Skaeve Huze* wordt doorgezet en de huidige wethouder Wijbenga zelfs pleit voor uitbreiding ervan (AD, 2019). Zoals ook Uitermark en Duyvendak laten zien, is het verschil tussen de verschillende partijen vooral groot als het gaat om retoriek, maar klein in de uitwerking ervan in de praktijk. Typisch emancipatieve elementen uit gentrificatiebeleid zoals *social mixing* en nadruk op *sociale cohesie*, werden geïncorporeerd binnen meer revanchistische strategieën (Uitermark & Duyvendak, 2008). Datzelfde geldt ook voor de latere plannen als het NPRZ en de Woonvisie.

3.5 Samenvattend

Het Rijk is zich met volkshuisvesting bezig gaan houden doordat maatregelen ten aanzien van volksgezondheid dringend nodig waren. Beschavingsdrang en de *sociale kwestie* speelden echter ook een rol. De volkshuisvesting is daarbij vanuit particulier initiatief overgenomen door het Rijk, en de woningbouwverenigingen zijn langzaam maar zeker uitvoeringsinstantie van de overheid geworden. Na de privatisering in de jaren tachtig ontstonden er excessen bij de woningcorporaties die zich, na ingrijpen door de overheid, weer concentreerden op hun kerntaak: woningverhuur, onderhoud en beheer voor mensen met een smalle beurs.

De volkshuisvesting is van meet af aan doordrongen geweest van verlichte beschavingsidealen die tot uiting kwamen in tuindorpen, tuinsteden, de wijkgedachte en woonscholen. In de jaren zestig is dit paternalisme losgelaten. Echter, emancipatiegedachten bleven aanwezig, onder andere te zien aan de *Bouwen voor de buurt*-beweging. Onder invloed van immigratie en sociale en etnische segregatie verloederden de oude stadswijken en werd de roep om ingrijpen steeds luider, ingegeven door angst voor gettovorming en de opkomst van extreemrechtse partijen. In eerste instantie was de insteek vooral fysiek gericht in het concept *stadsvernieuwing*, later werden de fysieke en sociale component geïntegreerd in de *stedelijke vernieuwing*. De latere aanpak van de Krachtwijken brengt meer *focus* aan op wijkniveau in de stedelijke vernieuwing.

In Rotterdam speelden eind negentiende eeuw dezelfde problemen rond arbeiders, volksgezondheid en armoede, als in andere grote geïndustrialiseerde steden. Het vooroorlogse huizenbestand werd gevormd door alkoof- en portiekwoningen in en rond het stadscentrum. Aan het begin van de twintigste eeuw komen daar, aan de randen van de stad, de tuindorpen bij. In de wederopbouwjaren worden er meer flats gebouwd volgens de wijkgedachte. Later komt daar meer hoogbouw bij en daarna de woonerfwijk. De verloedering van de stadswijken vindt vaak, maar niet altijd, plaats in de oude delen van de stad en de naoorlogse wijken, door een combinatie van sociaaleconomische en etnische factoren.

De politieke context in Rotterdam is lange tijd bepaald geweest door de sociaaldemocratie. De groeiende onvrede over veiligheid, immigratie en de geringe respons daarop vanuit de PvdA resulteerde in de Fortuyn revolte. Na de machtswisseling is in diverse wisselende coalities meer ingezet op veiligheid en stedelijke vernieuwing. Gentrificatiebeleid is onderdeel van die stedelijke vernieuwing en komt in diverse plannen terug, waaronder het NPRZ en de Woonvisie. Ondanks de grote politieke tegenstellingen tussen links en rechts wordt er sinds de Fortuyn revolte consensus bereikt over te nemen maatregelen waardoor het beleid redelijk consistent is.

Hoofdstuk 4 Methode

4.1 Inleiding: onderzoek vanuit het perspectief van het ACF

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: ‘Welke factoren, zoals ze blijken uit discoursanalyse, zijn van invloed op de continuering van het omstreden gentrificatiebeleid?’ Om na te gaan welke factoren nu door welke andere factoren beïnvloed worden, wordt in een onderzoek meestal uitgegaan van een afhankelijke en een onafhankelijke variabele. Hieruit zijn dan causale verbanden of invloeden af te leiden. De te onderzoeken afhankelijke variabele in dit onderzoek is de *continuering van gentrificatiebeleid*. De onafhankelijke variabele of variabelen is dus datgene waar dit onderzoek op focust: ‘de factoren die van invloed zijn op...’. Die factoren worden gezocht met behulp van het ACF omdat deze casus een hele duidelijke politieke setting heeft, omdat het veel verschillende actoren meeneemt in de analyse, omdat het naar beleid kijkt over een langere periode en omdat het een duidelijke empirische insteek heeft. Om bovenstaande redenen geeft het ACF een brede kijk op de totstandkoming van beleid.

Het ACF gaat uit van een *beleidssubstysteem* waarbinnen *coalities van actoren* te herkennen zijn aan gedeelde *belief systems* en gecoördineerde strategische acties. Een methode om *belief systems* te herkennen is het uitvoeren van een discoursanalyse. Voor discoursanalyse wordt gekozen omdat dit goed reproduceerbaar en transparant is. Iedere geïnteresseerde kan immers de bestudeerde bronnen terugzoeken. Daarnaast levert discoursanalyse een breed perspectief op doordat er niet geselecteerd hoeft te worden in actoren die wel of niet om hun mening wordt gevraagd. Dat zou bij bijvoorbeeld de methode van interviewen wel een probleem zijn. Een discoursanalyse moet echter worden ingekaderd want anders kan deze analyse alle kanten op gaan. Het ACF is een raamwerk waarin het te analyseren probleem wordt ingekaderd door drie elementen: de tijd, te betrekken actoren, het beleidssubstysteem.

4.2 De kaders van dit onderzoek

Onderwerp

De eerste stap in elke analyseperiode is het aantonen van het beleidssubstysteem. Gentrificatiebeleid wordt gevoerd om *verpaupering van buurten* tegen te gaan, maar als beleidssubstysteem bestrijkt het thema *verpaupering* een te groot gebied. *Verpaupering* wordt namelijk met meerdere overlappende beleidsmaatregelen bestreden. De *Rotterdamwet* is een voorbeeld van zo’n beleidsmaatregel die de bestrijding van verpaupering als doel heeft. De *Rotterdamwet* zou een heel eigen onderzoek kunnen vergen, evenals andere beleidsinstrumenten.

Omwillen van de focus van de discoursanalyse moet hier echter beperkt worden. Daarom wordt als beleidssubstelsysteem gekozen voor *gentrificatiebeleid*. Daarbinnen is de aanpak van verpaupering een van de belangrijkste probleempercepties. Er zijn namelijk meerdere redenen waarom er gentrificatiebeleid gevoerd zou kunnen worden. Als dus alleen gentrificatiebeleid *gericht op bestrijding van verpaupering* als beleidssubstelsysteem wordt genomen dan vallen andere redenen voor gentrificatiebeleid buiten het onderzoek, en dan zou de hoofdvraag van dit onderzoek '*Welke factoren zijn van invloed op de continuering van het omstreden gentrificatiebeleid?*', niet goed beantwoord kunnen worden. Elke analyseperiode start daarom met het aantonen van het genoemde beleidssubstelsysteem in de betreffende periode.

Tijd

Aangezien het ACF een periode van tien jaar of meer aanbeveelt voor de bestudering van beleid, is het verstandig om drie opeenvolgende collegeperiodes te bestuderen. Een mooi startpunt hiervoor is de evaluatie van het *Pact op Zuid*. Het onderzoek start hiermee vanaf 2010. De drie te analyseren periodes bestaan uit:

- Collegeperiode 2010 – 2014, coalitie PvdA, D66, VVD en CDA.
- Collegeperiode 2014 – 2018, coalitie Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA.
- Collegeperiode 2018 – 2022, coalitie VVD, GroenLinks, PvdA, D66, CDA, CU/SGP

Deze periode is interessant omdat hier diverse beleidsmaatregelen zijn genomen met betrekking tot gentrificatiebeleid. In de eerste plaats is dat de omvorming van Pact op Zuid via Kwaliteitssprong Zuid naar het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), hetgeen in één van de pijlers heeft de herstructurering van de slechte woningvoorraad. In het daaropvolgende college (2014 – 2018) werd de Woonvisie gepresenteerd dat kan worden gezien als een uitwerking en langetermijnvisie op het woongedeelte uit het NPRZ. De laatste analyseperiode heeft als belangrijke gebeurtenis de transformatie van de Tweebosbuurt, dat een direct uitvloeisel was van de Woonvisie.

Actoren

Er is gekozen voor bestudering van het raadsinformatiesysteem (<https://rotterdam.raadsinformatie.nl>) om twee redenen. In de eerste plaats om het onderzoek in te kaderen, aangezien de hoeveelheid informatie de reikwijdte van dit onderzoek zou overstijgen. Het discours rond gentrificatiebeleid is enorm, niet alleen vindt men bijdragen aan dit discours in reguliere dagbladen maar ook in meer specialistische journalistieke of wetenschappelijke platforms zoals *Vers Beton* of *Platform 31*. In de tweede plaats is hiervoor gekozen omdat de beslissingen omtrent gentrificatiebeleid uiteindelijk worden genomen door de politiek. Het informatiesysteem van de Rotterdamse gemeenteraad geeft informatie over invloedrijke actoren,

óók als deze van buiten de politiek komen. Via het raadsinformatiesysteem vindt men debatten inclusief bijgevoegde stukken, uitgeschreven notulen en moties met de daarbij behorende stemuitslagen. Het raadsinformatiesysteem biedt daardoor al een hele brede kijk op het beleidsdiscours, en betreft daarbij automatisch de invloedrijke actoren.

Bronnen

De bronnen die zijn gebruikt in de betreffende periode worden opgesomd in de bijlage. Op deze wijze is gemakkelijk terug te vinden welk data waar is gevonden. De site van het Raadsinformatiesysteem heeft een handige zoekfunctie, waarmee heel specifiek gezocht kan worden. Dat kan door woorden te selecteren, woorden aan elkaar te koppelen, of woorden uit te sluiten. Daarnaast kan er aan de rechterzijde worden geselecteerd welke soort bron men wil raadplegen, notulen, agendapunten, moties e.d. Verder kunnen er jaartallen worden aangevinkt waarbinnen de zoekopdracht moet plaatsvinden. Voor de zoektermen is niet alleen gebruik gemaakt van *gentrificatie* of *gentrificatiebeleid* omdat deze zoekopdracht niet zoveel resultaten oplevert. De term *herstructurering* is een meer gebruikte term bij het bedoelde beleid. Ook is veel gezocht op de namen van beleidsplannen zoals *Woonvisie*, *NPRZ*, *Kwaliteitssprong Zuid* en *Tweebosbuurt*. Toen eenmaal duidelijk was wanneer welke belangrijke vergaderingen werden gehouden en in welke commissies, is er meer gezocht op de betreffende vergaderingen en hun agenda's.

4.3 Operationalisering

Voor de operationalisering wordt er voor dit onderzoek uitgegaan van twee meeteenheden die empirisch aantoonbaar zijn in het beleidsdiscours: *belief systems* en coalities. Er moet echter eerst worden aangetoond dat het in de betreffende periode wel gaat om het beleidssubstelsysteem van gentrificatiebeleid. Er worden namelijk ook veel andere maatregelen genomen om achterstanden in wijken aan te pakken die niet direct met wonen of opwaardering te maken hebben. Daarom wordt elke periode gestart met het aantonen van gentrificatiebeleid in het discours.

Belief systems

Coalities zijn te herkennen aan gedeelde *belief systems*. De analyse van deze *belief systems* is de tweede stap in elke analyseperiode. Om de *belief systems* te achterhalen is een discoursanalyse nodig. Echter, alleen het achterhalen van gedeelde overtuigingen is niet genoeg. Het is ook belangrijk om te achterhalen welke overtuigingen dominant of juist niet dominant zijn binnen het discours. Een afwijkende mening of dissonante wetenschappelijke informatie kan immers wel juist zijn, maar desondanks het beleid niet binnendringen omdat dit niet binnen de dominante coalitie gebeurt. Daarnaast is het belangrijk om ook de invloed van het *inhoudelijke* discours te verkennen omdat *belief systems* geen statische eenheden zijn: deze worden weer gevormd door

beleidsleren, genoemde wetenschappelijke informatie en *belief systems* van andere coalities. Omdat de probleemstelling van dit onderzoek een verklaring vraagt voor het voortzetten van gentrificatiebeleid, worden de argumenten voor en tegen gentrificatiebeleid geanalyseerd. Dit zorgt ervoor dat bepaalde meningen wel kunnen voorkomen in het discours maar desondanks niet worden meegenomen in de analyse omdat ze niet bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag.

Coalities en invloed

De derde stap in elke analyseperiode volgt logischerwijs uit de vorige. De *belief systems* leven bij verschillende actoren. Overeenstemming of verwerping van een *belief* of *overtuiging* zegt vervolgens of een actor bij een bepaalde coalitie hoort of niet. Uit de dominantie of machtspositie van een bepaalde coalitie kan vervolgens invloed worden afgemeten. Het is te gemakkelijk om de coalities over te nemen vanuit het college in de gemeenteraad. Er zijn namelijk ook onderwerpen waarbij oppositiepartijen met de coalitie meestemmen. En niet altijd stemmen alle collegepartijen mee met de coalitie van de betreffende raadsperiode. Heel directe informatie, over het eens of oneens zijn met een bepaalde overtuiging, kan worden afgelezen uit de stemmingen rond moties, amendementen en voorstellen. Van deze informatie zal dan ook dankbaar gebruik worden gemaakt.

Codering

De gebruikte bronnen zijn eerst globaal gelezen of bekeken om de 'rijkheid' van informatie te beoordelen, en daarna ingedeeld in de betreffende analyseperiode. Daarna is er gecodeerd in twee fases, eerst een exploratiefase met een globale verkenning en 'open coderen'. Doordat er een uitgebreide literatuur en contextstudie aan dit onderzoek ten grondslag ligt, werd de codering niet neutraal begonnen. Een aantal *sensitizing concepts* (Baarda, 2018), uit het theoretisch kader waren: *sociale cohesie, social mixing, emancipatieve gentrificatie, revanchistische gentrificatie, verdringing, waterbedeffect, immigratie*. Daarbij is al snel overgegaan op het selecteren van voor en tegenargumenten, omdat deze het best inzicht verschaffen in de factoren die belangrijk zijn voor beantwoording van de hoofdvraag. Daarna kwam de specificatiefase met het samenvatten van de gevonden voor en tegenargumenten in trefwoorden. Meerdere argumenten hadden overlap met elkaar of er werden meerdere voor- of nadelen van gentrificatiebeleid in één zin genoemd. Daarom zijn sommige codes uiteindelijk samengevoegd. Daarbij bleek dit een *iteratief proces*: heen en weer werken tussen tekstanalyse, theoretisch kader en de verschillende analyseperiodes (Baarda, 2018). Het resultaat daarvan is te zien in de schema's aan het begin van elke analyse van de *belief systems* per periode. Nadat deze codering was ontstaan zijn de overtuigingen gecodeerd volgens het *belief system* van het ACF in *deep core, policy core* en *secondary beliefs*. Dit laatste is gedaan omdat het een hulpmiddel vormt bij de bepaling van het

belang van een overtuiging, en omdat het inzicht geeft in de moeilijkheidsgraad een overtuiging te kunnen veranderen.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Begripsvaliditeit wordt nagestreefd door de eerste deelvraag van elk hoofdstuk te beantwoorden. In de eerste deelvraag, die gaat over het beleidssubstelsysteem, wordt er per analyseperiode duidelijk gemaakt dat het om gentrificatiebeleid gaat. Hierdoor wordt er gemeten waar het in dit onderzoek daadwerkelijk om gaat. De gebruikte methode alhier beschreven, is valide als er over deze casus causale uitspraken gedaan kunnen worden. Om dit te bevorderen is ervoor gekozen om de hoofdvraag op deze manier te formuleren. Er wordt op die manier op zoek gegaan naar factoren die van invloed zijn op de afhankelijke variabele: de continuering van gentrificatiebeleid. Doordat er niet van tevoren van één of meerdere factoren uit wordt gegaan blijft er in het onderzoek ruimte mogelijk voor nieuwe inzichten.

In dit onderzoek is er gekozen voor het analyseren van bestaande bronnen die allemaal terug te vinden zijn in het Raadsinformatiesysteem. De operationalisering maakt daarbij duidelijk welke keuzes ten aanzien van het onderzoek zijn gemaakt. Mocht iemand dit onderzoek willen herhalen met dezelfde codering dan zou dat tot ongeveer vergelijkbare resultaten moeten leiden. Dat bevordert voor dit onderzoek niet alleen de betrouwbaarheid maar ook de transparantie.

Hoofdstuk 5: Van Pact op Zuid naar NPRZ

College 2010 – 2014

PvdA/D66/VVD/CDA

Inleiding

Het Rotterdamse college van burgemeester en wethouders bestond in de periode van 2010 tot 2014 uit PvdA, D66, VVD en CDA. In de collegeperiode daarvoor (2006 – 2010) regeerde er ook een coalitie met PvdA, in samenwerking met VVD, CDA en GroenLinks. De analyseperiode vangt eigenlijk aan met de erfenis van dat college. Die erfenis was het Pact op Zuid. Het Pact op Zuid was een megaproject om Rotterdam-Zuid uit het slop te trekken, waarmee een miljard euro was gemoeid. Dat geld zou worden bijeengebracht door de deelgemeenten, woningcorporaties (850 miljoen), het rijk (gefinancierd met geld uit het Krachtwijkenbeleid van minister Vogelaar), en door gemeente Rotterdam zelf. Sinds de Fortuyn-revolte in 2002 is het bij de verkiezingen voortdurend een nek-aan-nek race geweest tussen PvdA en LR. De PvdA was er dus alles aan gelegen om de grootstedelijke problematiek voortvarend aan te pakken. Pact op Zuid was het actieprogramma dat de aanpak van deze grootstedelijke problematiek tot doel had.

Dominic Schrijer (PvdA) was in de collegeperiode 2006 – 2010 als wethouder Werk, Sociale zaken en Grotestedenbeleid verantwoordelijk voor dit dossier. Hij schreef daar een opiniestuk in NRC over waarin hij de *volksverheffingsgedachte* weer nieuw elan gaf: *“Dit (Pact op Zuid) betreft een publiek-privaat partnerschap van gemeente, corporaties, deelgemeenten, tal van bedrijven, onderwijsinstellingen en bewonersgroepen om Rotterdam-Zuid in 10 jaar tijd op het niveau te krijgen van het omliggende gebied. Leidraad van de gezamenlijke aanpak is het verheffen van de onderklasse en het binden van de middenklasse.”*, (NRC, 2008). Deze verheffingsidealen kwamen tot uiting in een ‘zachte’ aanpak waarbij gebruik werd gemaakt van maatregelen als groene, theatrale, pedagogische en culinaire initiatieven. Een van deze initiatieven was bijvoorbeeld het instellen van filosofie- en judolessen op basisscholen. In de component *binden van de middenklasse* komt de wooncomponent al in beeld: *“Het binden betreft vooral het investeren in goede kwaliteit van woningen (vooral eengezinswoningen) en woonomgeving, winkels, sport en recreatie, culturele voorzieningen en bedrijvigheid.”*, (NRC, 2008).

Rond 2010 werd het Pact op Zuid geëvalueerd, als mislukt beschouwd en stopgezet. Door minister Van der Laan (kabinet Balkenende IV) werd gevraagd om de problemen en de aanpak van Rotterdam-Zuid te onderzoeken. Dit werd gedaan door de onderzoekers Deetman/Mans, en er werd een aparte commissie ingesteld door de Rotterdamse gemeenteraad, de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. Collegeperiode 2010 – 2014 begon dus met een evaluatie van het Pact op

Zuid en een rapport dat werd behandeld door de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. Verantwoordelijke wethouder was in deze periode Hamit Karakus, wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, en daarnaast projectwethouder Zuid. Na de evaluatie van het Pact op Zuid met diverse insprekers, waaronder Deetman, de corporaties, de deelgemeentes en oud-wethouders, werd er een plan van aanpak voorgesteld aan de gemeenteraad: *kadernota Kwaliteitssprong Zuid*. Hierna werd de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid opgeheven en werden haar taken overgedragen aan de raadscommissie Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (FIB).

Naar aanleiding van het rapport Deetman/Mans en de bijeenkomsten van de Themacommissie Krachtsprong Zuid werd het Pact op Zuid omgevormd naar een *Nationaal Programma*: het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Dit nationaal programma werd onder een apart bestuur geplaatst. Directeur voor dat programma werd de voormalig lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam Marco Pastors. Daarnaast kwamen er in deze periode institutionele ontwikkelingen op gang. In de eerste plaats werd er in deze collegeperiode gesproken over de afschaffing van de deelgemeentes in Rotterdam en Amsterdam. In de tweede plaats kwamen de financiële handel en wandel van de corporaties onder druk te staan door malversaties met rentederivaten (Vestia) en het debacle met de SS Rotterdam (Woonbron). De titel die aan deze periode is meegegeven: *van Pact op Zuid naar NPRZ* laat meteen de focus van de discoursanalyse zien. Zowel vergaderingen, brieven en notulen bij de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid, als documenten bij de totstandkoming van het NPRZ komen aan de orde.

Bronbeschrijving

De eerste vier in de bijlage opgenomen bronnen zijn hoorzittingen van de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. Deze hoorzittingen vonden plaats met allerlei stakeholders, die als inspreker een bijdrage leverden aan de evaluatie van het Pact op Zuid. De bronnen vijf en zes zijn vergaderingen met als thema de uitkomsten van deze evaluatie; met deze uitkomsten werd de koers richting NPRZ bepaald. Bron zeven betreft een vergadering waarin de nieuwe koers werd bediscussieerd in de gemeenteraad. De overige bronnen zijn aanvullingen op het discours binnen Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid en de gemeenteraad.

Stap 1 Analyse van het beleidssubstelsysteem in het discours

Een belangrijke vraag die nu voorligt en die als eerst behandeld moet worden is of het hier in voorliggende periode wel gaat om het genoemde beleidssubstelsysteem. Dus, of het hier gaat om *gentrificatiebeleid*, met andere woorden, om overheidsgestuurde ingrepen in de woningvoorraad, om daarmee opwaardering te bereiken.

Inspreker Deetman haakt bij zijn toelichting op het rapport 'Ontwikkeling vanuit Kracht' meteen aan op het beleidssubstelsysteem:

“Als aangrijpingspunten zijn naar voren gekomen de imperfecte woningmarkt en het gebrek aan waardecreatie op die woningmarkt. Leegstand en het niet meer aantrekkelijk zijn van woningen leidt niet alleen tot verpaupering, maar het roept ook de vraag op hoe men meer waarde kan creëren. Als er voor bepaalde zaken geen interesse is, neemt de waarde van de zaak af wat leidt tot verarming. Het punt van de waardecreatie is essentieel.”

“Het is belangrijk om een structurele lijn te volgen voor de verbetering van de kwaliteit van het particuliere woningbezit. Het is een lastige opgave omdat er bij sommige woningen het element van verpaupering in zit. Dat betekent dat men ook voor de herstructurering van een deel van de particuliere woningvoorraad staat. Dat moet systematisch en ordelijk worden aangepakt en het betekent soms afbreken en soms nieuwbouw.” (Bron 1 en 11)

Merk op dat het hier gaat om waardecreatie, hetgeen bij gentrificatie een belangrijke factor is. Ook hier wordt gekozen voor de meer gangbare beleidsterm herstructurering. Met de waardecreatie als onderliggende gedachte kan hier worden gesproken van gentrificatiebeleid. Na een aantal bijeenkomsten van de commissie Kwaliteitssprong Zuid heeft het college het besluit genomen om aan de slag te gaan met de aanbevelingen van het rapport Deetman/Mans en de commissie: *“De aanpak valt uiteen in twee onderdelen, namelijk het met partners in samenwerking verbeteren van de bestaande woningvoorraad en het herstructureren van particulier en corporatiebezit. Dit laatste betreft de grote opgave van 4000 woningen uit het rapport van Deetman/Mans. Deze 4000 woningen vormen de hardnekkige kern van de grotere opgave in de particuliere opgave in Zuid.”* (Bron 4). Ook hier gaat het weer om het opwaardering door middel van herstructurering van woningen.

In het NPRZ is veel meer focus aangebracht dan de losse *projectencarrousel*, zoals het Pact op Zuid in de evaluatie geringschattend genoemd werd. Hier ligt de focus op drie kernpunten: *onderwijs, werk, wonen*. Wat het *wonen* betreft vinden we daar de volgende passage: *“Centraal staat het creëren van meer aantrekkelijke woonmilieus op Zuid waarmee sociale stijgers en middeninkomens worden vastgehouden op Zuid. Het streven is om de continue in- en uitstroom/doorstroom van bewoners te stoppen en meer in evenwicht te laten zijn. Het vervangen en verbeteren van 35.000 woningen (een derde van alle woningen op Zuid) in de komende 20 jaar is daarbij de opgave. In deze periode vindt er voor 10.000 woningen sloop plaats of zeer grootschalige renovatie.”* (Bron 13)

Wat hier opvalt is dat er duidelijk sprake is van opwaardering, niet alleen in de woningwaardes maar ook in de bewoners zelf. Een verandering met het rapport Deetman/Mans is dat de retoriek over verpaupering gewijzigd is. Lag daar de nadruk meer op het onderliggende beleidsprobleem,

hier wordt herstructurering positief benoemd als een maatregel om sociale stijgers en middenklasse aan de stad te binden, en gaat daarmee meer richting oplossingen. In alle bronnen, van Pact tot Zuid, Kwaliteitssprong Zuid tot NPRZ lijkt inhoudelijk consensus over oplossingen te bestaan, en daarmee komen we bij een meer inhoudelijke benadering van het discours: welke *belief systems* zitten er achter de plannen van het te voeren gentrificatiebeleid?

Stap 2 Analyse van 'belief systems' in het beleidsdiscours

In het ACF worden coalities onderscheiden op basis van meningen en gecoördineerde actie. Daarom worden nu de meningen in dit beleidssubstelsysteem geanalyseerd. Deze meningen worden in het schema trefwoordsgewijs ingedeeld in argumenten vóór en argumenten tegen gentrificatiebeleid.

Overtuigingen ten gunste van gentrificatiebeleid	Voordeel voor wie?	Soort <i>belief</i>
1. Aanpak verpaupering	Bewoners, de wijken, gemeente Rotterdam	Policy core belief
2. Behoud van de middenklasse	De stad als geheel, slechte wijken in het bijzonder	Policy core belief
3. Aanpak particuliere woningvoorraad	Slechte wijken, uitgebuite personen	Policy core belief
4. Falen van sociale aanpak	Het college	Policy core belief
5. Gentrificatiebeleid 'werkt'	Het college	Policy core belief
6. Verbetering woonsituatie verdrongen bewoners	Bewoners die door gentrificatiebeleid moesten verhuizen	Secondary belief

Overtuigingen ten nadele van gentrificatiebeleid	Nadelen voor wie?	Soort <i>belief</i>
7. Het waterbedeffect	Andere deelgemeenten De stadsregio	Secondary belief

De trefwoorden staan voor overtuigingen die hierna beschreven worden. Vanzelfsprekend delen niet alle deelnemers in het discours deze overtuigingen. De actoren positioneren zich langs de voor- en nadelen van gentrificatiebeleid. De trefwoorden zullen daarom nader worden toegelicht,

en worden becommentarieerd op hun vindplaats, context en belang voor het discours. Het belang voor het discours wordt in het schema ook al aangegeven door de categorisering binnen het *belief system*. Niet alle meningen worden met letterlijke citaten uitgelicht. Dat wordt alleen gedaan waar het de scherpte van de bevindingen versterkt en waar het bijzondere betekenis heeft in het licht van de hoofdvraag van dit onderzoek.

Overtuiging 1: gentrificatiebeleid is nodig om de verpaupering van kwetsbare wijken te keren.

De analyse van *belief systems* wordt bewust gestart met deze overtuiging omdat deze te typeren is als de overkoepelende probleemperceptie. Immers, de directe aanleiding om het over deze beleidsmaatregelen te hebben is de problematiek die on-Nederlands groot is, volgens het rapport Deetman/Mans: *“Er is een omvangrijke stapeling van sociaaleconomische problemen in het zwakste deel van de woningmarkt in Nederland, waarbij de schaal en de intensiteit elkaar beïnvloeden. Dat leidt tot een omvang die 'on-Nederlands' is.”* (bron 11). De term verpaupering wordt ook letterlijk genoemd, zoals we al zagen bij de bepaling van het beleidssubstelsel: *“Het is een lastige opgave omdat er bij sommige woningen het element van verpaupering in zit. Dat betekent dat men ook voor de herstructurering van een deel van de particuliere woningvoorraad staat.”* (bron 1). Het gaat in het rapport vooral om de fysieke component van de verpaupering. Echter verloedering/verpaupering hebben ook een meer sociaal aspect, daarmee komen termen als *leefbaarheid en sociale cohesie* meer in beeld.

In de debatten rond Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid en de gemeenteraad wordt deze sociale component duidelijker benoemd. Raadslid Tempel (CDA) bijvoorbeeld: *“Het probleem bij de opgave in de zeven wijken op Zuid is dat de samenleving in die wijken niet goed functioneert.”* (bron 7). Mevr. Brons (PvdA) zegt over de instroom van sociaal zwakkeren: *“In deze wijken is nog altijd sprake van een te grote druk op de leefbaarheid. Een evenwichtige spreiding vinden wij van belang.”* (bron 7). En de heer Sies (CU/SGP) verwoordt de sociale problematiek zo: *“Zuid heeft echter ook veel vervallen woningen, een hoge werkloosheid, lagere inkomens, veel gezondheidsproblemen, veel schooluitval en lagere Cito-scores. (...) Dat Rotterdam-Zuid de goedkoopste woningvoorraad heeft, is geen probleem van Rotterdam alleen, maar ook van de regio, omdat de goedkoopste woningvoorraad sociaal zwakkeren aantrekt, wat tot grote problemen leidt als zij bij elkaar gaan wonen.”* Hier wordt ook al verwezen naar een deelprobleem dat later wordt beschreven. Waar het om gaat is dat de probleemperceptie van verpaupering en leefbaarheidsproblemen in wijken waar veel kansarmen bij elkaar wonen, breed wordt gedragen. De probleemperceptie is een typische *policy core belief* en deze overtuiging is dan ook belangrijk voor het discours.

Overtuiging 2: het behoud van de middenklasse is essentieel om achterstandswijken sterker te maken.

In deze overtuiging komen een deelprobleem en een oplossing samen. Het deelprobleem is dat er selectieve migratie plaatsvindt. Als volgt kernachtig verwoord door Marco Pastors (LR): *“Het gaat hier om het probleem van: arm erin, rijk eruit.”* De oplossing is daarom om deze *rijkere klasse* te behouden voor de buurt. Deze mening is interessant omdat die al opduikt in het discours rond het Pact op Zuid. Dominic Schrijer (PvdA) heeft het al over *“het verheffen van de onderklasse en het binden van de middenklasse”*. In een hoorzitting over het Pact op Zuid zegt Schrijer hierover: *“Op het moment dat men met het vastgoed niet actief aan de slag gaat, volgt er een enorme verhuisbeweging. Met het opknappen van de Millinxbuurt is aangetoond dat men ook in de fysieke opgave kan zorgen voor stabiliteit, binding en een stukje rust in een wijk. Het is wel duur en ingewikkeld, maar het is wel in de juiste balans, sociale stijging en fysieke binding.”* (Bron 3) In het rapport Deetman/Mans en in het debat binnen de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid wordt gezegd dat: *“Dat proces van selectieve migratie is nog steeds gaande. De trend is dat bewoners van Zuid die het beter krijgen, vertrekken naar aantrekkelijker woonmilieus rond Rotterdam”*. (Bron 1). En in het uitvoeringsplan van het NPRZ komt dat als volgt terug: *“Centraal staat het creëren van meer aantrekkelijke woonmilieus op Zuid waarmee sociale stijgers en middeninkomens worden vastgehouden op Zuid. Het streven is om de continue in- en uitstroom/doorstroom van bewoners te stoppen en meer in evenwicht te laten zijn.”* (Bron 12). Het gaat dan hier dan ook om een *policy core belief* die belangrijk is voor het discours omdat er consensus over bestaat, en omdat het vaak in het discours terugkomt als belangrijke oplossing voor dit beleidsprobleem.

Overtuiging 3: de aanpak van de particuliere woningvoorraad is essentieel om wijken sterker te maken.

Het punt van de problemen rond de particuliere voorraad komt terug in vrijwel alle hoorzittingen van de Tijdelijke Commissie Kwaliteitssprong Zuid. Ook komt dit nadrukkelijk terug in het uitvoeringsplan NPRZ. Deze mening kan eveneens worden gezien als een deelprobleem en een oplossing die samen komen. Dit deelprobleem komt grotendeels voort uit het feit dat men weinig invloed kan uitoefenen op die particuliere voorraad, in tegenstelling tot de corporatievoorraad: met de corporaties zit men al voortdurend om de tafel om de huizenvoorraad te monitoren en op te knappen. Op de particuliere verhuurders en huisjesmelkers heeft men enkel grip door wetgeving en handhaving die beide veel inzet, tijd en middelen kosten. De oplossing die overblijft is de aankoop van particuliere voorraad, om vervolgens sloop/nieuwbouw of renovatie te (laten) plegen. Omdat dit een deel van de probleemperceptie in zich draagt, en omdat er een duidelijke voorkeur voor beleid wordt uitgesproken gaat het hier om een *policy core belief*. Deze *policy core belief* is echter vooral voor deze periode van het discours belangrijk.

Overtuiging 4: Een louter sociale aanpak werkt niet

In een aantal lange debatten over het Pact op Zuid met hoofdrolspelers uit die periode (2006 – 2010) wordt het Pact op Zuid geëvalueerd in de Tijdelijke Commissie Kwaliteitssprong Zuid. Sprekers vanuit de deelgemeente, de corporaties en de voormalige coalitie komen aan het woord. Er wordt zelfs geopperd om een speciale enquêtecommissie in te stellen om te achterhalen waar het is misgegaan met de uitgave van bijna één miljard euro, zonder zichtbare resultaten. Deze mening is interessant voor dit discours omdat de vraag is waarom men bij een deels sociaal vraagstuk (verpaupering, achterstanden, volksverheffing enz.) zou kiezen voor een fysieke oplossing. Omdat deze problematiek speelt in de analyseperiode van voor de onderzoeksperiode van dit onderzoek, zal niet in detail worden ingegaan op de evaluatie van het Pact op Zuid. Belangrijk is om te constateren dat een uitsluitend sociale aanpak als niet effectief wordt beschouwd en dat men daarom ook (weer) naar fysieke maatregelen grijpt. Daarmee wordt deze overtuiging een *policy core belief* omdat het gaat om een voorkeur voor een andere beleidskoers: van sociale naar een meer fysieke aanpak. Er zou ook gesproken kunnen worden van een *policy core belief* die is ontstaan uit beleidsleren. Men komt namelijk tot deze overtuiging door het falen van eerder ingezet beleid.

Overtuiging 5: Herstructurering ‘werkt’

In het rapport van Deetman/Mans en naar aanleiding daarvan in de Tijdelijke Commissie Krachtsprong Zuid worden de voorbeelden van herstructurering regelmatig aangehaald. Daarbij gaat het om de herstructurering van Katendrecht en Pendrecht die door zowel Deetman, als de commissies, als de deelgemeentes als *good practice* worden beschouwd. Het is een voordeel voor het college dat zij met verwijzing naar geslaagde projecten uit het verleden gentrificatiebeleid kunnen onderbouwen. Ook hier gaat het daarom deels om beleidsleren: succesvolle projecten uit het verleden, leiden tot navolging in later beleid.

Deze voor het discours belangrijke *policy core belief* vinden we dan ook prominent terug in de debatten. Dhr. Tempel (CDA) zegt bijvoorbeeld: “*Eén van de pijlers waarop elk programma op Zuid moet zijn gebaseerd is het verbeteren van de woningvoorraad, waarover naar de mening van mijn fractie afspraken moeten worden gemaakt.*” (bron 7). Ook de VVD bij monde van de heer Verheij onderschrijft dit: “*De VVD is van mening dat het aanpakken van de fysieke omstandigheden in deze wijken de hoogste prioriteit moet hebben, zonder dat daarbij economische, arbeidstechnische en onderwijsaspecten uit het oog worden verloren.*” (bron 7). Het gaat hier om een *policy core belief* omdat deze overtuiging een voorkeur voor het te voeren beleid is, en omdat het hier een causaal verband betreft, namelijk dat door een fysieke aanpak de achterstanden worden aangepakt.

Overtuiging 6: door herstructurering verdrongen bewoners zijn uiteindelijk beter af

Deze overtuiging binnen het discours is gevonden in de brief van het college, opgesteld door wethouder Karakus en is gericht aan de raadscommissie Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (de opvolger van Kwaliteitssprong Zuid). In de brief wordt uitgelegd aan de raadscommissie FIB welke maatregelen het college heeft genomen, welke resultaten er zijn bereikt en wat het college nog gaat uitvoeren. Er staat in de brief: *“Uit recent onderzoek in o.a. Rotterdam (Bijwerkingen van herstructureringsoperaties, Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft) is weer eens gebleken, dat zij die als gevolg van de herstructurering moeten verhuizen, dit doorgaans binnen de stad doen en naar een kwalitatief betere woning, waarover zij ook meer tevreden zijn.”* Bestudering van het betreffende onderzoek laat zien dat deze conclusie inderdaad in dit onderzoek getrokken wordt: *“Bewoners geven ook fors hogere rapportcijfers aan hun nieuwe woning: het gemiddelde cijfer stijgt van een 6,1 naar een 7,6. Vooral als urgenten naar woningen met meer kamers en een betere staat van onderhoud verhuizen, neemt hun tevredenheid toe.”* Wat echter veel interessanter is aan dit rapport is dat het onderzoek heeft gedaan naar *waterbedeffecten van herstructurering* in een vergelijkend onderzoek binnen verschillende steden. En daar wordt de conclusie getrokken dat er in Rotterdam sprake is van een waterbedeffect. Daarover meer bij de volgende meningen *ten nadele van gentrificatiebeleid*. Deze mening gaat niet direct over het beleidssubstelsel van gentrificatiebeleid maar is slechts een afgeleid effect daarvan. Hier is dus eerder sprake van een *secondary belief*. Dit onderzoek komt bovendien te laat om nog van betekenis te kunnen zijn voor een inhoudelijke bespreking binnen de commissie Kwaliteitssprong Zuid. Ook later in het discours komt dit niet terug. Daarom blijft deze overtuiging onbelangrijk voor het discours.

Overtuiging 7: optredende waterbedeffecten vormen een risico voor elders

Deze mening is belangrijk in relatie tot de hoofdvraag van dit onderzoek omdat hier het *waterbedeffect* expliciet aan de orde worden gesteld. Daarom zal dit wat gedetailleerder worden uitgewerkt. Waterbedeffecten worden voor het eerst benoemd bij de hoorzitting met de heer Deetman. Raadslid Sies (CU/SGP) vraagt hier: *“Hoe denkt de heer Deetman om te gaan met het ‘waterbedeffect’ dat in deze wijken optreedt? Hoe gaat men om met de groep die er nu woont en die door sociaaleconomische problemen op zoek is naar de goedkoopste woningvoorraad? En hoe kan voorkomen worden dat men het probleem vooruit schuift en dus niet meer het probleem van de doelgroep aan het oplossen is?”* Het antwoord van de heer Deetman hierop luidt: *“Iemand beschreef goed het probleem van het waterbedeffect. Het is belangrijk dat men van regeringswege daar niet onverschillig tegenover staat. Men heeft er niets aan als het probleem zich van de ene gemeente naar de andere gemeente verschuift.”* (Bron 1).

Ook in de hoorzitting met de woningcorporaties komt het waterbedeffect aan bod. Mevr. Koolsteeg van corporatie Woonbron zegt: *“Woonbron sluit volledig aan en onderschrijft alles wat*

er op Zuid gebeurt om te voorkomen dat men in Rotterdam last zal krijgen van het waterbedeffect, dat wil zeggen dat een goede aanpak in de gebieden van Oud Zuid, een negatieve uitwerking kan hebben op IJsselmonde of Hoogvliet.” Pastors antwoord daarop: *“Een waterbedeffect is in ieder geval beter dan geen effect. Dat is waar de heer Deetman op wijst. Een kenmerk van het waterbedeffect is dat iedereen het kan bedenken maar dat het maar zelden optreedt.”* (Bron 2). Deze zin is enigszins cryptisch, waarschijnlijk bedoelt hij hiermee dat omdat Pact op Zuid geen effect had, het al goed is om te constateren dat een ander soort beleid wél effect heeft. Waar Pastors op doelt als hij Deetman aanhaalt wordt niet helemaal duidelijk; het antwoord van Deetman aan de heer Sies was geen duidelijk antwoord op de vraag van de heer Sies.

Ook in de hoorzitting met oud-hoofdrolspelers uit de periode van het Pact op Zuid komt het *waterbedeffect* naar voren. Pastors (LR): *“In een verslag van de Directieraad van 13 juni 2007 zegt de heer Tuytel van de Hogeschool Rotterdam dat er geen gedeelde visie is omdat men angst heeft voor een waterbedeffect”* (Bron 3). De heer Pastors vraagt niet door naar dat *waterbedeffect*; hij is vooral geïnteresseerd in het feit dat er al in 2007 bleek dat er geen gedeelde visie was omtrent de aanpak op Zuid en roept oud-wethouder Schrijer (PvdA) hierover ter verantwoording.

Bij de bespreking van het *waterbedeffect* wordt niet verwezen naar de stadsregio, hoewel de rol van de stadsregio tweemaal in het discours terugkomt. Raadslid Sies (CU/SGP) zegt hierover: *“Dat er een clustering is van sociaal zwakkeren in Rotterdam is er mede het gevolg van dat omliggende gemeenten de verantwoordelijkheid voor het bouwen van woningen voor deze groep niet hebben genomen. Wellicht moet Rotterdam samen met het Rijk het gesprek hierover met de stadsregio aangaan.”* (Bron 5). Ook D66 brengt dit punt in het debat naar voren: *“Mijn fractie is voorts van mening dat andere gemeenten in de regio zich eveneens voor Zuid zouden moeten inzetten. Onze buurgemeenten houden zich immers al jaren niet aan de afspraak binnen de stadsregio dat zij meer sociale huurwoningen zullen bouwen. Mede daardoor is Rotterdam-Zuid, bij gebrek aan sociale huurwoningen in de omringende gemeenten, nog steeds een plek waar zich op grote schaal mensen met lagere inkomens vestigen.”* (Bron 7). Wat deze vestiging voor effect heeft in omringende gemeenten als Barendrecht, Capelle a/d IJssel, Ridderkerk, wordt in het discours niet meegenomen. Ook komt deze mening slechts twee keer in het debat terug zonder dat daarover discussie ontstaat.

Er wordt hier dus al wel gesproken over een eventueel *waterbedeffect* al wordt men niet echt concreet, en is men het niet eens over het optreden daarvan. Wat in dit verband echter curieus is, met name voor de coalitie 2010 - 2014, is de rol van wetenschappelijke informatie binnen het discours. Uit de brief die wethouder Karakus stuurde naar de raadscommissie FIB, blijkt namelijk dat er in 2012, dus nadat de Tijdelijke Commissie Kwaliteitsprong Zuid werd opgeheven, er een

onderzoek is uitgevoerd naar eventuele *waterbedeffecten* van herstructureringsoperaties. Onderzoeksinstituut OTB concludeert daar dat er in Rotterdam sprake is van een waterbedeffect:

“In het geval van een waterbedeffect van herstructurering mag worden verwacht dat bewoners van ontvangstbuurten ten opzichte van bewoners van controlebuurten: negatievere buurtontwikkelingen ervaren; een grotere instroom van nieuwkomers en i.h.b. herhuisvestingsurgenten (mensen die moeten verhuizen als gevolg van herstructurering) ervaren; negatievere gevolgen van nieuwkomers ervaren; een lager cijfer aan hun buurt geven.

Is dit nu ook echt het geval? Uit het onderzoek blijkt dat alleen in Rotterdam zo te zijn. Bewoners van ontvangstbuurten aldaar zijn vooral negatiever omdat zij een sterkere achteruitgang van de bevolkingssamenstelling ervaren dan bewoners van de controlebuurt.”
(Bron 9).

Deze conclusie komt in de bewuste brief niet voor. Wel wordt in de brief verwezen naar de, voor de coalitie gunstige, conclusie ten aanzien van mensen die gedwongen werden te verhuizen als gevolg van herstructurering. Dat roept de vraag op waarom dit punt niet terugkomt in het discours. Dit heeft twee redenen: in de eerste plaats kwam dit onderzoek te laat om besproken te kunnen worden binnen Themacommissie Kwaliteitsprong Zuid. De koers richting NPRZ was toen al uitgezet door de gemeenteraad. In de tweede plaats wordt de conclusie in het onderzoek over een *waterbedeffect* verzwegen voor de commissie FIB. Waarschijnlijk werden de voor het college ongunstige onderzoeksresultaten op deze manier, door *cherry picking* uit dat rapport, onschadelijk gemaakt om politiek opportunistische redenen. Doordat het aantoonbaar verband tussen gentrificatiebeleid/herstructurering in het discours niet bekend wordt, is dit aspect een *secondary belief* en blijft het onbelangrijk voor het discours.

Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van ‘belief systems’

Idealiter zouden er naar aanleiding van de meningen in het discours coalities onderscheiden kunnen worden volgens het ACF. Een complicerende factor in dit geval is dat gedetailleerde meningen zijn gevonden in hoorzittingen binnen Themacommissie Kwaliteitsprong Zuid. Daarbij ging het veel meer om kennisvergaring dan om politieke tegenstellingen. Natuurlijk hadden er ook alleen meningen gedestilleerd kunnen worden uit de meer beschouwende gemeenteraadsvergaderingen achteraf maar dat heeft weer als nadeel dat dan gedetailleerde zaken, zoals het *waterbedeffect*, niet aan bod komen, en die hebben nu juist betrekking op de

hoofdvraag. Sommige meningen kwamen dus niet verder dan het kleinere discours binnen Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid.

Om dat op te lossen is er gekozen voor een driedelige aanpak. In de eerste plaats worden de eerst opgesomde overtuigingen 1 t/m 7 geanalyseerd op voor- en tegenstanders. Dit wordt het klein discours genoemd. Daarna wordt er gekeken naar het debat rond de Kadernota Kwaliteitssprong Zuid. Immers, daar kwam het erop aan wat er in de gemeenteraad beslist werd over Kwaliteitssprong Zuid. Dat wordt het groot discours genoemd. Als laatste wordt er ingezoomd op de praktijk. In het eindresultaat kan men misschien tot consensus komen, maar hoe die consensus ontstaat is ook veelzeggend. Bovendien zegt stemgedrag rond moties ook veel over de coalities en gecoördineerde actie. Voor de analyse van deze drie zaken; *klein discours*, *groot discours* en *praktijk*, is gekeken naar de vergaderingen die volgden op de hoorzittingen van de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid omdat daarin veel meer de duiding plaatsvond van de gevonden onderwerpen en omdat hier meer politieke tegenstellingen werden uitvergroot. Deze vergaderingen vonden plaats op 31 mei (bron 5), 1 juni (bron 6) en 30 juni (bron 7).

Coalities in het klein discours

Een eerste indicator voor het verloop van het discours is het aantal bronnen waarin een overtuiging terugkomt. We zien hier dat in het discours vooral de meningen één tot en met vier terugkomen. De rest van de meningen haalt het hogere niveau van het beleidsdiscours niet en blijft in de subcommissie Kwaliteitssprong Zuid steken. Interessant is daarom welke punten er worden teruggekoppeld richting de gemeenteraad en het college. In de Kadernota Kwaliteitssprong Zuid komen tien aanbevelingen terug die met *wonen* te maken hebben. De belangrijkste worden eruit gelicht. De eerste aanbeveling benoemt een aantal focuswijken en vermeldt daarbij dat men met de particuliere voorraad moet beginnen. De tweede aanbeveling luidt dat men de middenklasse en sociale stijgers voor Zuid moet zien te behouden. De derde gaat over het aantrekken van extra financiën. De overige aanbevelingen gaan meer over handhaving van regels e.d. ten behoeve van de huisjesmelkers en overbewoning. Al deze aanbevelingen zijn vrij algemeen omdat dit de politieke consensus weergeeft.

De tegenstellingen zitten meestal in de details of in de achterliggende ideeën. De tweede overtuiging over het behoud van de middenklasse, levert op zichzelf niet veel debat op maar wel de manier waarop dat zou moeten gebeuren. Mevr. Brons (PvdA) zegt bijvoorbeeld het volgende hierover: "*Rotterdam-Zuid is het Nederlandse kruispunt van migratie en participatie. Dit zou de analyse en de gedeelde visie moeten zijn. Hoe is de begeleiding van de instroom geregeld en hoe faciliteren we het woningaanbod? Dit laatste moet gericht zijn op lokaal maatwerk en op faciliteren en niet op uitsluiten.*" (bron 5). In haar bijdrage legt zij vervolgens vooral de nadruk op emancipatie

en participatie. Het antwoord van het CDA bij monde van de heer Tempel luidt: *“In het rapport (Deetman/Mans) staat weinig wat onduidelijk is, de ideologische discussie is geheel beslecht. Bij een ongewijzigde woningvoorraad blijf je met dezelfde problematiek zitten. Herstructureren van woningen zou niet meer ter discussie moeten staan.”* (Bron 5). Hier spelen nog steeds ideologische verschillen op. Deze ideologische verschillen treden soms juist niet op waar men ze wel zou verwachten. Mening 6 bijvoorbeeld: *Gentrificatiebeleid ‘werkt’,* levert verrassend weinig discussie op. Blijkbaar zijn alle partijen het daarover eens, zonder zich af te vragen wat er met de verdrongen bewoners van bijvoorbeeld Katendrecht is gebeurd.

Coalities in het groot discours

Het debat in de gemeenteraad over de Kadernota Kwaliteitssprong Zuid wordt gestart door een bijdrage van dhr. Struijvenberg (LR). Hij stelt daarin dat Leefbaar Rotterdam scherp *“zal letten op de ‘stok’, want wortels en preken bestaan er al zoveel.”* (Bron 7). Deze beeldspraak wordt instemmend overgenomen door de VVD bij monde van de heer Verheij. De VVD legt in het debat sterk de nadruk op het belang van herstructurering en een harde aanpak van negatief gedrag. Herstructurering is ook voor het CDA één van de kernpunten van het beleid. Het CDA doet dat met de volgende onderbouwing: *“Het probleem bij de opgave in de zeven wijken op Zuid is dat de samenleving in die wijken niet goed functioneert. De problemen zijn er te groot en van een te on-Nederlandse omvang om het daar aan de samenleving zelf te kunnen overlaten. De voorbeelden van straten waar drie werkloze generaties elkaar opvolgen en vrijwel niemand betaald werk heeft, zijn schrijnend. Wij kunnen op Zuid dus misschien minder op de samenleving vertrouwen dan wij in andere delen van de stad doen.”* (Bron 5). D66 legt in de procedurevergadering de nadruk op handhaving bij de huisjesmelkers, op bewonersparticipatie en op de verantwoordelijkheid van randgemeenten met betrekking tot de sociale woningbouw. GroenLinks komt nog terug op de ‘stok’ van Leefbaar en VVD en zegt daarover dat belonen beter werkt dan de ‘stok’. De PvdA legt in het debat vooral de nadruk op handhaven en veiligheid terwijl de SP benadrukt dat het belangrijk is om de bewoners mee te nemen in het proces.

Behalve de inhoudelijke verschillen gaat het hier voor een gedeelte ook om de richting en de retoriek van het discours. Daaruit blijken de ideologische verschillen. Bij Leefbaar, VVD en CDA ontstaat het beeld van een onderklasse die niet zielig is, op eigen benen moet leren staan en waarbij best wat druk uitgeoefend mag worden. De heer Pastors verwoordt dit als volgt: *“Ze (bewoners van Zuid) zeggen te willen integreren maar dat er geen Nederlanders meer wonen. Een serieus punt om over na te denken. Ze vragen wat Nederland van ze wil. Wij zijn daar niet duidelijk in. De verzorgingsstaat leidt voor die mensen precies tot waar deze niet voor bedoeld is. Veel mensen hebben schulden omdat ze allerlei spullen bestellen en niet betalen. Hij (Pastors) wil dat er ook eens wordt gezegd dat ze niet moeten zeuren en zelf ook eens in actie moeten komen. Als ze een reëel punt*

hebben moeten mensen daarbij worden geholpen. Mensen hebben geen integratiemachine nodig.” (Bron 5). Dit in tegenstelling tot de partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum die de nadruk meer leggen op, helpen, belonen, meedoen en verbinden.

Bij de kernvraag of moet worden gegrepen naar een middel als gentrificatiebeleid wordt door de eerste partijen, LR, VVD en CDA die vraag met *ja* beantwoord. Voor de overige partijen is herstructurering/gentrificatiebeleid een optie tussen andere beleidsmaatregelen. Uitgaande van een tegenstelling tussen *fysiek* of *sociaal*, neigen de rechtse partijen meer richting *fysiek*, en de linkse partijen meer richting *sociaal*. Deze tegenstelling is echter niet heel scherp; alle partijen zijn het erover eens dat het om een combinatie van fysiek en sociaal gaat. Echter, uit antwoorden van wethouder Karakus blijkt dat herstructurering/gentrificatiebeleid al een belangrijke plaats zal innemen in het te voeren beleid: *“Het plan (kwaliteitssprong Zuid) omvat veel meer dan alleen de vierduizend woningen, maar dit wordt door het Rijk momenteel wel als prioriteit gezien. Er moeten appartementen worden gesloopt om plaats te maken voor eengezinswoningen.”* (Bron 5). Karakus verdedigt dit beleid vooral vanuit het oogpunt van het behoud van de middenklasse, een lijn die al werd ingezet door zijn voorganger Dominic Schrijer.

Coalities in de praktijk

Ook in het proces rond de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid waren er tegenstellingen. Voor Leefbaar Rotterdam was de schuldvraag belangrijk. In de hoorzitting met de woningcorporaties probeerde Pastors (LR) voortdurend boven tafel te krijgen wat er dan precies was misgegaan, waarom, en door wie. Hij werd daar een keer op aangesproken door voorzitter De Bruijn (PvdA), die hem vroeg terughoudend te zijn met politieke oordelen binnen de hoorzittingen. De schuldvraag kwam vooral sterk naar voren tijdens de hoorzitting met oud-wethouder Dominic Schrijer (PvdA). De heer Pastors (LR) bleef daar scherp doorvragen op de verantwoordelijkheid van fouten uit het verleden rond Pact op Zuid. Ook in het raadsdebat bij de presentatie van de Kadernota ging dhr. Struijvenberg (LR) uitgebreid in op het falen van het Pact op Zuid en de partijen daaromheen. Dat benoemen van het falende beleid werd uiteraard slecht opgevat door de partij die voor een belangrijk deel verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid. Mevr. Brons (PvdA): *“zegt zich aan de houding van Leefbaar Rotterdam te hebben geërgerd omdat deze partij structureel alles probeert af te branden wat er op Zuid gebeurt. Het ontwikkelen van kansen voor mensen kost tijd en ze vraagt Leefbaar te erkennen dat het gaat om een opgave van lange adem.”* (Bron 5).

De kadernota Kwaliteitssprong Zuid van de Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid (bron 12) werd met algemene stemmen aangenomen in de gemeenteraad. Dat deze nota unaniem werd aangenomen kwam doordat alle partijen vertegenwoordigd waren in de themacommissie, en er

in de kadernota de consensus tussen al die verschillende partijen werd gepresenteerd. Daardoor zegt deze stemming niets over de coalities zoals ze zich in het debat rond gentrificatiebeleid manifesteerden. Ingediende moties vormen ook een duidelijk middel om na te gaan hoe coalities zich tonen in gecoördineerde actie en stemgedrag. De meeste moties hadden echter geen directe betrekking op het beleidssubstelsysteem. Eén motie die wel bruikbaar was, werd ingediend bij de behandeling van de Kadernota Kwaliteitsprong Zuid. Met motie 11gr1867, van Struijvenberg en Tempel (LR en CDA) wordt het college opgeroepen meer te doen om kansarme instromers uit de slechte wijken op Zuid te weren (Bron 13). Deze motie heeft slechts zijdelings met dit beleidssubstelsysteem te maken: niet met gentrificatiebeleid, maar wel met de aanpak van verpaupering. De motie is een andere manier om voor een vorm van opwaardering te zorgen (door een bepaalde onderlaag te weren). Daarom wordt dit toch meegenomen in de analyse. We zien hier dat deze motie gezamenlijk is ingediend door LR en CDA. En dat deze motie wordt aangenomen waarbij wordt voorgestemd door LR, VVD, CDA, CU/SGP en een deel van de PvdA.

Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode

- Het *waterbedeffect* komt een aantal keer naar voren. Het onderzoek daarnaar komt echter te laat, en wordt (bewust) genegeerd, waardoor dit niet belangrijk wordt voor het discours.
- De in het theoretisch kader gevonden termen als *social mixing* of andere meer emancipatieve gedachten omtrent herstructurering/gentrificatiebeleid komen in het discours niet aan bod. Ook het begrip *verdringing* komt in het discours niet terug.
- Consensus wordt gevonden in de probleemperceptie, en in de thema's *het behoud van middenklasse en sociale stijgers voor Zuid*.
- De oplossing voor het probleem van verpaupering verschuift langzaam van een sociale naar een fysieke aanpak.
- Er tekent zich in dit stadium van het onderzoek voorzichtig een coalitie af van Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA aan de ene kant en GroenLinks en SP aan de andere kant. D66, PvdA en CU/SGP vormen de partijen die ofwel verdeeld zijn, ofwel pragmatisch soms met de ene, soms met de andere coalitie meestemmen. Op deze manier worden er wisselende meerderheden in de gemeenteraad gevormd.

Hoofdstuk 6: De ontwikkeling van een Woonvisie

College 2014 – 2018

LR/CDA/D66

Inleiding

We maken een kleine sprong in de tijd, naar collegeperiode 2014 – 2018. Op het gebied van de aanpak op Zuid is er inmiddels een Nationaal Programma: het NPRZ, en er zijn gemeenteraadsverkiezingen geweest. Bij deze verkiezingen werd Leefbaar Rotterdam weer de grootste met veertien zetels, en formeerde een coalitie met CDA en D66. Deze coalitie vormde een krappe meerderheid; slechts drieëntwintig van de vijfenveertig raadszetels. Grote verliezer van deze verkiezingen was de PvdA die terugviel van veertien naar acht zetels. Bijzonder aan deze periode is de toetreding van twee nieuwe politieke partijen in de gemeenteraad: NIDA met twee zetels en Partij voor de dieren (PvdD) met één zetel (Volkskrant, 2014). Met Leefbaar Rotterdam weer aan het roer wordt er, onder het collegemotto *#kendoe*, ingezet op acht afrekenbare doelen waarbij veiligheid een prominente plaats inneemt. Een voorbeeld van deze *kendoe*-mentaliteit is de opening in 2017 van *asowoningen* (Skaeve Huse) aan de rand van Rotterdam ten behoeve van notoire overlastgevers.

Op politiek vlak waren het vier turbulente jaren. De nipte meerderheid waarmee het college plannen doordrukte was een voortdurende bron van irritatie voor de oppositie. Toen in juni 2017 raadslid Anfal overstapte van Leefbaar Rotterdam naar NIDA was de coalitie haar meerderheid kwijt. Doordat raadslid Sies van CU/SGP tot het college toetrad, in ruil voor verruiming van het armoedebeleid, kon een politieke crisis worden afgewend. Een week later moest wethouder Ronald Schneider van LR het veld ruimen vanwege de fraudekwestie bij poppodium Waterfront. Hij werd opgevolgd door Robert Simons, ook van LR. Daarnaast is er veel te doen geweest over de Woonvisie, hetgeen resulteerde in een referendum in 2016. Inzet hiervan was de geplande sloop van 20.000 woningen binnen de goedkope voorraad. De nee-campagne van de Woonvisie werd voornamelijk aangejaagd door de SP-fractie. Het referendum haalde uiteindelijk de 30%-norm niet, waarna de uitkomst ervan kon worden genegeerd door de coalitie.

Ook doen zich in deze periode twee belangrijke institutionele veranderingen voor. De eerste is de komst van de nieuwe Woningwet 2015. Dit is al uitgebreid beschreven in de context: woningcorporaties mogen zich alleen nog bezig houden met onderhoud, bouw en beheer van woningen (=daeb: diensten van algemeen economisch belang). Slechts een klein gedeelte van hun

budget mag worden besteed aan commerciële zaken (=niet-daeb), onder strikte voorwaarden. De tweede is de omvorming van deelgemeentes naar gebiedscommissies. De deelgemeentes worden door het Rijk afgeschaft en omgevormd naar gebiedscommissies met een adviserende rol. Met de verwijdering van deze bestuurslaag wordt beleid veel meer centraal geregeld, en dat is van belang voor de beleidsvorming.

Voor collegeperiode 2014 – 2018, ligt de nadruk van de analyse op de totstandkoming van de Woonvisie. Belangrijke aanjager voor de plannen van de Woonvisie was wethouder Schneider (Stedelijke ontwikkeling en integratie) van Leefbaar Rotterdam. Voor Rotterdam-Zuid was in het NPRZ een plan van aanpak op het onderdeel *wonen* ontworpen. Dit plan van aanpak was echter ondergesneeuwd door de andere twee componenten van het NPRZ *scholing* en *werk*. In een evaluatie van de Rekenkamer staat: *“Volgens het uitvoeringsplan lag de focus voor de periode 2012 – 2014 vooral op de pijlers school en werk.”* En daarna: *“De geplande verbetering van de woningvoorraad door de corporaties is niet volledig gerealiseerd. - de herstructurering van de 10.000 particuliere woningen is niet van de grond gekomen.”* In een debat over de voortgang van het NPRZ zegt de nieuwe wethouder (Schneider) hierover: *“Het gaat om een langjarig programma, waarbij wij een visie op het gebied en zelfs op blokniveau moeten ontwikkelen. Wij moeten nu eenmaal een masterplan maken waaruit blijkt welk deel van de woningen wij willen renoveren en welk deel wij zullen moeten slopen.”* Dit citaat gaat over het NPRZ, dus alleen over Rotterdam-Zuid; de grootstedelijke problematiek houdt daar echter niet op. Het genoemde *masterplan* kwam er voor heel Rotterdam in de vorm van de Woonvisie.

Bronbeschrijving

Belangrijke bronnen zijn drie raadsvergaderingen die werden gevoerd naar aanleiding van de Woonvisie. De eerste was op 25 augustus 2016 en ging over de Woonvisie en het woonreferendum. Daarin werd gediscussieerd over de voor- en nadelen van de Woonvisie. Het tweede debat was op 15 december 2016, dus nadat het woonreferendum was gehouden, en ging over het vaststellen van de Woonvisie. Aan het einde van deze vergadering werd er over het voorstel tot vaststelling van de Woonvisie gestemd. Als laatste is een debat geanalyseerd dat werd gehouden na het vaststellen van de Woonvisie, namelijk op 28 september 2017. In de betreffende raadsvergadering ging het over de uitvoering van een onderdeel van de Woonvisie: de verkoop van huurwoningen. Dit debat is interessant omdat voor het eerst raadsbreed het concept *gentrification* ter discussie staat. De rest van de bronnen is vooral ondersteunend materiaal om het discours verder in te kleuren, waarbij de moties en amendementen goed laten zien hoe de coalities zich in de praktijk tot elkaar verhouden.

Stap 1: Analyse van het beleidssubstelsysteem in het discours

Dat het in het geval van de Woonvisie gaat om gentrificatiebeleid wordt bij analyse van de Woonvisie snel duidelijk. Doel is om meer balans in de stad te krijgen. Met een goedkoop aandeel van 56% heeft Rotterdam een relatief grote goedkope voorraad. De goedkope voorraad wordt gedefinieerd als: 1) corporatiewoningen 2) particuliere woningen onder de liberalisatiegrens 3) goedkope koopwoningen tot verkoopprijs van 122.000 euro. Met de Woonvisie wil het college de woningvoorraad in balans brengen door ongeveer 15.000 woningen uit de goedkope voorraad te slopen. Daar tegenover staat de bouw van 36.000 woningen in het midden- en hoge segment. Dit segment wordt gevormd door koopwoningen vanaf 180.000 euro en woningen in de huursector met een huurprijs tussen de 710 en 1000 euro per maand. De Woonvisie zegt hierover:

“In delen van Rotterdam is nog steeds sprake van een grote concentratie woningen met lage en dalende WOZ-waarden, die sterk verouderd en van slechte bouwtechnische en energetische kwaliteit zijn. Mede door de eenzijdigheid en lage waarde van de woningvoorraad functioneren deze wijken nu vooral als een instap- of doorstroomgebied. Een functie die uitdagingen met zich meebrengt voor de kwaliteit van wonen en leven in deze wijken. Een té grote concentratie werkt bovendien de kloof tussen arm en rijk in de stad in de hand.

Uitgangspunt is, dat de woning na ingreep een waarde in het hoge (midden)segment heeft. Bij herstructurering staan we nieuwbouwwoningen in het lage middensegment alleen toe, indien ze overmaat en potentiële overwaarde hebben.”

Een hele expliciete verwijzing naar gentrificatiebeleid is te lezen in het verslag van de vergadering over de verkoop van huurwoningen (bronnen 16, 19). Na een discussie over de vraag of *gentrification* wel wenselijk is zegt Van Rij (LR): *“Wat ik nog wel even wil benadrukken, is dat dit volledig in lijn ligt met de Woonvisie zoals deze is aangenomen door deze gemeenteraad.”* Ook bij de Woonvisie gaat het dus om het genoemde beleidssubstelsysteem, hoewel er in de beleidsstukken de meer neutrale term herstructurering wordt gebruikt.

Stap 2 Analyse van ‘beliefsystemen’ in het beleidsdiscours

Net als bij de analyse van de eerste collegeperiode worden eerst verschillende overtuigingen uit het discours gefilterd. Onderstaand in het schema zijn de voor en tegen argumenten opgenomen.

Overtuigingen ten gunste van gentrificatiebeleid	Voordeel voor wie?	Soort beliefsysteem
--	--------------------	---------------------

1. Aanpak verpaupering	Gemeente Rotterdam, bewoners van de achterstandswijken	Policy core belief
2. Balans in de stad	Alle Rotterdammers	Policy core belief
3. Behoud van de middenklasse	De stad als geheel, achterstandswijken in het bijzonder, de <i>sterke schouders</i> zelf	Policy core belief
4. Noodzaak verduurzaming	Meerdere overheden ivm CO2 doelstellingen	Secondary belief

Overtuigingen ten nadele van gentrificatiebeleid	Nadelen voor wie?	Soort belief
5. Verdringing	Huurders, scheefwoners, goedkope koopwoningen	Policy core belief
6. Te kleine sociale sector	Mensen met een smalle beurs, statushouders, kwetsbare groepen	Policy core belief
7. Waterbedeffecten	Deelgemeenten buiten de focuswijken, de stadsregio	Secondary belief
8. Sloop van sociale structuren	Bewoners	Policy core belief

Opvallend aan de overtuigingen hier, ten opzichte van het NPRZ, is dat er andere voor- en nadelen van gentrificatiebeleid voor het voetlicht komen. Vooral de nadelen van gentrificatiebeleid komen veel sterker voor het voetlicht. Puntsgewijs worden de acht overtuigingen becommentarieerd op de vindplaats, de context en het belang voor het discours.

Overtuiging 1: gentrificatiebeleid is nodig om de verpaupering van kwetsbare wijken te keren.

Ook in de eerste analyseperiode was dit de overkoepelende probleemperceptie. Om draagvlak te creëren worden in beleidsstukken de plannen op een mooie manier verwoord. Daarom treft men in beleidsplannen niet altijd onomwonden aan welke opvattingen erachter schuilgaan. Ook de Woonvisie is niet erg uitgesproken over de problematiek die men wil aanpakken. Toch is er ook iets te vinden over de aanpak, met name op Zuid, van achterstandsbuurtten: *Door aantrekkelijke woningen en woonmilieus te realiseren, verbetert de woon- en leefkwaliteit in wijken en buurten. Zo verleiden we de sociale stijgers van Rotterdam Zuid hier te blijven wonen en trekken we nieuwe bewoners aan, inclusief zij die ooit van Zuid vertrokken zijn en weer graag terug willen. Dit alles draagt bij aan het versterken van sociale netwerken en sociale cohesie, het vergroten van het investerend vermogen aan de focuswijken en stad en daarmee een positieve spiraal van de focuswijken omhoog.* (bron 14). We zien hier duidelijk dat het plan opwaardering voor ogen heeft, niet alleen in fysiek maar ook in sociaal opzicht. De retoriek die eruit spreekt, over *sociale cohesie, investerend vermogen, sociale stijgers*, heeft een emancipatoir karakter.

Zoals vermeld, is dat ook te verwachten van een beleidsplan. De analyse van het debat rond de goedkeuring van de Woonvisie in de gemeenteraad laat meer uitgesproken standpunten zien. Raadslid Wilson (LR): *“Leefbaar staat voor de gewone Rotterdammer, dus ook mensen met een laag inkomen en aangewezen op een sociale huurwoning. Rotterdammers die met lede ogen aanzagen hoe hun wijk veranderde van een gezellige volksbuurt in een wijk met steeds meer criminaliteit en verloedering, waar huisjesmelkers Polen en Bulgaren wegstopten in goedkope woningen. Een goede balans in het woningaanbod is daarom de enige oplossing om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren en met deze 'Woonvisie' zorgen wij ervoor dat alle Rotterdammers bij de stad worden gehouden.”* Hier wordt heel expliciet verwezen naar verloedering en verpaupering van de buurt en de maatregelen die nodig zijn om dit tegen te gaan. De probleemperceptie is een *policy core belief*, en belangrijk voor het discours. We zien hier al dat deze probleemperceptie meer verschuift van de *aanpak van verpaupering en on-Nederlands grote problemen* naar verbeteren van de leefbaarheid en sociale cohesie. In feite is dat dezelfde problematiek, maar is het laatste een positieve formulering. In beide citaten, de Woonvisie en raadslid Wilson (LR), komen meteen oplossingen aan bod. Sociale stijgers worden weer benoemd in de Woonvisie, en de term *balans* wordt hier geïntroduceerd door de heer Wilson. De laatste term wordt belangrijk voor het discours en wordt daarom apart uitgewerkt.

Overtuiging 2: Gentrificatiebeleid zorgt stadsbreed voor een betere balans tussen de sociale sector en de rest. Deze *policy core belief* is vooral terug te vinden in de Woonvisie en in de bijdrage aan het woonvisiedebat van Leefbaar Rotterdam (Bron 17). Die overtuiging wordt onderbouwd met het feit dat Rotterdam een relatief grote sociale voorraad heeft ten opzichte van andere grote steden en de stadsregio. Wethouder Simons (LR): *“Wij hebben nu toch ook feitelijk ten opzichte van de andere steden een heel grote sociale voorraad en wij zeggen: er moet meer balans komen; een diverser aanbod. Dan krijg je ook mensen die bijvoorbeeld in een andere sociale klasse zitten, dus je krijgt meer diversiteit, hoe je het ook wendt of keert.”* (Bron 19). Balans is daarom in dit opzicht niet alleen een interne maar ook een externe balans. Dit punt is niet nieuw in het discours maar wordt wel belangrijker, omdat het NPRZ alleen over Rotterdam-Zuid ging en de Woonvisie over heel Rotterdam. Interessant is daarom ook de rol die de stadregio inneemt en de effecten die Rotterdams beleid daarop heeft.

Balans aanbrengen kan ook onderbouwd worden door de emancipatoire gedachte van *social mixing*. De balans tussen verschillende woontypes zorgt namelijk ook voor diversiteit, zoals wethouder Simons al aangaf. Dit is een argument dat wordt ingebracht door Knieriem (CDA) in het eerste debat rond de Woonvisie: *“Ik weet niet of u deze zomer hebt gelezen dat er een artikel is verschenen dat er heel veel kinderen uit sociale lagen in de samenleving nooit met elkaar spelen op straat, elkaar nooit tegenkomen. En als u tegen mij zegt dat ik hier het pleidooi voer om bepaalde*

mensen de wijken uit te krijgen. Helemaal niet. Ik vind het juist heel sociaal dat je wijken de kans geeft om terug in balans te komen. Ik vind het heel erg asociaal eigenlijk als je zegt: "Nee hoor, blijft u maar allemaal lekker bij elkaar in één straat wonen. Hier gaan wij verder niets veranderen." (Bron 17).

Heel expliciet wordt de emancipatoire kracht van *social mixing* en gentrificatie benoemd in het debat van 28 september 2017 door een raadslid van D66. In een hoofdzakelijk semantische discussie over het concept *gentrification*, waarin dit concept door de oppositie vooral als iets negatiefs wordt *geframed* zegt dhr. Kroon: *"Wij zien kans voor gentrification. Wij hebben ook heel mooie voorbeelden daarvan. Toevallig ken ik er eentje, want ik woon er heel dichtbij, namelijk in het Oude Noorden, waarin deels door investeringen van de overheid, deels door investeringen van woningcorporaties een heel mooi proces ontstaat waardoor het een gemengde wijk wordt waar rijk en arm met diverse achtergronden naast elkaar wonen. Dat is een heel mooi proces waarvoor ik ook in andere delen van de stad heel mooie kansen zie."* (Bron 19). Deze overtuiging is nieuw in het discours ten opzichte van de vorige analyseperiode en is een belangrijk argument om gentrificatiebeleid te voeren. Juist omdat dit argument een emancipatoir element heeft, is dit een belangrijke *policy core belief* voor sommige partijen uit de coalitie, omdat zij hiermee beleid dat voor sommige bewoners negatief uitpakt, toch op morele gronden kunnen verdedigen.

Overtuiging 3: Gentrificatiebeleid is nodig voor het behoud van de middenklasse.

Deze overtuiging was al belangrijk voor het discours rond het NPRZ. De term *sterke schouders* valt een aantal keer, terwijl ook het thema *hogere inkomens* meer in het discours betrokken wordt. Tezamen moeten deze groepen zorgen voor sociaaleconomische groei in de wijken. Knieriem (CDA): *"Want zoals gezegd: iedere investering die wij nu hebben gedaan in het onderwijs, in jongerenwerkers, in werkgelegenheid gaat echt als een lek door Rotterdam-Zuid heen onder meer, als wij het daar niet echt gaan kantelen, zodat daar meer mensen kunnen blijven wonen die ook een sterke schouder zijn en een middeninkomen hebben."* (Bron 17). De term wooncarrière valt ook een aantal keer, ook dit heeft dezelfde strekking, namelijk dat sociale stijgers voor de stad behouden moeten worden. Wilson (LR): *"Er is namelijk geen mogelijkheid voor deze mensen om wooncarrière te maken, voor deze hardwerkende Rotterdammer. Is dat de middenklasse die wegvlucht uit Rotterdam? Ja. Een arme onderklasse blijft er achter en dat is iets waar Pim Fortuyn in 2001 al voor waarschuwde."* (Bron 17). De oplossing voor het behoud van deze sociale stijgers en middeninkomens is gentrificatiebeleid. Dit argument vormt een *policy core belief* dat niet alleen in de vorige analyseperiode voorkwam, maar waar ook brede consensus over bestaat. Om die reden is deze overtuiging erg belangrijk voor het discours.

Overtuiging 4: Gentrificatiebeleid is goed omdat het duurzame woningen oplevert.

Dit argument heeft weinig met de inhoudelijke discussie rond grootstedelijke problematiek of verpaupering te maken. Het voordeel van duurzaamheid komt alleen wel heel prominent terug in het discours en wordt eigenlijk door alle partijen omarmd. Dit is nieuw ten opzichte van het woondiscours rond het NPRZ. We kunnen hier spreken van een *secondary belief* omdat dit voor de kern van het beleid niet van heel groot belang is. Toch kan zo'n gedeelde overtuiging belangrijk zijn vanwege de consensus die erover bestaat, en een argument kan in de loop der tijd belangrijker worden waardoor het meer gewicht krijgt.

Overtuiging 5: Gentrificatiebeleid leidt tot verdringing van kwetsbare bewoners.

Het belangrijke begrip *verdringing* komt hier voor het eerst het discours binnen. Mevr. Velter (SP) verwoordt dit als volgt: *“Nee, de kloof die juist ontstaat, is de kloof die u maakt met dit woonbeleid, namelijk dat er blijkbaar alle ruimte moet worden gemaakt voor hogere inkomens en rijke gezinnen, maar dat de armere Rotterdammer of de Rotterdammer - want dat zijn ook Rotterdammers - met gewoon een betaalde baan, een gezin en een inkomen met 20.000 de komende 15 jaar hun huis zien verdwijnen of geen fatsoenlijk huis meer kunnen vinden.”* (Bron 17). Dit is in feite een beschrijving van het proces van verdringing. Mevr. Bokhove (GL) benoemt dit ook in het debat, en gebruikt daarbij concreet het woord *verdringing*: *“De plannen van dit college, die deze Woonvisie mogelijk maken, zijn eigenlijk gestoeld op verdringing om meer woningen in het duurdere segment mogelijk te maken, terwijl het helemaal niet nodig is om die verdringing toe te staan.”* (Bron 17). In het amendement dat de SP wil opnemen in de Woonvisie, wordt het woord *verdringing* ook gebruikt. Met dit amendement wil de SP een harde toezegging afdwingen van het college dat er geen verdringing plaats zal vinden. Het amendement heet: ‘Woonvisie zonder verdringing’ (Bron 24), hiermee wil de SP zorgen dat alle mensen die hun huis moeten verlaten vanwege herstructurering gegarandeerd kunnen terugkeren in hun eigen wijk.

De mening die vanuit de coalitie wordt uitgedragen op het punt van *verdringing* is dubbelzinnig. In het debat zegt raadslid Wilson (LR), dat *verdringing* niet van toepassing is omdat elke verdrongen bewoner een urgentieverklaring krijgt en daardoor in zijn eigen wijk terug kan keren (bron 17). *Verdringing* is volgens hem alleen van toepassing op *scheefwoners*. In de beantwoording van vragen van gebiedscommissie Feijenoord op het concept van de Woonvisie laat het college echter een andere insteek zien: *“Doel van de woonvisie is het bereiken van andere sociaaleconomische verhoudingen in de stad. Feijenoord heeft naar mening van het college veel mogelijkheden om hieraan bij te dragen. Enerzijds doordat er volop nieuwbouwlocaties beschikbaar zijn, anderzijds doordat een deel van de woningvoorraad zich leent (op grond van kwaliteit) voor verhuur in een ander, hoger prijssegment. Tot slot is in de focuswijken een kwaliteitssprong nodig, die leidt tot een gedifferentieerder woningvoorraad en bevolkingsopbouw. Dit alles betekent inderdaad dat een deel van de huidige Feijenoorders niet meer in de wijk kan blijven of alleen tegen*

een hogere prijs." (Bron 15). Uit deze passage blijkt dat niet alle bewoners terug kunnen keren in hun wijk en dat dit zelfs de bedoeling is, om zodoende te zorgen voor een meer gedifferentieerde bevolkingsopbouw.

In het debat van 28 september 2017 over de verkoop van huurwoningen wordt *verdringing* ook nadrukkelijk benoemd als negatieve consequentie van gentrificatie. El Nouali (NIDA): "*Dit (het concept gentrification) is een achterhaalde theorie. Prima op papier, maar heeft inderdaad gevolgen voor heel veel Rotterdammers. Heel veel Rotterdammers die zich vaak aan de onderkant van de sociale ladder bevinden en letterlijk de wijk uitgedrukt worden.*" En PvdD raadslid van der Lee: "*Het hallelujaverhaal van de heer Kroon heeft ook een keerzijde. Ik woon namelijk in een dergelijke gentrificationwijk. - als ik met mijn buurtbewoners praat, dan vinden zij het alleen maar vervelend dat zij geen huis meer in de wijk kunnen krijgen. Dat is namelijk de keerzijde van gentrification: de kinderen van de huidige bewoners van de Agniesebuurt kunnen met geen mogelijkheid meer in de Agniesebuurt komen wonen.*"

Overtuiging 6: Door gentrificatiebeleid wordt de sociale huursector in Rotterdam te klein.

Deze overtuiging van een groot deel van de oppositie, is voor de Woonvisie een cruciaal punt geworden door actoren van buiten de politiek. Het woonreferendum werd namelijk geïnitieerd door bewoners naar aanleiding van de beoogde plannen. Een *secondary belief*, de sloop van 20.000 woningen, werd hiermee tot hoofdmoot van de Woonvisie gemaakt. De SP speelde daar handig op in door dit thema uit te vergroten en er een campagne voor te starten.

De overtuiging hierachter vinden we in het discours al terug bij drie van de vier grote woningcorporaties in een reactie op het concept van de Woonvisie (Bron 15). Ook de overige oppositiepartijen leggen sterk de nadruk op dit punt. Door hen, door de corporaties en door diverse gebiedscommissies wordt bijvoorbeeld gewezen op de huisvesting van vluchtelingen en statushouders die met deze plannen in gevaar komt. Voor de oppositie is dit een *policy core belief* omdat zij een andere visie hebben op causale verbanden, en omdat zij een ander moreel vertrekpunt hebben. In de eerste plaats verwachten zij een andere bevolkingsprognose, en in de tweede plaats vinden zij dat het de plicht is van Rotterdam om plaats te bieden aan sociaal zwakkeren.

Dit punt heeft overigens wat overlap met de vorige overtuiging van *verdringing* maar is niet hetzelfde. Verdringing door gentrificatiebeleid kan immers ook plaatsvinden met een gelijkblijvende sociale voorraad. Hier gaat het echter om indirecte verdringing; door de hoeveelheid van dit woningtype te verminderen, en daarmee de toestroom van kansarmen in te dammen. Met de Woonvisie is men op zoek naar een ander type bewoner en daar draait men niet

omheen. Logischerwijs volgt hieruit de volgende overtuiging, want de verdrongen en geweigerde bewoners moeten toch ergens gehuisvest worden.

Overtuiging 7: Door gentrificatiebeleid doen er zich waterbedefferen voor.

Deze overtuiging werd al gevonden in het discours rond de totstandkoming van het NPRZ. Het NPRZ was echter beperkt tot Rotterdam-Zuid terwijl de Woonvisie is gericht op heel Rotterdam. De perceptie van optredende waterbedefferen is dan ook te verwachten. Deze overtuiging is diverse malen terug te vinden in de reacties van verschillende gebiedscommissies op het concept van de Woonvisie (Bron 15). Gebiedscommissie Delfshaven zegt hierover: *“De gebiedscommissie Delfshaven geeft het ongevraagde advies mee om een gebiedsgerichte vertaling te maken naar de diverse gebieden van Rotterdam en meer in het bijzonder Delfshaven. Daarbij wordt gedacht aan de volgende thema’s: 1) het waterbedeffer van maatregelen op Zuid voor Delfshaven.”*, waarna nog een aantal thema’s wordt genoemd. Ook gebiedscommissie Hillegersberg-Schiebroek is duidelijk over een waterbedeffer: *“Natuurlijk wil niemand iets afdoen aan de noodzaak om met name de focuswijken in Rotterdam-Zuid fysiek aan te pakken, maar gelet op de ernst van de problematiek van Schiebroek-zuid, waar de herstructurering nooit echt van de grond is gekomen en waar ook het waterbedeffer vanuit Zuid goed merkbaar is, is ons dringende verzoek om ook een aanpak voor Schiebroek zuid te formuleren.”* Gebiedscommissie Kralingen-Crooswijk noemt geen waterbedeffer maar beschrijft hetzelfde principe: *“Een paradox die van toepassing is op Kralingen-Crooswijk en waar nog geen nadere gebiedsgerichte duiding en uitwerking aan is gegeven: focus op transformatie Zuid versus gevolgen voor kwetsbare wijken als Oud-Crooswijk en Rubroek.”* De gebiedscommissies van Overschie en Rozenburg uiten in vergelijkbare bewoordingen hun zorgen over de effecten van de Woonvisie op hun deelgemeenten.

De overtuiging rond een *optredend waterbedeffer* hangt uiteraard samen met de vorige; de kansarme bewoners die met een verkleinde sociale voorraad worden geconfronteerd zullen elders moeten worden opgevangen. De rol van de regiogemeenten wordt in het discours dan ook belangrijker. Raadslid de Bruijn (PvdA): *“Er is ook gezegd dat de buurgemeenten hun verantwoordelijkheid moeten nemen en wij hebben andere uitspraken uit de buurgemeenten waaruit blijkt dat ze allemaal bezig zijn het aantal sociale woningen - de voorraad daar althans -te verlagen.”* In reactie op het concept Woonvisie zegt Huurdersnetwerk Rotterdam (HNR): *“In het verleden heeft Rotterdam de regiogemeenten ook om een bijdrage gevraagd. Hier is toen niets van terecht gekomen; waarom zouden de regiogemeenten nu wel harder lopen en afspraken willen maken? De regiogemeenten denken namelijk exact hetzelfde: laat Rotterdam het maar opknappen.”* Dit gevoel van de tekortschietende rol van de stadsregio leeft breed in de gemeenteraad. Tijdens het Woonvisiedebat wordt daarom een motie aangenomen met de titel ‘Gedeelde verantwoordelijkheid’, waarin wordt opgeroepen om de stadsregio aan te sporen om een grotere

sociale voorraad aan te houden (Bron 24). Opvallend is daarom dat een eventueel *waterbedeffect* van de Woonvisie op de stadsregio, eigenlijk niet ter sprake komt. De diverse aangrenzende gemeenten uit de stadsregio, zoals Barendrecht en Ridderkerk wijzen in plaats daarvan op de afspraken die al zijn gemaakt in de provincie en houden daarmee de boot af voor nieuwe afspraken om de sociale voorraad binnen hun gemeentegrenzen te verhogen.

Hoewel een *waterbedeffect* door vijf verschillende gebiedscommissies wordt aangegeven, wordt deze overtuiging nooit belangrijk voor het discours. In de raadsdebatten komt het hele onderwerp niet eens ter sprake. Het is daarom lastig om dit in te delen in een categorie van *belief systems* uit het ACF. Voor de gebiedscommissies is dit waarschijnlijk wel een *policy core belief* omdat het zo vaak genoemd wordt, voor de partijen in de gemeenteraad is het hooguit een *secondary belief*, als deze overtuiging überhaupt al bij hen leeft.

Overtuiging 8: Door gentrificatiebeleid worden sociale structuren in een wijk kapot gemaakt. Deze overtuiging is de reden voor veel oppositiepartijen om tegen gentrificatiebeleid te zijn. Raadslid Sies (CU/SGP) zegt: "In het kader van balans in de stad gaan wij Rotterdammers van hot naar her slepen en wie weet, vindt iedereen weer een betaalbare woning, maar wie heeft er oog voor de sociale structuur in de wijk?" In een ander debat maakt hij dat nog eens duidelijk: *"Met de 'Woonvisie' worden complete wijken en inwoners van de wijken gereduceerd tot een economische waarde. Voor de onschatbare waarde van een sociaal kapitaal voor Rotterdammers is geen aandacht en dat betreurt ik zeer."* Ook raadslid de Bruyn (PvdA) wijst hierop en dient een amendement in (bron 28): 'Behoud het sociale hart voor de wijk', waarin wordt opgeroepen om sociale stijgers uit een wijk voorrang te geven in de eigen wijk bij herstructurering. Hiermee wil men de sociale structuren in de wijken beschermen. Ook hier gaat het daarom voor de oppositie om een *policy core belief* dat ook later in het discours van groot belang blijkt te zijn.

Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van 'belief systems'

De analyse van coalities loopt langs twee lijnen: eerst wordt het discours weer verkend op voor- en tegenstanders van de gevonden overtuigingen. Daarna worden de moties en amendementen geanalyseerd omdat deze een heel direct inzicht verschaffen in concreet stemgedrag, en daarmee in coalities. In tegenstelling tot de analyse van de vorige collegeperiode is hier geen sprake van een klein discours binnen een subcommissie. Daarom wordt hierin geen onderscheid gemaakt.

Coalities en het discours

Actoren van de verschillende partijen positioneren zich logischerwijs langs de voor- en nadelen van gentrificatiebeleid. Wat als eerste opvalt is dat over de meningen ten gunste van

gentrificatiebeleid veel consensus bestaat. Omtrent de probleemperceptie van de verpaupering van wijken was men het al eens bij de totstandkoming van het NPRZ. Ook de derde overtuiging: *het behoud van de middenklasse*, werd door alle partijen al omarmd bij het NPRZ. Het thema *duurzaamheid* kon eveneens rekenen op eensgezindheid. Alleen in de concrete uitvoering qua gewenste energielabels zijn SP, GL, PvdA en D66 ambitieuzer dan de Woonvisie.

De tweede overtuiging over *balans in de stad*, levert meer discussie op. Over de balans tussen Rotterdam en de stadsregio bestaat consensus: bijna alle partijen vinden dat Rotterdam in onbalans is vergeleken met de stadsregio. Alleen NIDA benadrukt dat Rotterdam altijd al een stad is geweest van kansarme nieuwkomers, immigranten en arbeiders, en dat dit bij Rotterdam hoort. De motie die de stadsregio aanspoort om een groter deel sociale woningbouw voor hun rekening te nemen wordt door de hele gemeenteraad, behalve SP, gesteund. De onbalans heeft echter niet alleen betrekking op de verhouding sociale huur vergeleken met de stadsregio, maar ook over wijken die in onbalans zijn door een te grote concentratie kansarmen. Over de onwenselijkheid daarvan is men het over het algemeen ook eens, al is men het oneens over de te nemen maatregelen om dit tegen te gaan.

Dit verschil komt terug bij de overtuiging rond *social mixing*. Hoewel men positief is over *social mixing* als emancipatieve kracht in achterstandswijken, wordt er gedebatteerd over de wenselijkheid van sociale woningbouw in de gegoede buurten. Het argument van *balans* en *social mixing* wordt kritisch bevraagd door Bokhove (GL): *“Ik luisterde net heel goed naar mevrouw Knieriem en het woord 'balans' viel. Zou dat niet betekenen ook een pleidooi te houden bijvoorbeeld in wijken die heel erg sterk zijn, waar nu een ondervertegenwoordiging van sociale en goedkope huurwoningen is, om daar dan ook te zorgen voor een balans zodat die ontmoetingen overal in Rotterdam kunnen plaatsvinden?”* (Bron 17). Men wordt het vervolgens niet eens over de prioriteit van mengen in achterbuurten versus mengen in gegoede buurten, maar duidelijk is wel dat *social mixing* an sich als een goed argument voor gentrificatiebeleid wordt gezien. CDA bij monde van raadslid Knieriem legt de prioriteit bij de verpauperde wijken, terwijl Bokhove (GL) ook sociaal wil laten bouwen in dure wijken, overigens zonder herstructurering. Het slopen van dure huizen om er sociale woningbouw te plegen zou ook wel een zeer inefficiënte manier van *social mixing* zijn. Daarom pleit Bokhove (GL) voor het bijbouwen van sociale huurwoningen op nieuwe bouwlocaties, dus tussen de geplande duurdere woningen. De motie die naar aanleiding van deze discussie werd ingediend (bron 23): ‘De balans heeft twee kanten’, wordt door SP, NIDA, GL en PvdA gesteund.

De nadelen van gentrificatiebeleid leveren meer verschil van mening op. Echter, het eerste dat opvalt is dat een eventueel *waterbedeffect*, dus een nadeel van gentrificatiebeleid, de

gemeenteraad niet haalt. En dat terwijl het *waterbedeffect* wel heel duidelijk wordt benoemd door vijf verschillende gebiedscommissies. Dat actoren uit het college dit niet in het discours betrekken is begrijpelijk, voor de actoren die tegen gentrificatiebeleid zijn is dat vreemd. Met het punt dat gentrificatiebeleid in de ene wijk ervoor zorgt dat andere wijken verslechteren, hadden zij een sterk tegenargument van gentrificatiebeleid/herstructurering gehad. Wat het *waterbedeffect* betreft komen ook institutionele factoren in beeld. De vraag rijst namelijk wat er zou zijn gebeurd als de deelgemeentes niet waren omgevormd naar gebiedscommissies en de deelgemeentes dus veel nadrukkelijker waren betrokken bij de vormgeving van het beleid. Feit is dat dit nadeel van gentrificatiebeleid/herstructurering niet aan bod komt in de gemeenteraad en dat is curieus omdat zoveel verschillende gebiedscommissies dit probleem onafhankelijk van elkaar benoemen.

Verskil van mening is met name terug te zien bij de overtuiging van de te kleine sociale voorraad, en de overtuiging rond *verdringing*. De verschillende coalities komen daar nadrukkelijker tot uiting. Het is de PvdA die de discussie begint over de cijfers die de sloop van de 20.000 woningen moet onderbouwen. De PvdA is van mening dat met de sloop van deze huizen er een groot huizentekort in de toekomst ontstaat. Men is daarom niet per definitie tegen sloop en nieuwbouw, maar men benadrukt vooral dat er meer gebouwd moet worden en dat er meer moet worden gekeken naar onbebouwde locaties. De motie die daarover wordt ingediend (Bron 26) *Driemaal is scheepsrecht*, roept op tot een nieuw onafhankelijk onderzoek naar de bevolkingsprognoses. Deze motie werd gesteund door alle partijen, behalve die van het college. Ook SP, dat meehielp het woonreferendum op te zetten, is uiteraard tegen de sloopplannen. Leefbaar Rotterdam is in deze kwestie de partij die de Woonvisie het meest verdedigt. Zij verdedigen de sloop van 20.000 huizen door te wijzen op het verschil tussen de sociale voorraad en de primaire doelgroep. Volgens hen is dit verschil zo groot dat men na de sloop van 20.000 huizen nog ongeveer 20.000 huizen in de goedkope voorraad teveel heeft en dat dit dus makkelijk kan worden opgevangen. Zij leggen de lasten bewust bij de scheefwoners, die zij met deze maatregelen willen dwingen om in een duurder segment te gaan wonen.

Daarmee komt het discours op het punt van verdringing. Dit is het meest heikele punt en hier vallen ook de hardste woorden. Leefbaar Rotterdam wijst erop dat alle bewoners die gedwongen worden om te verhuizen een urgentieverklaring krijgen waardoor zij weer kunnen wonen waar ze willen, en dus ook kunnen terugkeren in hun eigen wijk. De oppositie wijst erop dat bij de herstructureringsoperaties in het verleden dit niet is gebeurd en ook in de plannen van de Woonvisie wordt er duurder terug gebouwd. Bovendien wordt er duidelijk gekozen voor een vermindering van gestapelde bouw en een vermeerdering van grondgebonden woningen waardoor het totale volume per wijk eerder af- dan toeneemt. Dit proces kan dus eigenlijk niet plaatsvinden zonder verdringing. Dat dit niet door LR wordt erkent in het debat leidt tot irritatie.

Daarop worden er een motie en een amendement op de Woonvisie ingediend. De motie van SP: *Niemand hoeft Rotterdam te verlaten* probeert een toezegging van het college af te dwingen. Ook de heer Sies (CU/SGP) dient een vergelijkbaar amendement in: *Woonvisie zonder verdringing* waarmee er wordt opgeroepen om net zoveel sociale woningen terug te bouwen als er gesloopt worden. Wethouders Schneider verdedigt de verwerping van dit amendement met de woorden: *“Dit amendement is natuurlijk recht in tegenspraak met waar het in de 'Woonvisie' om gaat.”* (Bron 17).

Ook overtuiging 8: *Door gentrificatiebeleid worden sociale structuren in een wijk kapot gemaakt*, is een betwiste overtuiging. Eén van de hoofdredenen om te herstructureren is juist dat er geen, of de verkeerde sociale structuren in een wijk aanwezig zijn. Een sociale structuur die hoofdzakelijk leunt op de verzorgingsstaat is immers ook een structuur, maar niet de gewenste. Dit punt wordt vooral benadrukt door het CDA en LR terwijl SP, PvdA en CU/SGP blijven benadrukken dat er niet gesloopt moet worden. Wat opvalt is dat hier geen alternatieve voorstellen worden gedaan om de verpauperde wijken aan te pakken. Dat is ook waar raadslid Knieriem op wijst: *“Ik ken de heer Bruijn als iemand die van de 'Partij van de Verheffing' is - wij helpen mensen vooruit; wij willen dat het beter gaat- maar eigenlijk hoor in heel zijn bijdrage niets om ook daadwerkelijk sommige wijken in Rotterdam te verbeteren. Sterker nog, de voorstellen die hij in deze bijdrage doet, lijken erop alsof hij een kloof in stand wil houden.”* (Bron 17).

Coalities in de praktijk

Zo tekenen de verschillende coalities zich bij sommige partijen heel duidelijk af, terwijl andere partijen minder uitgesproken zijn. Zoals ook de eerst onderzochte collegeperiode uitwees, zijn de tegenstellingen niet alleen terug te voeren op inhoudelijke verschillen binnen dit beleidssubstelsysteem maar ook op de achterliggende ideologie en de retoriek. Heel duidelijk vormen LR en het CDA een coalitie voor, en de SP, GL en NIDA een coalitie tegen de Woonvisie.

Voor de PvdA ligt dat echter anders. De PvdA wijst er bijvoorbeeld diverse malen op dat het veel overeenkomsten ziet met eerder ingezet beleid. Beleid waar de PvdA zelf aan bijdroeg in de twee eerdere collegeperiodes (2006 – 2014). De Bruijn (PvdA) zegt bijvoorbeeld: *“De Partij van de Arbeid ziet in deze visie veel parallellen met het eerder ingezette beleid. Op punten, waarvan enkele zeer essentieel, volgen wij deze visie niet.”* (Bron 17). Nu men in de oppositie zit worden de verschillen uitvergroot, wellicht ten behoeve van de eigen achterban, waardoor men over het algemeen op de hand is van de coalitie tegen de Woonvisie. We zien dit ook terug bij de VVD die inmiddels ook in de oppositie zit en in de vorige analyseperiode een uitgesproken voorstander was van gentrificatiebeleid/herstructurering. Zij benadrukken de verschillen met dit college door

hoger tempo te eisen in het realiseren van bouwplannen en zij vragen om ambitieuzere architectuur in het ontwerp van de wijken.

Uiteraard zijn de partijen die het college vormen voorstander van de Woonvisie. De rol van D66 is hierin echter een andere dan LR en CDA. D66 vormt eerder een middenpartij tussen de blokken van linkse en rechtse politiek. Die positie behouden zij op twee manieren. In de eerste plaats door de nuance te zoeken. Zo zegt Berndsén (D66) over gentrificatiebeleid: *“Er zijn plekken op Zuid die echt verbetering behoeven en de keuze om daar primair in die focuswijken te gaan investeren, kan op onze instemming rekenen, ook de manier waarop. Het is duidelijk geworden dat met een bulldozer een wijk platgooien niet de manier is waarop je aan wijkvernieuwing zou moeten willen werken. Ook dat is een keus die dit college gelukkig niet maakt, maar veel meer om met chirurgische precisie blokken of stukken aan te pakken, te vernieuwen en te zorgen dat de stedenbouwkundige structuur daar waar nodig wordt doorbroken, in termen van een eenzijdig woningaanbod.”* Hij nuanceert op deze manier het beeld van een harde aanpak zoals die door sommige partijen wordt neergezet. Ten tweede doet D66 dat door andere accenten te leggen in de debatten rond de Woonvisie. Zo dienen zij twee moties in met ambitieuzer doelen ten aanzien van duurzaamheid binnen de bouwplannen, en dit kan uiteraard op instemming rekenen van GL, SP en PvdA.

Een heel duidelijke manier om coalities aan te tonen, is om de moties en amendementen in een overzicht te plaatsen, met de daarbij behorende stemverhoudingen. Er waren in de drie debatten veel meer moties en amendementen dan degene die hier zijn opgenomen, maar de moties in het schema hadden het meest direct betrekking op dit beleidssysteem.

Bron	Kernwoord motie/amendement	Aangenomen	SP	GL	NIDA	PvdA	PvdD	CU/SGP	VVD	D66	CDA	LR
22	Motie: <i>Blok vormen</i> (over de rol van stadsregio)	✓	–	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
23	Motie: <i>De balans heeft twee kanten</i> (over sociale huur in dure wijken)	–	✓	✓	✓	✓		–	–	–	–	–
24	Amendement: <i>Woonvisie zonder verdringing</i>	–	✓	✓	✓	✓		✓	–	–	–	–
25	Motie: <i>Niemand hoeft Rotterdam te verlaten</i>	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	–	–	–
26	Motie: <i>Driemaal is scheepsrecht</i> (prognoses bevolkingsgroei opnieuw laten berekenen)	–	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	–	–
27	Amendement: <i>Behoud het sociale hart voor de wijk</i>	–	✓	✓	✓	✓	–	–	–	–	–	–
28	Vaststellen van de Woonvisie	✓	–	–	–	–	–	–	✓	✓	✓	✓

De belangrijkste stemming is natuurlijk die van de vaststelling van de Woonvisie zelf. Dit wordt gesteund door het college en de VVD. De VVD maakt hier deel uit van de coalitie voor de Woonvisie en dat blijkt ook uit de rest van het stemgedrag. De VVD stemt namelijk bijna altijd met het college mee, op één uitzondering na, bij de motie waar er wordt gevraagd naar een nieuwe bevolkingsprognose. De coalitie aan de andere kant wordt gevormd door de SP, GL, PvdA, NIDA, die bijna altijd hetzelfde stemmen (één uitzondering vormt de SP bij motie *Blok vormen*). CU/SGP stemt meestal met de oppositie mee en PvdD is bij een aantal stemmingen niet aanwezig en stemt verder soms met de ene, soms met de andere coalitie mee.

Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode

- Een eventueel waterbedeffect wordt wel benoemd door de verschillende gebiedscommissies maar dit onderwerp vindt zijn weg niet naar het discours in de gemeenteraad.
- De grootste geschillen ontstaan rond de onderwerpen *verdringing* en de *te kleine sociale voorraad*. De coalitie ziet dit als een noodzakelijk kwaad of ontkent dit, terwijl *verdringing* en vermindering van de sociale voorraad voor de oppositie niet acceptabel zijn.
- Consensus ontstaat vooral op de punten *behoud van de middenklasse* en *social mixing*, al is men het niet altijd eens over de vraag hoe dit exact moet worden vormgegeven.
- Er is een veel duidelijker patroon te herkennen in coalities dan in de vorige analyseperiode. Ondanks dat de VVD niet in de coalitie zit en in het debat kritisch is, stemt de VVD bijna altijd met het college mee als het gaat om gentrificatiebeleid. De PvdA is nu samen met de SP, GL en NIDA bijna altijd tegen.

Hoofdstuk 7: De sloop van de Tweebosbuurt

College 2018 – 2022

VVD, CDA, PvdA, D66, GL, CU/SGP

Inleiding

De laatste analyseperiode behandelt het tijdsbestek vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De uitslag van deze gemeenteraadsverkiezingen leidde tot een uitzonderlijk lastig formatieproces van honderdzeven dagen. Dit werd enerzijds veroorzaakt door de zetelverdeling, maar vooral door de politieke cultuur in de gemeenteraad, die door de verkenner van de formatie als *loopgraafmodel* werd gekenschetst. Leefbaar Rotterdam won de verkiezingen weer, dit maal met elf zetels terwijl de naaste concurrenten, VVD, D66, PvdA en GroenLinks elk vijf zetels haalden. Diverse partijen sloten vervolgens allerlei combinaties uit. D66 sloot Leefbaar Rotterdam uit vanwege hun alliantie met het Forum voor Democratie. PvdA en GroenLinks wilden niet afzonderlijk meedoen met twee rechtse partijen. De PvdA en GroenLinks samen wilden D66 niet loslaten als coalitiepartner. De VVD wilde sowieso een combinatie met Leefbaar Rotterdam erin, en het CDA kon met slechts twee zetels ook niet veel voor de formatie betekenen. Ook bijzonder aan de verkiezingen van 2018, was de verdere versplintering van het politieke landschap met een gemeenteraad bestaande uit dertien fracties. Nieuw daarin waren DENK met vier zetels, de PVV met één zetel en 50Plus met ook één zetel. De overige partijen NIDA, SP, CU/SGP en PvdD haalden allemaal slechts één of twee zetels.

Het was een bijzonder formatieproces waarbij eerst een coalitieakkoord op hoofdlijnen werd opgesteld door VVD en GroenLinks met behulp van twee zelfgekozen formateurs. Deze formateurs fungeerden als onderhandelaars tussen de partijen, die vervolgens mochten proberen aan te haken op dit akkoord. Hierdoor werd uiteindelijk een middencoalitie geformeerd bestaande uit zes partijen: VVD, GroenLinks, PvdA, D66, CDA, CU/SGP. Leefbaar Rotterdam viel hiermee, als grootste partij, buiten de boot, tot grote verontwaardiging van henzelf. De VVD ging met tegenzin akkoord, naar eigen zeggen om een volledig links college in Rotterdam te voorkomen. De VVD kreeg in ruil daarvoor wel de door hen gehate milieuzone eraf, en kreeg daarnaast een extra stem binnen het college van B&W. In het college van B&W namen tien wethouders plaats, vier extra ten opzichte van de raadsperiode ervoor. Met het getekende coalitieakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam' kon het nieuwe college gaan besturen, met een minimale meerderheid van drieëntwintig zetels.

Zoals bleek uit de analyse van vorige raadsperiode was duurzaamheid een verbindende factor. Het nieuwe coalitieakkoord opent daar dan ook mee. Wat het wonen betreft werden de plannen

van de Woonvisie door het nieuwe college grotendeels overgenomen. Belangrijke thema's daarbinnen zijn nog steeds *het behoud van sociale stijgers en middenklasse* door middel van woondifferentiatie. Wel werd een aantal heikele punten uit de Woonvisie aangepast. Het aantal te slopen woningen werd naar beneden bijgesteld: van 15.000 naar 12.000 te slopen woningen. Daarnaast werden de bouwplannen ambitieuzer. Het college wil in vier jaar tijd 18.000 woningen aan Rotterdam toevoegen: *“Evenwichtig verspreid over de stad en voor alle Rotterdammers: 20% daarvan zijn sociale basiswoningen (huur & koop), 30% is middensegment, 30% hoger segment en 20% topsegment.”* (Bron 30). Er wordt dus, in tegenstelling tot de eerdere Woonvisie, wel weer primaire voorraad bijgebouwd. De plannen voor Zuid bleven nagenoeg ongewijzigd want het NPRZ gaat door, zij het met meer oog voor renovatie dan voorheen. Daarnaast ligt de nadruk nog meer op het effectief handhaven bij woonoverlast, en wordt het project van de *asowoningen* (Skaeve Huse) niet alleen voortgezet maar zelfs uitgebreid.

Het college, beëdigd op 5 juli 2018, is op het moment van schrijven iets meer dan een jaar onderweg. In dat jaar is op woongebied een aantal belangrijke debatten gevoerd omtrent de herstructurering van de Tweebosbuurt. De controversiële sloop van dit deel van de Afrikaanderwijk is een direct uitvloeisel van de Woonvisie. Het plangebied Tweebosbuurt bestaat uit vijf woonblokken met in totaal 694 panden. Vestia bezit 625 sociale huurwoningen, deze staan op erfpachtgrond. Daarnaast zijn er 28 woningen in particulier bezit en 41 bedrijfsruimten. Hoewel het grootste gedeelte van de woningen is gebouwd tussen 1920 en 1940, is een deel vóór 1920 gebouwd. In de stadvernieuwingsperiode (rond 1980) zijn de woningen gerenoveerd. Volgens het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt, loopt de levensduur van de panden ten einde: *“Opknappen van deze panden betekent een grote ingreep, waarbij nieuwe funderingen geveldelen en entrees moeten worden aangebracht. Ook op het gebied van woontechnische kwaliteit en duurzaamheid voldoet het merendeel van deze panden niet meer aan de huidige eisen.”* (Bron 31). Wethouder Bas Kurvers (VVD) is belast met de taak om de transformatie van de Tweebosbuurt in goede banen te leiden. Deze transformatie bestaat uit de sloop van 599 panden, waarna door renovatie van 95 panden en de nieuwbouw van 374 panden de getransformeerde Tweebosbuurt uit 469 panden zal bestaan.

Bronbeschrijving

Belangrijke bronnen zijn een commissievergadering en een raadsvergadering met als onderwerp de Transformatie van de Tweebosbuurt. De eerste is gehouden op 21 november 2018, met insprekers vanuit diverse stakeholders rond de Tweebosbuurt. De raadsvergadering is gehouden op 29 november 2018. Van de commissievergadering zijn er helaas geen notulen vindbaar op het raadsinformatiesysteem, wel is de hele vergadering terug te zien op een videoverslag.

Aanvullende informatie werd gevonden in de documenten en moties die toegevoegd zijn aan de raads- en commissievergaderingen.

Stap 1: Analyse van het beleidssubstelsysteem in het discours

De vraag is eerst of de casus van de Tweebosbuurt wel valt binnen het kader van het beleidssubstelsysteem, namelijk gentrificatiebeleid. Belangrijke aanwijzingen vinden we in het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt. Hierin wordt gewezen op de Woonvisie ter onderbouwing van de transformatieplannen: *“In de Woonvisie is aangegeven dat de prioriteit tot en met 2030 voor grote ingrepen op Zuid ligt. Daar moeten 35.000 woningen, waarvan 12.000 in bezit van corporaties, worden verbeterd. In 2030 is er variatie in woningen. De diverse woningtypen passen bij de verscheidenheid van de bewoners en bij het karakter van de verschillende Rotterdamse wijken. (...) Daarnaast is het aantal middeldure en dure woningen toegenomen.”* (bron 30). Ook wordt er in het raadsvoorstel gewezen op het nieuwe coalitieakkoord: *“Op Zuid willen we gemengde woonwijken, die ook aantrekkelijk zijn voor ‘sociale stijgers’ en nieuwe bewoners met midden- en hoge inkomens. Dit vraagt om een betere woonomgeving en aanbod van meer verschillende type woningen in verschillende prijsklassen.”* Hier blijkt al uit dat men voor de Tweebosbuurt dus op zoek is naar een ander type bewoner, en dat dit gerealiseerd moet worden door anders te bouwen.

Concreet wordt dat op de volgende manier gedaan. De Tweebosbuurt bestaat momenteel uit 653 woningen. Daarvan zijn er 28 in particulier bezit. Het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt beschrijft het zo: *“Na transformatie zijn er 374 nieuwe woningen in de Tweebosbuurt. 130 sociale huurwoningen (98 DAEB t/m €640 en 32 DAEB t/m €710) voor bewoners uit de Tweebosbuurt, 101 vrije sector huurwoningen, 143 vrije sector koopwoningen, 90 gerenoveerde sociale huurwoningen en 5 gerenoveerde bedrijfsruimten. Om de transformatie te realiseren moeten 599 huurwoningen en bedrijfsruimten worden gesloopt.”* (bron 30). Na de sloop, renovatie en nieuwbouw staan er in de Tweebosbuurt 464 woningen. Dat betekent dat de primaire woningvoorraad afneemt van 653 naar 220 woningen. 32 woningen daarvan zijn echter sociale huurwoningen tot €710, terwijl de huidige sociale huurwoningen allemaal tot €640 zijn, deze vallen dus ook in een duurder segment. Doordat de wijk stevig wordt opgewaardeerd gaat het hier om gentrificatiebeleid, waarbij de wijk niet alleen wordt opgewaardeerd maar ook verdund.

Stap 2 Analyse van ‘belief systems’ in het beleidsdiscours

De verschillende meningen in de casus van de Tweebosbuurt hebben veel overlap met de analyses van de eerdere twee periodes. Toch zitten er ook verschillen in doordat het hier om één specifieke

wijk gaat met daarmee een unieke situatie. Ingezoomd wordt er weer op de overtuigingen ten gunste, en overtuigingen ten nadele van gentrificatiebeleid.

Overtuigingen ten gunste van gentrificatiebeleid	Voordeel voor wie?	Soort belief
1. Aanpak verpaupering	Gemeente Rotterdam, nieuwe buurtbewoners	Policy core belief
2. Balans in de wijk	Alle buurtbewoners, hulpinstanties, gemeente Rotterdam, schoolgaande kinderen	Policy core belief
3. Bouwtechnische noodzaak	Nieuwe bewoners van de Tweebosbuurt	Policy core belief
4. Behoud middenklasse	Bewoners Tweebosbuurt, de middenklasse, sociale stijgers	Policy core belief
5. Rijksfinanciën (RVV)	Vestia en Gemeente Rotterdam	Secondary belief

Overtuigingen ten nadele van gentrificatiebeleid	Nadelen voor wie?	Soort belief
6. Arm voor rijk	De onderklasse uit de Tweebosbuurt	Policy core belief
7. Financiële achteruitgang verdrongen bewoners	Bewoners die worden gedwongen te verhuizen en daardoor meer huur gaan betalen	Policy core belief
8. Waterbedeffecten	Deelgemeenten buiten de focuswijken, de stadsregio	Policy core belief
9. Sloop van sociale structuren	Bewoners Tweebosbuurt	Policy core belief

De gevonden overtuigingen worden weer uitgewerkt volgens de volgende stappen: uitgebreide beschrijving van de overtuiging, vindplaatsen en context, belang voor het discours.

Mening 1: gentrificatiebeleid in de Tweebosbuurt is nodig om verpaupering tegen te gaan.

In het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt wordt slechts minimaal verwezen naar de onderliggende problematiek die zo belangrijk was voor de Kwaliteitssprong Zuid en het NPRZ. Voor de onderbouwing van de transformatie worden deze plannen echter wel aangehaald: *“In het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid (2011) is aangegeven dat een belangrijke oorzaak voor de intensiteit van de problematiek van Zuid in de aanzuigende werking ligt die de woningvoorraad van Zuid op kansarmen heeft. Een belangrijk doel in de interventies in de pijler*

wonen is het terugbrengen van de selectieve migratie tot een niveau dat voor een grote stad gemiddeld en acceptabel is." (bron 30). Hier is echter, evenals bij de Woonvisie, lastig vast te stellen dat het gaat om de aanpak van verpaupering; er wordt immers alleen gesproken over *intensiteit van de problematiek*. Daar wordt in het raadsvoorstel verder niet op ingegaan. Wel wordt er gesproken over de sociale component van de wijk: "Op basis van de probleemanalyse uit die visie is besloten in de navolgende jaren toe te werken naar duurzame verbetering van de wijk door te focussen op de sociale positie van bewoners en het samenleven in de wijk met aandacht voor de bebouwde omgeving." (bron 30). In het raadsvoorstel wordt verder vooral aandacht besteedt aan de slechte fysieke gesteldheid van de woningen. Uiteraard kan fysieke achteruitgang ook worden aangemerkt als een vorm van verpaupering/verloedering, maar dat is niet het enige waar het om gaat. We zagen immers al dat er vanuit het NPRZ en de Woonvisie ook een sterke *sociale* argumentatie was voor gentrificatiebeleid. Voor de onderbouwing daarvan in deze casus moeten we terecht bij de debatten in de raad en de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte.

In de commissie BWB wijst raadslid Eskes (CDA) op de noodzaak van herstructurering vanwege de sociale component. Ze wijst erop dat deze wijk niet voor niets onderdeel is van de focuswijken op Zuid en dat daar het NPRZ voor is opgericht (bron 31). Interessant is haar verwijzing naar een onderzoek van RIGO 'Veerkracht in het corporatiebezit' (bron 33). Dit rapport geeft aan dat in een wijk, bij een sociale voorraad van meer dan twee derde van het huizenbestand, er een opeenstapeling van problemen ontstaat. Ze noemt uit het rapport: "vijftien procent meer overlast, vier maal zoveel psychische problemen, negen procent meer agressie." En ze wijst op een veiligheidsrapport van de Tweebosbuurt dat veel incidenten in de wijk uitwijst: vernielingen, vermogensdelicten en openlijke geweldpleging. Het gaat hier weer om de probleemperceptie en is daarom voor de coalitie een *policy core belief*. De probleemperceptie is een belangrijk onderdeel van het discours, zeker in de casus van de Tweebosbuurt. Zoals zal blijken uit de rest van het discours, wordt deze overtuiging namelijk sterk betwist.

Mening 2: gentrificatiebeleid in de Tweebosbuurt is nodig om de balans in de wijk te verbeteren.

Met 95% is de Tweebosbuurt een wijk met een zeer groot aandeel sociale woningbouw. Deze oververtegenwoordiging wordt gezien als problematisch, zoals we al zagen bij de bepaling van het beleidssubstelsysteem. De balans waarover wordt gesproken is dus een balans tussen de verschillende woningtypes in de wijk met de daarbij behorende bewoners. In het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt wordt dit nauwelijks benoemd. In de raadsvergadering over dit onderwerp komt deze overtuiging echter wel ter sprake. De heer Vonk (CU/SGP) heeft het over "balans aanbrengen in disbalans" (bron 32). Ook het CDA staat voor balans in de wijk. Raadslid Eskes: "Wat ons betreft is het ontzettend belangrijk dat wijken in balans zijn, dat mensen van verschillende kleuren, in verschillende sociaaleconomische situaties en van alle diversiteiten elkaar

ontmoeten.” (bron 32). De overtuiging *balans aanbrengen* komt hier (weer) samen met de overtuiging van *social mixing*. Het betreft hier een *policy core belief* omdat het gaat over een belangrijke beleidsvoorkeur en een achterliggende waarde: de emancipatoire waarde van gelijke kansen. Eskes benoemt daarbij expliciet de voordelen voor de schoolgaande jeugd, die bij een goede mix van leerlingen met verschillende achtergronden meer gelijke kansen krijgt. We zagen deze overtuiging ook al terug komen in de vorige analyseperiode. Daarom is het een belangrijke overtuiging voor het discours.

Mening 3: gentrificatiebeleid is nodig vanwege bouwtechnische staat van de panden.

Doordat de panden tussen 1920 en 1940 zijn gebouwd, en omdat ze al eens gerenoveerd zijn, is het college ervan overtuigd dat de panden van de Tweebosbuurt aan het eind van hun levensduur zijn. De wethouder en Vestia betogen in hun bijdrage in de commissie BWB dat de Tweebosbuurt in slechte staat verkeert (bron 31). Vooral in het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt wordt dit punt uitgebreid gemaakt. De bouwtechnische argumenten, ten gunste van sloop en nieuwbouw, nemen naast de planvorming rond NPRZ en Woonvisie zelfs een centrale plaats in. Deze overtuiging kan daarom gezien worden als een *policy core belief*. Achtereenvolgens wordt gewezen op de hoge kosten van renovatie, op de moeilijkheid om de woningen te verduurzamen, op de onveiligheid van smalle gangen en portieken en op de slechte brandveiligheid. Ook worden vochtproblemen, geluidsoverlast, houten palen, paalrot en de slechte omgevingsfactoren genoemd (bron 30). Echter, ook deze overtuiging is omstreden. De coalitie die tegen de plannen voor de Tweebosbuurt is, trekt de onderzoeken van het college in twijfel, en mobiliseert contra-expertise. Daardoor wordt deze overtuiging een belangrijk punt in het discours rond de transformatie van de Tweebosbuurt.

Mening 4: gentrificatiebeleid is nodig voor de Tweebosbuurt voor het behoud van de middenklasse.

Hoewel deze mening in het schema is samengevat als *behoud van de middenklasse* gaat het in het discours om verschillende groepen die samen de middenklasse vormen. In het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt wordt het: “*vergroten van de mogelijkheden om wooncarrière te maken*”, als één van de belangrijkste doelen van de transformatie van de Tweebosbuurt genoemd. Het gaat dus niet alleen om middenklasse van buitenaf maar juist om middenklasse van binnenuit, ook wel *sociale stijgers* genoemd. In het coalitieakkoord van het college 2018 – 2022 staat: “*Op Zuid willen we gemengde woonwijken, die ook aantrekkelijk zijn voor 'sociale stijgers' en nieuwe bewoners met midden- en hoge inkomens.*” (bron 35). We zien hier weer dat hoge inkomens er ook bij betrokken worden. In de commissie- en raadsvergaderingen komt deze overtuiging veel terug bij verschillende partijen. Het gaat hier eveneens om een *policy core belief*. Dit blijkt ook wel uit de analyse van de eerdere twee periodes, waar deze overtuiging al prominent aanwezig was. Voor het discours is dit daarom een belangrijke overtuiging, mede doordat het niet alleen over de drie

analyseperiodes heen voorkomt, maar ook omdat dit breed gedragen wordt binnen de gemeenteraad. Strijd is er vooral over de manier waarop deze middeninkomens behouden moeten blijven voor de stad.

Mening 5: gentrificatiebeleid is nu nodig in de Tweebosbuurt omdat daarmee Rijksfinanciën vrijkomen.

Het Rijk hanteerde een tijdelijke regeling voor woningcorporaties, de Regeling Vermindering Verhuurdersheffing (RVV) zodat het daarmee vrijgekomen geld kon worden geïnvesteerd in het opknappen van wijken. Het bedrag dat daarmee in het geval van de Tweebosbuurt beschikbaar komt is ongeveer 27 miljoen euro. Vooral voor Vestia is dit van belang omdat ze, naar eigen zeggen, anders deze investeringen niet kunnen doen. Ze geven daarbij aan nog steeds verlies op dit project te nemen (bron 31). Verschillende partijen, en uiteraard Vestia zelf, stellen dat het daarom goed is nu te investeren in de Tweebosbuurt omdat er anders zoveel Rijksgelden worden misgelopen. Dit argument is belangrijk in het raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt, daar staat: *“Gelet op de te behalen termijnen in het kader van de bijdrage uit de Regeling Vermindering Verhuurdersheffing (RVV) is, zonder onomkeerbare besluiten te nemen, aansluitend gestart met de planvorming voor 130 nieuwe sociale huurwoningen, de voorbereiding voor de aankoop van particulier bezit en de voorbereidingen voor het verhuizen van huurders van Vestia.”* (bron 30).

Ook de partijen uit het college geven aan dat deze financiële prikkel belangrijk is om dit besluit nu te nemen. Het is daarmee een *secondary belief* omdat het over een manier van uitvoeren gaat die ook op een andere manier had gekund, maar nu opportuun wordt geacht. Overigens is ook hier geen consensus over in de raadscommissie en de gemeenteraad. De oppositie geeft aan dat er bij renovatie ook geld vrij zou komen vanuit het Rijk, en blijft daardoor van mening dat renovatie de voorkeur zou moeten verdienen. Overigens wordt dit argument meteen al in het raadsvoorstel gepareerd omdat daar wordt aangegeven dat renovatie net zo duur is als sloop/nieuwbouw, waarbij bovendien de vigerende veiligheids- en duurzaamheidsstandaarden nauwelijks te behalen zijn (bron 30). Omdat Vestia en de collegepartijen aangeven dat de RVV-gelden cruciaal zijn, wordt dit een belangrijk punt voor het discours.

Overtuiging 6: arme kwetsbare bewoners moeten plaatsmaken voor welgestelde kansrijke nieuwkomers.

De voor de vorige analyseperiode belangrijke overtuiging van *verdringing* komt hier in een iets gewijzigde vorm terug. Dat komt doordat er geen discussie meer bestaat over het verschijnsel *verdringing*; dat is in het geval van de Tweebosbuurt overduidelijk. In plaats daarvan wordt deze verdringing *geframed* als iets onrechtvaardigs door te spreken van *arm moet plaatsmaken voor rijk*. Deze overtuiging vinden we een aantal keer terug in het discours. In het raadsdebat zegt

Büyükcifci (NIDA) bijvoorbeeld: *“Het eerlijke verhaal dat we aan iedereen kunnen uitleggen, is dat mensen met een kleine beurs moeten wijken voor mensen met groter kapitaal.”* (bron 32). Uiteraard is dit voor het college de zwakke plek in dit beleid. Omdat dit *frame* een waardeoordeel inhoudt ten aanzien van het punt van verdringing spreken we van een *policy core belief*. Deze overtuiging is belangrijk voor het discours omdat dit punt het college dwingt om goed uit te leggen waarom er toch voor gentrificatiebeleid gekozen wordt. Dit wordt gedaan op twee manieren: in de eerste plaats door te wijzen op de noodzaak van sociale verbetering, in de tweede plaats door moties in te dienen om de pijn van de verdrongen bewoners te verzachten.

Overtuiging 7: doordat de huidige bewoners van de Tweebosbuurt moeten verhuizen worden zij financieel benadeeld.

Deze overtuiging hangt samen met de vorige, dat arme bewoners verdrongen worden. De financiële nadelen die hiermee gepaard gaan zijn tweeledig. In de eerste plaats worden de verdrongen bewoners opgezadeld met verhuiskosten, en in het geval van mensen die terugkeren in de nieuwe wijk, zelfs met dubbele verhuiskosten (bronnen 31, 32, 34). In de tweede plaats zijn de verdrongen bewoners duurder uit doordat de woningen elders in Rotterdam zelden zo goedkoop zullen zijn als in de Tweebosbuurt. De bewoners hebben daarin niets te kiezen want ze worden gedwongen om te verhuizen en de oppositie vindt dat oneerlijk. Deze mening komt terug in zowel de commissievergadering als de gemeenteraadsvergadering. Ook diverse sprekers tijdens de commissievergadering wijzen op dit nadeel voor de bewoners. Het is een *policy core belief* omdat het gaat om een waardeoordeel over het te voeren beleid. Alle partijen maken zich zorgen om de bewoners die moeten verhuizen en er worden diverse moties ingediend, door zowel coalitie- als oppositiepartijen, om de financiële pijn voor verdrongen bewoners te verzachten. Daarom is dit een belangrijk punt in het discours.

Overtuiging 8: er treden waterbedeffecten elders op als gevolg van gentrificatiebeleid.

Ook deze overtuiging is een gevolg van de genoemde verdringing. Het wordt in deze analyseperiode twee keer benoemd door de PvdD. Raadslid Van Der Velden (PvdD) verwoordt in het raadsdebat het principe van het waterbedeffect, overigens zonder die term zelf te gebruiken: *“Steeds wordt erover gesproken dat de wijk te homogeen is, qua inkomen, dat de wijk moet worden opgewaarderd en dat de problemen moeten worden opgelost. Sociale problemen laten zich echter niet zomaar oplossen door ruimtelijk ingrijpen. Natuurlijk, de demografische gegevens van de wijk zullen veranderen en misschien wel verbeteren. Maar de huidige bewoners profiteren daar niet van. Hun problemen worden er niet door opgelost. Deze worden simpelweg verplaatst en verspreid.”* (bron 32). Zijn vervanger in het commissiedebat, Rozema (PvdD), noemt hetzelfde argument en benoemt dit ook expliciet als *waterbedeffect*, waarbij hij aangeeft dat de deelgemeentes in de periferie daar last van hebben (bron 31). Büyükcifci (NIDA) brengt hierbij in dat verdrongen

bewoners als gevolg van *verdringing* ook geen aanspraak meer kunnen maken op de meer sociale componenten uit de plannen van het NPRZ; zij worden immers verdrongen uit de focuswijken. De conclusie die daaruit volgt is dat sociale problemen niet worden aangepakt maar verplaatst. Het *waterbedeffect* is daarmee misschien voor de eenmansfractie PvdD een *policy core belief*, maar voor de overige partijen is dit geen kwestie. Hoewel in de commissie BWB een vraag wordt gesteld aan de wethouder over een eventueel *waterbedeffect*, wordt hierop niet ingegaan. Ook in het latere raadsdebat haakt niemand aan op het punt dat PvdD hier maakt. Ondanks dat deze overtuiging wel in alle analyseperiodes terugkomt, wordt dit punt ook hier niet belangrijk voor het discours.

Mening 9: Met de sloop van de Tweebosbuurt worden belangrijke sociale verbanden uit elkaar gehaald.

De verdringing van de bewoners zorgt ervoor dat mensen, die elkaar soms al meerdere decennia kennen, niet meer bij elkaar wonen met alle sociale gevolgen van dien. Bij dit argument wordt vaak het onderzoek van mevr. Ten Boden aangehaald, dat uitwijst dat er veel sociale cohesie in de wijk is en dat er vaak sprake is van wederzijdse hulp en afhankelijkheid tussen bewoners. Zoals te verwachten is het de oppositie die dit punt naar voren brengt. Büyükcifci (NIDA) zegt bijvoorbeeld: *“Een sociaal weefsel, dat jarenlang met lief en leed is opgebouwd en bestaat uit families, burens, mantelzorgers en winkeliers wordt hiermee met de sloopkogel kapotgeslagen. Het getuigt van een gebrekkig inlevingsvermogen, een houding die getuigt van arrogantie.”* (bron 32). Het gaat hier om een *policy core belief* omdat het een causaal verband betreft, namelijk, de gevolgen van sloop en verdringing. Ook gaat het hier om een voor de oppositie belangrijke waarde. In de vorige collegeperiode was dit argument al aanwezig en hier wordt het nog eens onderbouwd door een onderzoek. Dit argument dwingt de coalitie die voor sloop is om heel zorgvuldig te kijken naar de negatieve bijeffecten van herstructurering. Hiervoor is bijvoorbeeld een sociaal plan opgesteld door Vestia en ook de wethouder doet daarover toezeggingen (bron 31). Om die redenen is deze overtuiging een belangrijke voor het discours.

Stap 3 Analyse van coalities naar aanleiding van ‘belief systems’

In de vorige analyseperiode werd de rol van actoren van buiten de politiek al belangrijker binnen het beleidssubstelsel. We zagen dat aan de organisatie van het Woonreferendum. De invloed daarvan op het discours zelf was echter minder duidelijk. De mening van diverse stakeholders op de woonvisie werd wel gevraagd, maar hieruit konden actoren niet direct als voor- of tegenstander van gentrificatiebeleid worden aangemerkt. In deze analyseperiode ligt dat anders. Hier positioneren verschillende actoren zich heel duidelijk binnen verschillende coalities, die voor of tegen de transformatie van de Tweebosbuurt zijn. Dit wordt gedaan middels de mobilisatie van media-aandacht, het organiseren van contra-expertise, en inspreken in de commissie BWB. De

analyse beperkt zich echter tot wat teruggevonden kan worden op het raadsinformatiesysteem, omdat dit het meest direct de invloed van dit activisme weergeeft. De positionering van coalities wordt eerst geanalyseerd aan de hand van het gevonden *belief system*. Daarna kijken we naar het proces en naar het stemgedrag in de gemeenteraad.

Coalities in het discours

Meteen de eerste en misschien wel belangrijkste overtuiging in het discours rond de Tweebosbuurt is de probleemperceptie. In de vorige twee analyseperiodes ontstond er niet veel discussie over de leefbaarheidsproblematiek; nu het beleid concreet wordt juist wel. Raadslid Cicek van de SP verwoordt dit als volgt: *“Dit college denkt dat door de sociaaleconomische homogeniteit van onze wijken aan te pakken, ofwel het verjagen van de meest kwetsbare Rotterdammers, de bijstandsuitkeringen, het gevoel van onveiligheid en de werkloosheid zullen dalen en dat de leefbaarheid zal stijgen. Wat ons betreft is dit moreel verwerpelijk.”* (bron 32). Ook 50Plus is het niet eens met de probleemperceptie. Zij stellen dat er wel sociale problemen zijn, maar dat er een al sinds enige tijd verbetering is ingezet. Daarnaast stellen zij dat er ondanks de problemen veel sociale cohesie in de wijk bestaat. Dit wordt onderbouwd met een onderzoek dat is uitgevoerd door mevrouw Ten Boden, die veel gesprekken met bewoners heeft gevoerd en daarmee aantoont dat er grote sociale cohesie in de wijk is (bronnen 31, 36). Zij heeft echter geen wetenschappelijke achtergrond, en haar resultaten worden door het college niet serieus genomen. Ook de woordvoerder van de wijkraad, en de bewoners van de Tweebosbuurt geven aan dat de problemen in de wijk niet zo door hen worden ervaren (bronnen 31, 34, 36, 37).

De tweede overtuiging *balans aanbrengen in de wijk* levert dezelfde discussie op als in de vorige analyseperiode. Van Baarle (DENK) en Cicek (SP) voeren aan dat de gezochte balans alleen wordt gerealiseerd in achterstandswijken en niet in de gegoede buurten, en dat vinden zij inconsequent. Opvallend is dat dit argument in vorige collegeperiode werd ingebracht door GroenLinks. Zij hebben destijds om dit argument kracht bij te zetten zelfs de motie ‘De balans heeft twee kanten’ ingediend. Nu zij in het college zitten zwijgen zij daarover. Daarnaast overlapt deze overtuiging deels de probleemperceptie. De oppositie voert namelijk aan dat de wijk al in balans is en verwerpt daarmee het probleem van onbalans. Ze doen dat te wijzen op bijvoorbeeld de overlastgegevens die bij nader inzien vooral klachten blijken te zijn van geluidshinder. Ook het RIGO-rapport, dat sociale problemen voorspelt bij een hoog percentage sociale huur in een wijk, wordt weersproken. Van Baarle wijst erop dat in dit RIGO-rapport ook wordt gesteld dat veel problemen ontstaan doordat de overheid en de corporaties te weinig in de achterstandswijken doen. Ook de bewoners en de wijkraad laten op het punt *van balans aanbrengen in de wijk* een tegenovergestelde mening horen dan de rapporten van het college.

Voor de overtuiging van het college over de *bouwtechnische noodzaak* is door sommige oppositiepartijen andere informatie in stelling gebracht. Als inspreker in de commissie BWB zijn twee oud-bouwkundigen gevraagd, prof. Ir. J.M. Post en mevr. E. Poot. Beide zijn van mening dat de panden in de Tweebosbuurt destijds heel grondig zijn gerenoveerd, dat de woningen nog lang mee kunnen, en dat de risico's voor funderingsproblemen niet urgent zijn (bron 31). Zij kunnen dit echter niet onderbouwen met rapporten, maar baseren zich daarbij op hun werkervaring in Rotterdam. Funderingsproblemen worden ook betwijfeld vanuit de oppositie, met name SP, dat om inzage in het betreffende rapport vraagt, en er wordt gewezen op Vestia als schuldige van achterstallig onderhoud. Het is vooral de VVD die nu de Woonvisie verdedigt door te stellen dat de contra-expertise niet is gestoeld op diepgravend onderzoek, en dat bovendien de beslissing voor dit beleid is genomen op basis van een complex geheel van overwegingen, waar de technische staat er slechts één van is.

Omtrent de overtuiging van *het behoud van de middenklasse* bestond binnen de gemeenteraad al veel consensus sinds het Pact op Zuid, maar er is een heel aantal nieuwe partijen tot de gemeenteraad toegetreden voor wie die overtuiging niet opgaat. De SP is van mening dat er grote behoefte is aan sociale huurwoningen en wil dat Rotterdam hierin voorziet. NIDA vindt dat Rotterdam altijd al een stad is geweest van immigranten, kansarmen en nieuwkomers, en wil dat Rotterdam dit blijft. 50Plus en PvdD zijn wel voor het bouwen van nieuwe en duurdere woningen, maar volgens hen moet dat gebeuren op braakliggend terrein. Zo'n braakliggend terrein is bijvoorbeeld het emplacementsterrein (een braakliggend gebied dat vroeger werd gebruikt door de NS), dat momenteel al wordt volgebouwd met dure huizen. Dit emplacementsterrein grenst aan de Tweebosbuurt en daardoor is herstructurering van de Tweebosbuurt volgens hen niet nodig. Rozema (PvdD), komt met een alternatief plan, hij wijst op een voorbeeld in Amsterdam waar men ook differentieert binnen de sociale sector door corporaties heel precies te laten kijken welke bewoners men aan welk huis toewijst. Daardoor bestrijdt men leefbaarheidsproblemen binnen de mogelijkheden van de corporaties zelf (bron 31).

De vijfde overtuiging, over de financiële prikkel vanuit de Rijksoverheid van 27 miljoen, was er weinig verschil van mening. Wel vroegen sommige oppositiepartijen zich af of, en hoeveel de bijdrage vanuit de Rijksoverheid was geweest in het geval van renovatie. Die bijdrage zou een stuk minder zijn geweest blijkt uit antwoorden van de wethouder terwijl, zoals beschreven, de nieuwe normen van veilig- en duurzaamheid dan nauwelijks gehaald zouden worden. Lansink (VVD) geeft daarom aan dat de business-case van renovatie altijd negatiever uitpakt dan die van sloop en nieuwbouw (bron 32).

Werden de hier beschreven voordelen van gentrificatiebeleid door de coalitie naar voren gebracht; de nadelen werden uiteraard benoemd door de partijen die hiertegen waren. De tegencoalitie werd gevormd door de SP, DENK, NIDA, 50Plus en de PvdD. We zagen al dat zij dit deden door de voordelen van gentrificatiebeleid in twijfel te trekken en door contra-expertise te mobiliseren. Hun tegenargumenten van dit beleid gaven zij vorm door een moreel oordeel te vellen over dit beleid, en door te wijzen op de nadelen van *verdringing*. Het morele oordeel was het vermeende onrecht van *arm moet plaatsmaken voor rijk*. In dat morele oordeel werden de collegepartijen bekritiseerd om de discrepantie tussen hun grondwaarden en de praktijk. De nadelen van verdringing werden concreet gemaakt met de financiële achteruitgang van de Tweebosbuurtbewoners, de sloop van sociale structuren en het waterbedeffect. Het was daarom aan het college om de nadelen van verdringing zo goed mogelijk op te vangen. Er werd door de wethouder een aantal toezeggingen gedaan ten gunste van de Tweebosbuurtbewoners, zoals een verhuisvergoeding van zesduizend euro, een speciale beoordeling voor mensen met mantelzorg, wijkteams die met alle bewoners een inventarisatie maakten van hun wensen, en een oproep aan Vestia om ruimhartig om te gaan met de discretionaire ruimte wat betreft het passen toewijzen van woningen.

Coalities in de praktijk

Niet de gehele oppositie was tegen de sloopplannen in de Tweebosbuurt. Immers, de Woonvisie was grotendeels bedacht door Leefbaar Rotterdam, en de transformatie van de Tweebosbuurt was een direct uitvloeisel van de Woonvisie. Het besluit over de sloop van de Tweebosbuurt was door het vorige college van LR, CDA en D66, op 3 juli 2018 genomen, dus twee dagen voor de installatie van het nieuwe college (bron 34). Leefbaar Rotterdam, de grootste oppositiepartij, bleef dus ook na de verkiezingen dit beleid steunen. En daarmee was er iets eigenaardigs aan de hand in dit hele dossier, en dat was goed te merken aan de felle debatten. Doordat er een middencoalitie was gevormd met zes partijen, werd de omstreden sloop van de Tweebosbuurt verdedigd door partijen die daar vorige collegeperiode nog mordicus tegen waren. Er waren zelfs partijen bij die met de actievoerder rond de Tweebosbuurt, zoals FNV Lokaal, waren opgetrokken om een vuist te maken tegen deze plannen (bron 37). Daarom zijn de coalities niet alleen zichtbaar in analyse van de *belief systems*, maar moet ook gekeken worden naar het proces in de raad en commissie BWB, en het stemgedrag rond moties en amendementen.

Drie partijen die vorige periode nog tegen de Woonvisie waren zitten momenteel in het college: PvdA, GroenLinks en CU/SGP. Dit zijn dan ook de partijen die het hier het moeilijkst hadden om de sloop van de Tweebosbuurt te verdedigen. Van Baarle (DENK) zegt bijvoorbeeld: *“Voorzitter, ik had eigenlijk een vraag aan de heer Vonk (CU/SGP). Die vraag luidt: waar is de barmhartigheid waar uw partij altijd zo voor staat. U zegt dat u staat voor een divers woningaanbod, maar waarom*

moet dat ten koste gaan van de mensen in de Tweebosbuurt? Waarom moeten die mensen hun woning uitgejaagd worden?" En tegen raadslid Balwantsingh zegt hij: *"De Partij van de Arbeid heeft nu haar handtekening gezet onder een begroting waarin staat dat de woonvisie het uitgangspunt is. De Partij van de Arbeid voert de facto het beleid van Leefbaar Rotterdam uit, waar hij nu tegen ageert. Is dat niet een ongelooflijke draai, mijnheer Balwantsingh, dat u de Woonvisie, althans in een wat afgezwakte vorm, doorzet met het slopen van 12.000 woningen en met het uithollen van de sociale huursector? Daar tekent u voor en dat is hypocriet."* Ook de andere partijen maken het vooral de PvdA en GroenLinks moeilijk. Zozeer zelfs dat de overige collegepartijen het opnemen voor PvdA en GroenLinks door te wijzen op de veranderingen in de Woonvisie sinds het coalitieakkoord. De verdediging in het raadsdebat van de transformatie Tweebosbuurt was voor de PvdA dermate pijnlijk dat raadslid Balwantsingh een week later van dit dossier werd gehaald, en vervangen door zijn collega Co Engberts.

Daarnaast was er nog de rivaliteit tussen de PvdA en Leefbaar Rotterdam. Balwantsingh (PvdA) nam de vlucht naar voren door bij het begin van zijn bijdrage aan het Tweebosbuurtdebat een sneer richting LR te doen: *"Aan het einde van de eerst machtsperiode van Leefbaar Rotterdam in 2006 besloot de fractie nog even snel om meer dan 1.500 woningen in Crooswijk te slopen. Alle partijen in deze raad, van links tot rechts, spraken toen uit: dit nooit meer! De afgelopen vier jaar heeft Leefbaar weer ontwrichtend en maatschappelijk destructief beleid gevoerd."* Struijvenberg (LR) wijst vervolgens op dat de PvdA in het verleden ook veel oude woningen wilde slopen: *"(...) dan zal ik het antwoord geven. 28.000! Sloop van goedkope woningen, 28.000, Partij van de Arbeid en GroenLinks in 2007. Hou je mond over 2006, ga je schamen!"* (bron 32). In zijn eigen bijdrage aan het debat legt hij uit dat in collegeperiode 2006 – 2010 de PvdA en GroenLinks ook grote sloopplannen hadden. Dat hij daaraan refereert irriteert GroenLinks, maar daarop antwoordt hij: *"Nee, ik ga even door met flink even schrobberen richting PvdA en GroenLinks. Ik snap dat ze dat vervelend vinden, maar dat ga ik echt even doen. De bewoners van de Tweebosbuurt kunnen dat natuurlijk niet allemaal weten. Wat wél verrassend is, is de opstelling van de Partij van de Arbeid en GroenLinks in de afgelopen periode. Toevallig toen ze in de oppositie zaten en toevallig toen Leefbaar Rotterdam de bouwweethouder leverde. Opeens was de lijn die al jaren en jaren wordt gevolgd niet meer goed. De voortzetting van hun eigen beleid, in de vorm van de woonvisie die toen uitkwam, was ineens verschrikkelijk. Er moest een referendum komen, daar werd campagne voor gevoerd."* (bron 32).

Deze analyse van het beleidsmatige patroon van sloop en nieuwbouw is historisch gezien juist. De herstructurering van bijvoorbeeld Katendrecht ging ook gepaard met grootschalige sloop en nieuwbouw, en dit gebeurde ruim voordat Leefbaar Rotterdam in beeld kwam. Raadslid Lansink van de VVD vat dat, als antwoord op een verwijt van Van Baarle (DENK), krachtig samen: *"Feit*

blijft natuurlijk dat hier uitvoering van het beleid van de gemeenteraad van jaren voorligt. Het is uitvoering van beleid van jaren. Dat is feitelijk niet eens aan één partij te hangen, mijnheer Van Baarle, dat is gewoon een college dat uitvoert wat de gemeenteraad in meerderheid heeft besloten.”

D66 en de VVD hebben het makkelijker om dit beleid te verdedigen omdat zij een verleden hebben waarin ze consequent de sloopplannen hebben gesteund. Het paradoxale van deze analyseperiode is, dat doordat Leefbaar Rotterdam werd uitgesloten van het college, de coalitie vóór gentrificatiebeleid juist veel groter is geworden. De coalitie die tegen de sloopplannen is, bestaat nog maar uit een paar splinterpartijen met samen hoogstens elf zetels.

Dit wordt goed zichtbaar bij het stemgedrag ten aanzien van moties en het uiteindelijke raadsvoorstel. Hieronder in schema weergegeven.

Bron	Kernwoord motie/amendement	Aangenomen	DENK	50Plus	PVV	SP	NIDA	PvdD	PvdA	GL	CU/SCP	D66	CDA	VVD	LR
38	Sloop de huizen, niet de mensen (CU)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
39	Blijven wonen in de wijk (GL)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
40	Bouwen aan de rand van de Tweebosbuurt (D66)	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
41	Meer sociale huur in Tweebosbuurt (NIDA)	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
42	Huursubsidiegarantie Tweebosbuurt (50Plus)	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
43	Bouw- en woontechnisch onderzoek (50Plus)	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
44	Vertraging van de uitvoering RVV (50Plus)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
45	Stoppen van slopen Tweebosbuurt (50Plus)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
46	Renovatie 599 sociale huurwoningen (50Plus)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
47	Compenseren investeringen huurders (DENK)	-	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
48	Blijf van onze sociale woningvoorraad af (SP)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
49	Zeg nee tegen een yuppendorp (SP)	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-
50	Raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

We zien hier dat de partijen die deel uitmaken van het college CU/SGP, D66 en GroenLinks een aantal moties indienen die het leed van de Tweebosbewoners moeten verzachten. Deze moties worden dan ook ondersteund door de tegencoalitie. De moties die door de tegencoalitie zijn ingediend worden daarentegen allemaal weggestemd. Wel is men heel consequent in de voor- en tegenstemmen; we zien hier duidelijk een coalitie van DENK, NIDA, SP, 50Plus en Partij voor de Dieren. Alleen de eenmansfractie van de PVV vormt een buitenbeentje door soms met de ene, soms met de andere coalitie mee te stemmen. Een interessante vraag is of PvdA en GroenLinks nu wel of niet bij de coalitie voor gentrificatiebeleid horen. Gelet op hun stemgedrag rond de moties en het raadsvoorstel wel. Echter, gelet op de dynamiek in de commissie BWB, de raad en het college is hun instemming met dit beleid niet van harte. Leefbaar Rotterdam, PvdA en GroenLinks blijven daar elkaars grootste tegenpolen. In beleidstermen wordt in dit verband weleens gesproken van *strange bedfellows*, en die term lijkt hier goed op zijn plaats. Dit alles heeft betrekking op de politieke setting binnen de gemeenteraad. Echter, als men breder kijkt en ook actoren van buiten de politiek meeneemt worden de coalities groter. We zien dan enerzijds een coalitie van Vestia, de collegepartijen en Leefbaar Rotterdam. En anderzijds een coalitie van SP, NIDA, DENK, PvdD en 50Plus, de Huurdersorganisatie Vestia, wijkraad Afrikaanderwijk, en FNV Lokaal.

Stap 4 Belangrijkste bevindingen uit deze periode

- Omdat het zo'n specifieke casus betreft worden ook de meningen ten gunste en ten nadele van gentrificatiebeleid veel specifieker.
- De tegencoalitie van de sloopplannen veroordeelt gentrificatiebeleid op morele gronden en benoemt verder de nadelen van verdringing. Een eventueel waterbedeffect wordt wel benoemd maar dit gebeurt slechts door de eenmansfractie van Partij voor de Dieren en is daardoor verwaarloosbaar in het discours.
- De toon in de debatten is ongekend fel, vooral PvdA en GroenLinks hebben het moeilijk dit beleid te verdedigen aangezien zij vorige collegeperiode nog tegen de sloop waren.
- De coalities voor en tegen gentrificatiebeleid zijn in deze periode duidelijk herkenbaar. Analyse van het stemgedrag in de raad laat zien dat de coalitie, ten gunste van gentrificatiebeleid, veel groter is geworden ten opzichte van vorige periodes. Echter, analyse van het discours laat nog grote verschillen zien tussen LR enerzijds en GL en PvdA anderzijds.

Hoofdstuk 8: Analyse

8.1 Inleiding

Nu we de empirische gegevens uit de drie periodes hebben bekeken, moet de vraag beantwoord worden, indachtig de hoofdvraag, welke factoren van invloed zijn op de voortzetting van gentrificatiebeleid. Het belangrijkste punt dat in deze analyse moet worden gemaakt is dat van *invloed*. Maar hoe tonen we die *invloed* nu aan binnen deze wirwar van gevonden gegevens? We moeten daarvoor weer teruggrijpen naar het theoretisch kader. Daar vinden we immers al een aantal aanwijzingen die de analyse ten goede kunnen komen. De eerste factor die we daarbij tegenkomen is die van de factor *macht*. De totstandkoming van beleid is in de ogen van Sabatier de uitkomst van strijd tussen verschillende pleitcoalities met conflicterende belangen. De factor *macht* is dus overduidelijk een belangrijke, maar kunnen we daarmee het hele discours terzijde schuiven en simpelweg uittellen wat de stemverhoudingen zijn bij de verschillende stemmingen rond moties, amendementen en voorstellen? Het antwoord is uiteraard: nee. Het inhoudelijke discours is wel degelijk van belang en Sabatier legt dat als volgt uit. In een representatieve democratie vertegenwoordigen politici en belangengroepen een bepaalde doelgroep. Middels deliberatie in verschillende arena's worden *belief systems* naar voren gebracht en deze geven een bepaald belang weer. Deze *belief systems* worden na een inhoudelijke strijd geïncorporeerd in beleid. Beleid weerspiegelt dus de *belief systems* van een of meerdere pleitcoalities en hun achterban, en is daarmee betekenisvol.

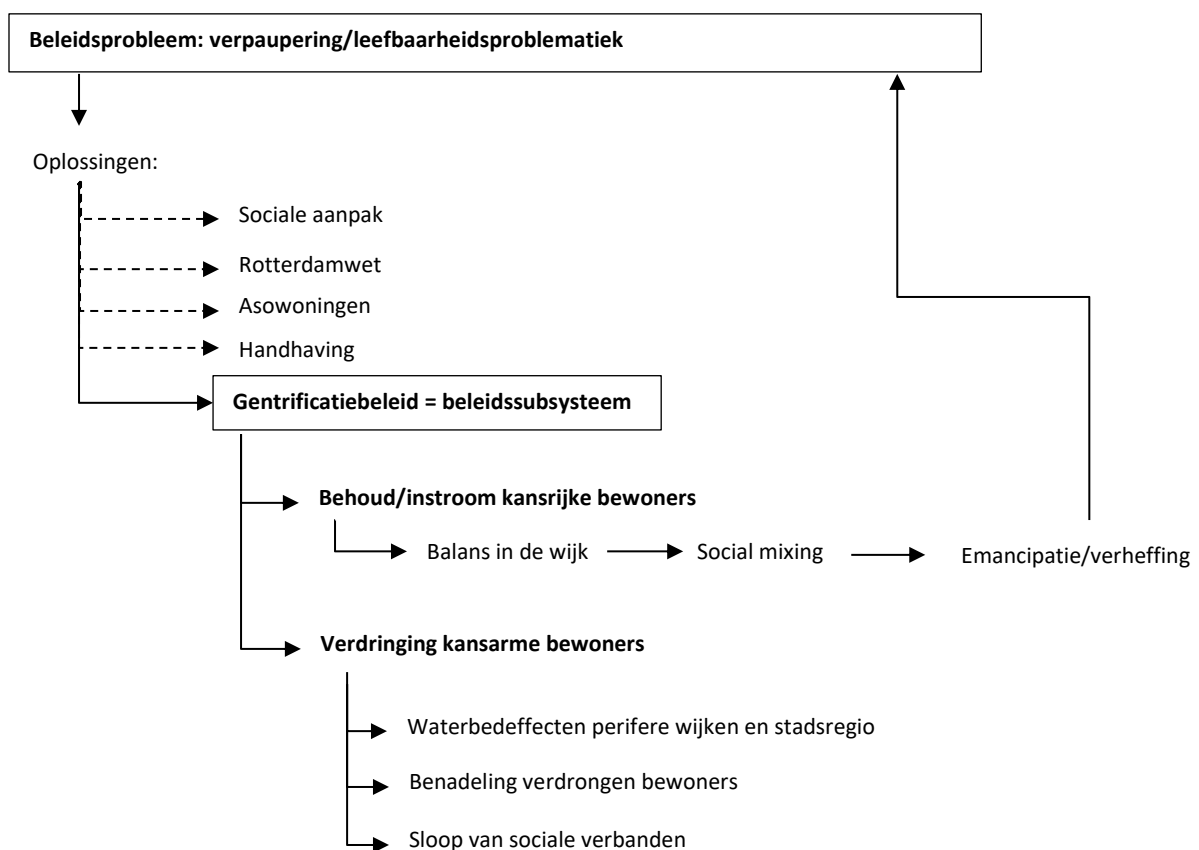
Maar daarmee is nog steeds niet duidelijk welke overtuigingen er nu van invloed zijn op het uiteindelijke beleid. Gelukkig biedt ook daar het theoretisch kader uitkomst. Binnen het inhoudelijke discours kunnen we op zoek naar vier factoren zoals die blijken uit het theoretisch kader: een hiërarchie van *beliefs* binnen het *belief system*, de rol van wetenschappelijke informatie, beleidsleren, en de rol van inhoudelijke consensus. Als de rol van het inhoudelijk discours duidelijk is zullen we ons focussen op de factor *macht*. Het ACF legt de focus minder op institutionele factoren maar uit de discoursanalyse blijken toch allerlei institutionele invloeden, . daarom wordt daar als laatste op ingezoomd.

8.2 Drie discoursperiodes

Het is na drie analyseperiodes met allerlei verschillende overtuigingen voor en tegen gentrificatiebeleid lastig om het overzicht te bewaren over de drie periodes heen. Daarom wordt in deze eerste paragrafen geprobeerd het hele discours beknopt samen te vatten. Er valt een

aantal dingen op over het verloop van het discours door drie analyseperiodes heen. De nadelen van gentrificatiebeleid/herstructurering blijven in de eerste periode bijna geheel buiten schot. Deze vermeende nadelen worden specifieker en talrijker naarmate het beleid vordert en specifieker wordt: eerst bij de Woonvisie en daarna bij de transformatie van de Tweebosbuurt. Sommige meningen verdwijnen ook weer naar de achtergrond, terwijl andere meningen belangrijker worden. Het in de eerste periode gevonden positieve effect van een vergrote woontevredenheid bij verdrongen bewoners bijvoorbeeld, zien we in de latere analyseperiodes niet meer terug.

Omdat de argumenten voor en tegen gentrificatiebeleid over de periodes heen verschillen, en het lastig is om te zien welke causale verbanden men hierin ziet, is in onderstaand schema geprobeerd het discours inzichtelijk te maken:



We zien hier dat het overkoepelende probleem wordt gevormd door *verpaupering* of een bedreigde *leefbaarheid* in de achterstandswijken. Dit wordt bestreden door meerdere beleidsinstrumenten zoals bijvoorbeeld de *Rotterdamwet*. Deze maatregelen worden hier niet behandeld, want dit onderzoek focust zich op die ene beleidsmaatregel om verpaupering tegen te gaan: *gentrificatiebeleid*. Dit beleid heeft twee belangrijke effecten. Het zorgt enerzijds voor de

instroom van *midden- en hoge inkomens* of *sociale stijgers*, hier benoemd als *kansrijke bewoners*. Anderzijds zorgt dit gentrificatiebeleid voor verdringing van *kansarme bewoners*. De instroom van kansrijke bewoners moet zorgen voor een betere balans in de wijk tussen kansrijke en kansarme bewoners. Deze sociale mix zorgt voor emancipatie of *verheffing* van de kansarmen, en het gaat de concentraties van problemen tegen. Dit heeft als uiteindelijk effect dat de leefbaarheid in de wijken weer toeneemt. De uitstroom van kansarmen heeft als effect dat aangrenzende wijken of -gemeenten daar last van krijgen, doordat er nieuwe concentraties van problemen ontstaan vanwege de afhankelijkheid van kansarmen van de primaire voorraad aldaar. Daarnaast worden de verdrongen bewoners er financieel slechter van, en er worden belangrijke sociale relaties kapot gemaakt. Let wel, genoemde verbanden in het schema zijn geen wetenschappelijke uitkomsten maar zijn alleen een analyse van het discours. Wetenschappelijke verbanden in bovenstaande problematiek zijn diffuus en omstrede, zoals bleek uit het theoretisch kader.

8.3 Het inhoudelijk discours

8.3.1 Een hiërarchie van overtuigingen

Belief systems worden in het ACF opgedeeld in *deep core beliefs*, *policy core beliefs* en *secondary beliefs* en ook in deze casus is gekozen voor deze categorisering. Maar wat zegt die categorisering in het licht van de vraag naar de *invloed* van die *belief systems* in dit onderzoek? In de eerste plaats vertelt die categorisering ons iets over de taaiheid van een overtuiging om die te veranderen. Daarbij zijn zoals gezegd de *deep core beliefs* het moeilijkst en de *secondary beliefs* het makkelijkst te veranderen. In de tweede plaats vertelt het ons dat sommige overtuigingen, met name de *secondary beliefs*, voor het discours van minder groot belang zijn.

In dit onderzoek zien we dat *deep core beliefs* niet voorkomen in de overtuigingen. Er wordt namelijk gefocust op voor- en nadelen van gentrificatiebeleid terwijl *deep core beliefs* het beleidssysteem overstijgen. De focus op voor- en nadelen van gentrificatiebeleid zorgt er dus voor dat er voornamelijk *policy core beliefs* te zien zijn. Ook die *policy core beliefs* zijn zeer moeilijk veranderbaar, en als ze dat zijn, dan gebeurt dat over een lange tijdsperiode. Er zijn over alle drie de periodes slechts drie *secondary beliefs* en de rest is *policy core belief*. Het grootste gedeelte van de hier gevonden overtuigingen is dus zeer moeilijk veranderbaar. Het gaat dan om de *probleemperceptie*, *behoud middenklasse*, *onrechtvaardigheid van verdringing*, *de sloop van sociale verbanden* enz. Omdat deze overtuigingen bijna niet te veranderen zijn komt het voor de invloed daarvan aan op twee andere factoren: macht of consensus. Macht, omdat als coalities er onderling niet uitkomen, het dan aankomt op de grootte van de coalitie. Consensus, omdat er ook overlap

kan zitten tussen de *policy core beliefs* van verschillende coalities, waardoor er in ieder geval overeenstemming gevonden kan worden in delen van het beleid.

Het tweede punt dat de categorisering van *belief systems* in deze casus duidelijk maakt, is dat een belangrijk nadeel van gentrificatiebeleid, namelijk het waterbedeffect, het niveau van *secondary belief* nauwelijks ontstijgt. Deze voor de deelgemeentes/gebiedscommissies belangrijke overtuiging, haalt het pas in de laatste periode tot de gemeenteraad. Daarvóór blijft het slechts een *secondary belief* en is dus van gering belang voor het discours. In de laatste analyseperiode wordt het probleem van het waterbedeffect wel goed naar voren gebracht, in zowel de commissie als in de gemeenteraad, maar dit wordt slechts gedaan door de eenmansfractie van Partij voor de Dieren. Daarmee verliest het de zeggingskracht in het debat, en de overige partijen gaan op dat argument dan ook niet eens in. De overige twee overtuigingen die vallen binnen de categorie van *secondary belief* zijn die van de voordelen van *verduurzaming* en *rijksfinanciën* en hebben daardoor geen negatieve invloed op de continuering van gentrificatiebeleid.

8.3.2 Gemeenschappelijke grond

We noemden al het belang van consensus voor de invloed van *belief systems* op het uiteindelijke beleid. Deze factor is van groot belang voor de continuering van gentrificatiebeleid over de hele analyseperiode heen. Ondanks de grote mate van conflict in de gemeenteraad stemmen de verschillende coalities in dit beleidssysteem op veel dingen overeen.

In de eerste plaats is er overeenstemming over de probleemperceptie. Bijna alle partijen zijn het erover eens dat er in de zogenaamde focuswijken iets moet gebeuren aan de verpaupering. Zeker in de eerste periode is daar veel consensus over. Strijd is er in die periode vooral over de duiding van het eerder ingezette beleid rond het *Pact op Zuid*. Die overeenstemming geldt ook nog wel voor de totstandkoming van de Woonvisie. De beleidstaal verschuift wel in deze periode. Waar bij het rapport van Deetman/Mans nog veel werd gesproken over *on-Nederlands grote problemen*, verandert de retoriek in de Woonvisie richting meer oplossingsgerichte taal, zoals *balans aanbrengen*, en wordt het probleem daarachter alleen in de debatten nog genoemd. Echter, in de casus van de Tweebosbuurt, dus in de laatste periode, wordt de probleemperceptie weer ter discussie gesteld. Dat heeft vooral te maken met de toetreding van nieuwe politieke partijen als DENK, NIDA en 50Plus. Deze laatste partijen vormen echter slechts een kleine minderheid in de gemeenteraad.

Het tweede belangrijke punt van overeenstemming is dat van het behoud van de middenklasse. Later wordt dit geframed als *sterke schouders*. Ook hier zien we dat er ondanks de grote ideologische verschillen opvallend veel consensus is. Het belang van het behoud van middenklassers werd al benoemd door Dominic Schrijer rond het Pact op Zuid, en daarmee leefde

deze overtuiging al voor aanvang van de analyseperiode van dit onderzoek. Ook in de Woonvisie en in het discours rond de transformatie van de Tweebosbuurt komt deze overtuiging veel terug.

De voordelen van *social mixing* worden, ondanks dat het theoretisch kader laat zien dat de wetenschappelijke gronden voor de vermeende positieve effecten nogal vaag zijn, breed gedragen. In feite vormt dit zelfs de kern van gentrificatiebeleid voor de coalitie ter linkerzijde van het politieke spectrum. De emancipatoire taal die eruit spreekt sluit goed aan bij de ideologische achtergrond van deze partijen. Maar ook het CDA en D66 laten dergelijke geluiden horen. Eigenlijk valt deze overtuiging samen met die van de vorige; het behoud van de middenklasse is immers de drijvende kracht achter deze *social mixing*. Ondanks wat in het theoretisch kader is gevonden is de scheiding tussen emancipatoire en revanchistische gentrificatie in de Rotterdamse politiek nauwelijks te vinden. Alle beleidsstukken zijn qua retoriek emancipatoir opgesteld. De daarachter liggende ideeën kunnen evenwel revanchistisch zijn en in de debatten schemert daar weleens wat door bij Leefbaar Rotterdam.

Het thema duurzaamheid is het thema bij uitstek waar consensus over bestaat. Eigenlijk stemmen alle partijen hiermee in. Deze overtuiging vinden we voor het eerst terug in de Woonvisie en dit wordt nog eens extra benadrukt in het laatste collegeakkoord van 2018. Deze overtuiging is van invloed op de voortzetting van gentrificatiebeleid middels sloop en nieuwbouw, omdat nieuwbouw veel duurzamer woningen oplevert dan renovatie.

Ook is er consensus over de rol van de stadsregio. Men vindt dat deze haar taak op het gebied van sociale woningbouw verzaakt, waardoor een groot deel van de sociale woningbouw, en de daarmee gepaard gaande woonproblematiek, voor rekening van Rotterdam komt.

8.3.3 De rol van wetenschappelijke informatie

De rol van wetenschappelijke informatie maakt ook onderdeel uit van het inhoudelijk discours en sluit goed aan bij de vorige paragrafen. Het theoretisch kader bevestigt dit nog eens: wetenschappelijke informatie versterkt of verzwakt *belief systems*. De rol van conflict is volgens de theorie ook belangrijk. Hoe groter het conflictgehalte binnen het beleidssubstelsel hoe groter de kans dat wetenschappelijke informatie wordt achtergehouden, en hoe groter de kans op contra-onderzoek. Beide noties treffen we aan in dit onderzoek.

In de eerste periode is een belangrijk wetenschappelijk rapport dat van Deetman/Mans, dat de onderbouwing vormt voor de totstandkoming van het NPRZ. Dit rapport kan rekenen op bijval van bijna alle partijen, externe informatie zorgt in de eerste periode dus ook voor consensus. In deze eerste analyseperiode zien we ook dat er informatie die de zittende coalitie onwelgevallig is, wordt achtergehouden. Het gaat dan om het rapport *Bijwerkingen van herstructureringsoperaties*,

waaruit bleek dat er in Rotterdam een waterbedeffect kan worden geconstateerd. In de tweede periode, tijdens de debatten rond de totstandkoming van de Woonvisie, wordt de bevolkingsprognose waarop de Woonvisie haar aantallen sociale woningen baseert door de PvdA in twijfel getrokken, en wordt er middels een motie opgeroepen tot een nieuw onderzoek.

Ook in de laatste periode is de rol van wetenschappelijke informatie belangrijk. Een groot deel van de argumentatie vóór sloop en nieuwbouw is immers de slechte bouwtechnische staat van de huizen. De onderzoeksrapporten die dit argument moet staven worden zoals we zagen ook in twijfel getrokken. Daarnaast wordt er een sociaal onderzoek gedaan om aan te tonen dat de sociale cohesie in de Tweebosbuurt erg groot is. En er wordt door de coalitie die voor transformatie van de Tweebosbuurt is, gewezen op het rapport van RIGO. Daaruit blijkt dat bij een groter aandeel dan twee derde sociale huurwoningen in een wijk, er een accumulatie van sociale problemen in een wijk ontstaat.

De rol van wetenschappelijke informatie is dus belangrijk binnen het discours. Onderzoek wordt gebruikt als onderbouwing van de *belief systems* en kan zorgen voor consensus. Daarentegen wordt wetenschappelijke informatie ook strategisch ingezet door de diverse coalities. Soms wordt onderzoek verdonkeremaand, soms wordt er gedaan aan *cherry picking*, ook wordt er contra-onderzoek georganiseerd. Daarnaast worden onderzoeken verschillend geïnterpreteerd, al naar gelang de politieke doeleinden van de verschillende actoren. Wat dan precies de invloed is van die wetenschappelijke informatie blijft onduidelijk. Dat heeft te maken met het sterk conflictueuze karakter van de gemeenteraad. De diverse onderzoeken versterken vaak het eigen *belief system* van de strijdende coalities zonder dat het voor verandering zorgt bij de tegenpartij.

8.3.4 Beleidsleren

Volgens het theoretisch kader wordt een belangrijke factor voor beleidsverandering gevormd door beleidsleren. Door beleidsleren: het lering trekken uit succes of falen van eerder ingezet beleid, veranderen *belief systems* en heeft beleidsleren dus invloed op beleid. Ook in dit onderzoek speelt beleidsleren een rol.

Lessen uit mislukkingen worden getrokken op basis van de evaluatie van het Pact op Zuid, in de eerste analyseperiode. Volgens diverse actoren, en ook volgens het rapport Deetman/Mans ontbrak het aan focus in de plannen, en kreeg de fysieke component van verpaupering te weinig aandacht. Ook de stadsvernieuwingsperiode uit de jaren '80 wordt aangemerkt als falend beleid. Een PvdA raadslid wijst daarop tijdens een debat waarin men Leefbaar Rotterdam verwijt net zulk slecht beleid te voeren als tijdens de stadsvernieuwingsperiode. Mislukkingen, of in ieder geval de perceptie van mislukkingen, zorgen er in dit discours zodoende voor dat gentrificatiebeleid wordt doorgezet, doordat er meer nadruk komt op de fysieke component van volkshuisvesting.

Echter, falend beleid, zoals de fysieke aanpak van de stadsvernieuwing wordt gekenschetst, wordt ook weer als tegenwerping gebruikt tegen gentrificatiebeleid.

Succesvol beleid wordt ook regelmatig aangehaald in het discours. Daarbij wordt meestal verwezen naar de wijken Katendrecht en Pendrecht als voorbeelden van buurten waar door gentrificatiebeleid de weg omhoog is ingezet. Dominic Schrijer (oud-wethouder PvdA) wijst bij de evaluatie van het Pact op Zuid op het succes van het combineren van een sociale en fysieke aanpak in de Millinxbuurt. Beleidsleren is dus van invloed op de continuering van gentrificatiebeleid, al moet daar wel een kanttekening bij gemaakt worden. We noemden al het woord *perceptie*; in grote lijnen gaat het niet eens om het werkelijk slagen of mislukken van beleid, maar vooral om hoe het betreffende beleid als succes of mislukking wordt gezien.

8.4 De factor *macht*

8.4.1 Machtsverhoudingen in de drie collegeperiodes

De factor macht speelt uiteraard een grote rol in het ACF. Dat blijkt niet alleen uit de naam van dit framework maar ook uit onderzoeksbevindingen. Volgens het theoretisch kader wordt er binnen het ACF veel onderzoek gedaan naar *beleidsverandering*. Voor beleidsverandering is een aantal factoren aanwijsbaar, en de belangrijkste aanwijzing daarbinnen is die van de wisseling van *dominante coalitie*. Hoe ontstaat nu zo'n dominante coalitie? In de eerste plaats is dat uiteraard door de verkiezingsuitslagen. De kiezer heeft het in laatste instantie voor het zeggen in de representatieve democratie. Echter, doordat er een meerpartijenstelsel geldt, wordt de besturende coalitie niet alleen bepaald door de verkiezingsuitslag maar ook door de onderhandelingen daarna. De factor macht wordt daarmee niet alleen bepaald door de stem van de kiezer, maar ook door een inhoudelijk kader tussen de verschillende partijen, dat door consensus of uitruil gevonden kan worden. Dit gegeven onderstreept nog eens het inhoudelijk belang van het discours aangezien er ook iets kan ontstaan als een zogenaamd *cordon sanitaire* bij een partijideologie die te ver af staat van de algemene consensus. We zien dit bijvoorbeeld al jaren in België bij de partij Vlaams Belang gebeuren. Dit inhoudelijk kader is inmiddels verkend en daarom is het interessant om te zien hoe de verschillende verkiezingsuitslagen leiden tot verschillende machtscoalities.

College- periode	Coalitie	LR	VVD	CDA	D66	PvdA	GL	CU/SGP	SP	NIDA	PvdD	50Plus	DENK	PVV	College
2010 - 2014	PvdA, D66, CDA, VVD	14	4	3	4	14	3	1	2						25
2014 - 2018	LR, D66, CDA	14	3	3	6	8	2	1	5	2	1				23
2018 - 2022	VVD, GL, D66, CDA, PvdA, CU/SGP	11	5	2	5	5	5	1	2	2	1	1	4	1	23

Verkiezingsuitslagen en grootte van de verschillende colleges

Dat verkiezingsuitslagen niet allesbepalend zijn, wordt goed geïllustreerd door de laatste uitslag van de gemeenteraadverkiezingen. Leefbaar Rotterdam werd daar met elf zetels als grootste partij uitgesloten van het college.

8.4.2 De machtsfactor en de continuering van gentrificatiebeleid

We noemden al *beleidsverandering* als belangrijk onderzoeksthema binnen het ACF en de invloed van de machtsfactor daarbinnen, maar in deze casus wordt juist gekeken waarom beleid *gecontinueerd* wordt. We zien dat er voortdurend wisselingen zijn tussen dominante coalities in het college. Ook zagen we aan de discoursanalyse dat de oppositiepartijen in de tweede analyseperiode, dus die waarin de Woonvisie werd ontworpen, fel oppositie voerden tegen de gentrificatieplannen. De vraag is dus nu, hoe het komt dat er ondanks deze machtswisselingen in de opeenvolgende colleges er toch een zekere continuïteit ten aanzien van gentrificatiebeleid te constateren valt. Een deel van dat antwoord vonden we al in het inhoudelijk discours maar hier focussen we ons op de factor macht. We gaan daarvoor te rade bij de stemverhoudingen rond dit beleidsonderwerp en kijken naar de coalities ten aanzien van gentrificatiebeleid. We zien dan dat er een redelijk grote stabiele coalitie ten faveure van gentrificatiebeleid is over de drie analyseperiodes heen.

Collegeperiode	LR	VVD	CDA	D66	PvdA	GL	CU/SGP	SP	NIDA	PvdD	50Plus	DENK	PVV
2010 - 2014	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-
2014 - 2018	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2018 - 2022	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-

Voor- en tegenstanders van gentrificatiebeleid: voor = ✓, tegen = -

Daarbij moet worden aangemerkt dat voor- en tegenstanders van gentrificatiebeleid in de eerste analyseperiode niet heel duidelijk te herkennen zijn, aangezien het besluit tot vorming van het NPRZ unaniem genomen werd. Maar het NPRZ ging niet over wonen alleen. De stemverhouding ten aanzien van gentrificatiebeleid werd in deze periode bepaald door een motie die slechts zijdelings met gentrificatiebeleid te maken had, én waar een deel van de PvdA tegen stemde. Voor de rest van de periodes geldt wel een hele duidelijke zetelverdeling waarbij opvalt dat er een stabiele coalitie is van Leefbaar Rotterdam, VVD, CDA en D66. De overige partijen zijn opportunistischer, en stemmen voor of tegen al naar gelang ze zelf zitting hebben in het college.

Opportunisme is niet de enige verklaring van dit stemgedrag. We zagen al dat er inhoudelijk veel overeenkomsten zijn tussen de strijdende coalities. In de oppositie worden de verschillen uitvergroot. Een partij als de PvdA, dat heel fel oppositie voerde bij de totstandkoming van de Woonvisie, voert dit beleid in de volgende collegeperiode gewoon uit in de Tweebosbuurt. Dat geldt ook voor GroenLinks dat ongeveer even hard ageerde tegen de sloopplannen van met name Leefbaar Rotterdam. Dit gegeven kan enige bevreemding wekken, ware het niet dat beide partijen een lange geschiedenis hebben met sloop en nieuwbouw. De PvdA en GroenLinks gaven in verschillende colleges mede vorm aan de herstructurering van Katendrecht en Zuidwijk/Pendrecht. De herstructurering van Pendrecht kwam al op gang in 1995 en dat van Katendrecht rond het jaar 2000; beide dus lang voordat Leefbaar Rotterdam überhaupt in beeld was.

Interessant zou daarom zijn om te achterhalen welke invloed een partij, los van de coalitie, voor invloed heeft op dat beleid. Daarbij vormt een bemoeilijkende factor echter de onbekendheid met coalitieonderhandelingen. Uiteindelijk blijft er ongewis wie er op welk onderwerp heeft gewonnen, ingeleverd, uitgeruild of compromis gesloten. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat GroenLinks bij de laatste collegeonderhandelingen fors haar zin heeft gekregen op het punt van duurzaamheid en energietransitie. Gezien het standpunt in de collegeperiode ervoor heeft GroenLinks concessies moeten doen op het gebied van de uitvoering van de Woonvisie. Daarnaast kunnen partijen, als ze het beleid niet van harte ondersteunen, wel akkoord gaan maar aanpassingen doen op delen van het beleid. Dat is ook hoe de uitvoering van de Woonvisie werd verdedigd tijdens de debatten rond de sloop van de Tweebosbuurt: er is een aanpassing gedaan van 15.000 naar 12.000 te slopen woningen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. En ook wordt er in de plannen van dit laatste college veel meer sociaal teruggebouwd dan oorspronkelijk de bedoeling was.

8.4.3 Macht en vertegenwoordiging

De rol van actoren van buiten de politiek wordt sterker naarmate het beleid specifieker wordt. Dat is ook logisch omdat er in het NPRZ nog geen ingrijpende maatregelen worden genomen in de sociale huursector. De Woonvisie roept al veel meer weerstand op doordat het concreet maakt dat het 15.000 woningen uit de primaire voorraad wil slopen. In het meest specifieke geval, dat van de transformatie van de Tweebosbuurt, worden bewoners heel direct geraakt door dit beleid doordat ze moeten verkassen naar elders. Het ACF neemt allerlei actoren mee, ook van buiten de politiek en in beide gevallen, de Woonvisie en de Tweebosbuurt, proberen actiegroepen het beleid te beïnvloeden. Die invloed blijft in beide gevallen echter zeer gering. Bij de Woonvisie werd het opkomstpercentage niet gehaald waardoor de uitkomst van het woonreferendum terzijde geschoven kon worden. Bij de Tweebosbuurt zijn de bewoners, actiegroepen en wijkraden wel gehoord, maar ook dit heeft niet veel invloed gehad op het beleid. Hooguit heeft men hierdoor meer rekening kunnen houden met de negatieve gevolgen voor de te verdringen bewoners. In beide gevallen, Woonvisie en Tweebosbuurt was er sprake van een samenwerking met politieke partijen, uiteraard partijen die tegen gentrificatiebeleid waren zoals de SP. Doordat men niet in staat is gebleken genoeg mensen te mobiliseren en genoeg media-aandacht te genereren blijft de invloed van actiegroepen in deze casus heel beperkt.

De vraag rijst daarbij of de gevestigde politieke partijen de belangen van hun achterban wel goed vertegenwoordigen. De rol van immigranten is daarbij belangrijk: zij wonen immers meestal in de te gentrificeren buurten. De PvdA, die altijd is opgekomen voor de onderklasse van de samenleving, voert uiteindelijk ook gewoon gentrificatiebeleid door. Dit verklaart wellicht ook de opkomst van meer op identiteit gerichte politieke partijen zoals NIDA en DENK. Zij stellen zich weer heel fel te weer tegen het beleid dat hun achterban het meeste raakt. Daarbij zagen we dat ook de probleemperceptie, waar veel consensus over was in eerdere periodes, weer ter discussie wordt gesteld. De rol van het thema immigratie blijft sowieso heel klein in het discours. Er wordt weleens verwezen naar de overlast rond MOE-landers maar verder wordt immigratie nauwelijks benoemd. Gezien het theoretisch kader en de context is dat vreemd. Immigratie is voor Leefbaar Rotterdam en de opkomst van Pim Fortuyn altijd een groot thema geweest, én bovendien gaat het bij de aanpak van achterbuurten meestal om grote populaties immigranten.

8.5 Institutionele factoren

8.5.1 De samenwerking met woningcorporaties

Een van de meest duidelijke institutionele factoren wordt uiteraard gevormd door de woningcorporatie. De woningcorporatie is nauw betrokken bij het beleid over alle drie de

periodes heen. In de eerste periode doordat verschillende vertegenwoordigers van corporaties als inspreker hun mening mogen geven over het Pact op Zuid en het te vormen NPRZ. Ook bij de totstandkoming van de Woonvisie wordt de mening van de diverse corporaties gevraagd. In de laatste periode, bij de transformatie van de Tweebosbuurt wordt er nauw samengewerkt met Vestia. Gelet op het verloop van het discours roept die samenwerking met Vestia vragen op. We zagen al dat in de eerste analyseperiode de particuliere huursector als grootste probleem werd aangemerkt. Ook bij de totstandkoming van het NPRZ en de Woonvisie is dat nog zo. Dat er uiteindelijk in het specifieke geval van de Tweebosbuurt wordt gekozen voor overwegend corporatiebezit geeft te denken. Inhoudelijk wordt op deze vraag in het discours niet ingegaan maar het lijkt erop dat er wordt gekozen voor de Tweebosbuurt juist omdat er zoveel corporatiebezit is. Samenwerking met één grote woningcorporatie maakt de besluitvorming natuurlijk veel eenvoudiger dan in het geval van een mozaïek aan particuliere verhuurders met een paar losse woningen her en der. Daarnaast toont de discoursanalyse aan dat de financiële prikkel vanuit het Rijk met de RVV-gelden hierin ook een belangrijke rol heeft gespeeld. Ook de factor tijd speelt hier overigens nadrukkelijk een rol omdat de RVV-gelden vanuit het Rijk slechts inzetbaar waren tot een bepaalde periode.

8.5.2 De nieuwe woningwet

Een andere institutionele factor die meespeelt bij de corporaties is de nieuwe woningwet van 2015 waarin de corporaties worden terug verwezen naar hun kerntaken. In de periode daarvoor hadden corporaties veel geld te besteden aan allerlei sociale projecten, en ook het Pact op Zuid werd voor een groot gedeelte gefinancierd met corporatiegeld. Met de nieuwe woningwet werden de teugels bij de corporaties aangehaald na de grote financiële malversaties van enkele van hen, waardoor zij veel minder vrij werden om te investeren in zaken als leefbaarheid, buurthuizen, en nieuwbouw voor andere groepen dan de primaire doelgroep. Daarmee verschoof, bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen, ook automatisch het repertoire van de woningcorporatie van een sociale naar een fysieke aanpak.

8.5.3 De centralisatie van het gemeentebestuur

Een derde institutionele factor van belang voor de continuering van gentrificatiebeleid is de omvorming van deelgemeentes naar gebiedscommissies. De waterbedeffecten bijvoorbeeld worden in het discours vaak benoemd, vooral in de tweede analyseperiode, door de gebiedscommissies. Vijf gebiedscommissies geven daar onafhankelijk van elkaar aan dat ze waterbedeffecten vrezen. Dat zijn niet toevallig bijna allemaal gebiedscommissies van gebieden uit de periferie van gemeente Rotterdam. De omvorming van de deelgemeentes naar gebiedscommissies heeft hen in de totstandkoming van beleid een minder belangrijke stem gegeven. Juist zij hadden zich voor hun bewoners kunnen verzetten tegen de instroom van

kansarme bewoners in hun sociale voorraad. Ook geldt dat natuurlijk voor de vroegere deelgemeentes waar herstructurering op stapel stond. De vraag is namelijk of deelgemeente Feijenoord (waar de Afrikaanderwijk deel van uitmaakt) ook zo gemakkelijk akkoord was gegaan met de transformatie van de Tweebosbuurt. Ook actiegroepen, zoals deze gevormd werden naar aanleiding van de transformatie van de Tweebosbuurt, kwamen door deze institutionele verandering op grotere afstand van de macht te staan.

Hoofdstuk 9: Conclusie en discussie

9.1 Conclusie

Dit onderzoek kwam tot stand door de bevreemding die werd gewekt door het gemeentelijke woningbouwbeleid. Beleid waardoor mijn familie en ikzelf direct werden geraakt. Dat leidde tot een meer persoonlijke observatie van een Rotterdams *waterbedeffect*: problemen werden alleen maar verplaatst en niet opgelost. De vraag was in eerste instantie of dit waterbedeffect zich in de praktijk ook voordeed. Literatuuronderzoek laat zien dat er inderdaad wel degelijk waterbedeffecten zijn van gentrificatiebeleid. Datzelfde literatuuronderzoek wijst echter ook op grote voordelen van datzelfde beleid. Daarom werd de nieuwsgierigheid gewekt naar het verloop van het beleidsdiscours rond dit onderwerp in Rotterdam. Dat leidde tot de onderzoeksvraag: *Welke factoren, zoals die blijken uit discoursanalyse van het Raadsinformatiesysteem in de periode 2010 t/m 2019, zijn van invloed op de continuering van het omstreden Rotterdamse gentrificatiebeleid?* De methode die daarvoor het meest geschikt werd geacht was die van het *Advocacy Coalition Framework* van Paul Sabatier, omdat hierin de politieke setting van dit beleidsterrein goed voor het voetlicht kon komen, en omdat de methode van discoursanalyse en het onderzoek naar *belief systems* een inhoudelijke component heeft. De discoursanalyse die hieruit volgde leidde langs drie collegeperiodes met elk hun eigen bevindingen.

Drie hoofdfactoren zijn van invloed op de continuering van dit eigenaardige, omstreden gentrificatiebeleid: de factor *macht*, het inhoudelijk discours en institutionele factoren. Institutionele factoren zoals wet- en regelgeving, historisch gegroeide instituten en de organisatie van het gemeentebestuur, zorgen voor een zekere padafhankelijkheid. In dit onderzoek wordt dit gevormd door de woningcorporaties, de woningwetten en de veranderingen in de lagen van het Rotterdamse gemeentebestuur. De herkenning van institutionele factoren in dit onderzoek komt eerder vanuit de context, met de woningwetten en woningcorporaties, en vanuit de opleiding bestuurskunde, dan direct vanuit het ACF. Deze factoren worden echter wel herkend door de analyse van de actoren die het beleid mede bepalen. De institutionele veranderingen komen in het hier geanalyseerde *inhoudelijk discours* echter niet voor. De institutionele factoren zijn daarmee een zekere 'bijvangst' van dit onderzoek, maar zijn daarmee niet minder belangrijk voor de continuering van gentrificatiebeleid in Rotterdam.

De factor *macht* is van grote invloed op de continuering van gentrificatiebeleid. Met andere zetelverdelingen en andere colleges had het woonbeleid van gemeente Rotterdam er wellicht anders uitgezien. Doordat het ACF zich richt op het onderzoek van *pleitcoalities* komt er ook logischerwijs een focus op de factor *macht* uit, en dat kan de onderzoeker op het verkeerde been

zetten. De factor *macht* mag namelijk ook weer niet overdreven worden, zoals blijkt uit deze casus. We zien wel dat er door de collegeperiodes heen een grote stabiele pleitcoalitie ten gunste van gentrificatiebeleid blijft bestaan, en dat verklaart voor een deel ook de continuering van gentrificatiebeleid. Daar staat tegenover dat dit beleid wordt gevormd door verschillende colleges en daar zien we juist weer sterke machtswisselingen per collegeperiode. De verklaring voor de continuering van gentrificatiebeleid vinden we daarom ook in het inhoudelijk discours.

Het inhoudelijk discours wordt bepaald door beleidsleren, wetenschappelijke informatie, een hiërarchie van overtuigingen, en een zekere mate van overeenstemming. Beleidsleren is van grote invloed op het inhoudelijk discours en de continuering van gentrificatiebeleid. Wetenschappelijke informatie is juist van minder groot belang; het versterkt vooral de overtuigingen die toch al leefden bij de diverse actoren. Naarmate de gemeenteraad meer conflictueus wordt, in de laatste periode zelfs gekenschetst als 'loopgraafmodel', neemt ook de strijd om wetenschappelijke informatie toe. Sommige overtuigingen worden wel, en andere niet belangrijk voor het discours. Dit komt door de categorie die de overtuiging heeft binnen het *belief system*: een belangrijk nadeel als het *waterbedeffect* blijft daardoor onbelangrijk voor het discours. Uiteindelijk blijft de belangrijkste factor voor de continuering van gentrificatiebeleid de inhoudelijke consensus die er bestaat tussen de coalities over de voordelen van gentrificatiebeleid: *social mixing* als emancipatoire kracht.

9.2 Discussie

In het hoofdstuk *methode* werd er al kort ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Die validiteit en betrouwbaarheid zijn door de afbakening van begrippen, de gebruikte operationalisering en het gebruik van de bronnen goed te verdedigen. De vraag is misschien of het beschrijven van de institutionele factoren wel helemaal 'zuiver' is met de methode van het ACF. Wellicht had er zonder bestuurskundige achtergrond minder alertheid geweest op het thema instituties. Toch valt er over de gebruikte methode meer te zeggen. De bril waardoor men kijkt bepaalt uiteindelijk ook de onderzoeksresultaten. De vraag rijst dus hoe die gebruikte *bril* nu uitpakt voor dit onderzoek, en of een andere *onderzoeksbil* ook tot andere resultaten had geleid. We kijken daarom even kort naar andere analysemethodes en reflecteren daarop.

In het boek van Sabatier: *Theories of the policy process*, gaat Paul Sabatier uit van wel zes verschillende manieren om naar het beleidsproces te kijken. Bij het vak Maatschappij en Beleid op de Erasmus Universiteit werden drie methodes onderwezen. Het ACF maakte daar deel van uit, maar ook het *punctuated equilibrium framework* en het *social construction framework*. Die laatste twee worden veel gebruikt als analysemiddel. Het *punctuated equilibrium framework* (PEF) gaat

veel meer uit van de padafhankelijkheid van beleid, en focust daarmee meer op de institutionele kant van het beleidsproces. Het *social construction framework* gaat veel meer uit van taal en betekenis, en de invloed van *frames* op beleid. Het ACF legt de nadruk, zoals gezegd, op de factor *macht* en daarom komt de factor *macht* ook als belangrijke invloed uit de bus. Gebruik van het PEF zou zodoende meer leiden tot nadruk op institutionele factoren en het *social construction framework* op beeldvorming. Zeker het laatste framework zou in dit onderzoek tot andere resultaten hebben geleid. In de politiek wordt veel gebruik gemaakt van taalspelen en frames: beeldvorming is immers heel belangrijk. Voorbeelden zijn er ook in deze casus te over. De term *sterke schouders* bijvoorbeeld, of *balans aanbrengen*, zijn krachtige beelden die invloed hebben op het beleid. Een conclusie van onderzoek zou dan kunnen zijn dat gentrificatiebeleid wordt voortgezet doordat het een *betekenisvol frame* mee heeft gekregen door een handige politicus.

Deze methodes hebben echter ook weer hun nadelen doordat ze op andere aspecten van het beleidsproces inzoomen. De keuze voor het ACF is daarom zo slecht nog niet: het biedt een heel brede kijk op de totstandkoming van beleid doordat het alle actoren die invloed uitoefenen meeneemt in de analyse; doordat het goed bruikbaar is in een politieke setting; doordat het ook het inhoudelijke discours analyseert, en dus de rol van wetenschappelijke informatie en beleidsleren niet veronachtzaamt. Die rol van het inhoudelijk discours heeft mij persoonlijk het meest verrast. Teveel ging ik in eerste instantie uit van de factor *macht*, en ik ging er dan ook vanuit dat met het zichtbaar maken van de coalities, de continuering van gentrificatiebeleid verklaard zou zijn. Dat pakte anders uit, en dat leidde tot het inzicht dat het discours met noties als beleidsleren en wetenschappelijke informatie meer weg heeft van een Hegeliaanse dialectiek met zijn these – antithese – synthese, dan een ordinaire strijd om de macht tussen verschillende coalities. En daarmee komen de woorden van de beroemde econoom J.M. Keynes weer tot leven: *De wereld wordt geregeerd door ideeën.*

Nawoord: De weg omhoog II

Nu de beleidsanalyse is afgerond en er uit die analyse wat conclusies zijn getrokken, is het tijd om uit te zoomen van die kleine, specifieke situatie rond de totstandkoming van beleid in Rotterdam, en weer te kijken naar het grotere geheel waar het deel van uitmaakt. We zagen immers al dat gentrificatiebeleid wordt ingezet om leefbaarheidsproblemen tegen te gaan, door een zekere *opwaardering* te bewerkstelligen. Door te kijken naar het grotere geheel van deze problematiek en daarbij terug te blikken op de *context en het theoretisch kader*, kunnen we op een meer zinvolle manier reflecteren op het hier onderzochte verschijnsel, het discours, en kunnen we misschien zelfs een paar nuttige aanbevelingen doen.

1. Armoede en slechte huisvesting zijn geen afdoende verklaring voor slecht gedrag

Ik ben, zoals gezegd, opgegroeid in Lombardijen en IJsselmonde. Daarnaast werk ik al vijftien jaar als gymleraar en heb daarbij in de wijken Feijenoord, Hillesluis, Ommoord, Katendrecht en Crooswijk lesgegeven. In die hoedanigheid verkeer ik mijn hele leven al in de onderklasse van de maatschappij. Waar bestaat de problematiek van de onderklasse concreet uit? Laat ik me beperken tot mijn ervaringen in het onderwijs: delinquente ouders, lichamelijke en geestelijke mishandeling, verslavingsproblematiek, opvoedproblemen, voedingsproblemen, schuldenproblematiek, bedreigen en intimideren van leerkrachten. Ik zou er een dik boek over kunnen schrijven. Na verloop van tijd is het bijna onvermijdelijk aan een bepaalde beroepsdeformatie te gaan lijden. En dat terwijl de meerderheid van de ouders en kinderen in dezelfde omstandigheden wel wat van het leven maakt.

Wie dat boek ook daadwerkelijk heeft geschreven is Theodore Dalrymple. In zijn boek *Leven aan de Onderkant* (Dalrymple & Rutenfrans, 2004) wijt hij de problemen van de onderklasse grotendeels aan de mentaliteit van de mensen in de onderklasse zelf. Zijn beschrijving heeft echter ook een bepaalde beroepsdeformatie in zich. Zo rekent hij een groot deel van de Britse bevolking tot die onderklasse, en wijt hij de problemen vooral aan de intellectuele bovenlaag, die een soort waardenrelativisme heeft gepredikt. Toch heeft hij wel een punt. Een sterk argument uit zijn boek is dat er geen causaal verband is tussen armoede en slecht gedrag, hooguit een correlatie. De criminoloog Chris Rutenfrans legt in het voorwoord bij de vertaling uit, dat de criminaliteit tussen 1960 en 2003 in Nederland met maar liefst duizend procent is gestegen, terwijl de bevolking met slechts drieënveertig procent steeg. Juist in deze periode nam de welvaart enorm toe. Armoede vormt dus een zwakke verklaring voor slecht gedrag.

Datzelfde geldt eigenlijk voor de woonomstandigheden. Vaak wordt er enigszins neergekeken op de vooroorlogse woningen in Rotterdam-Zuid. In het Oude Noorden is precies dat woningtype momenteel zeer gewild voor de rijke yuppen. De oude woningen worden opgekocht, volledig

gerenoveerd en weer duur doorverkocht; het principe van de oorspronkelijke *gentrification*. Daarnaast zijn er ook voorbeelden van veel nieuwere woningen die na een relatief korte periode in verval zijn geraakt. In de context noemden we al de Peperclip in Rotterdam-Zuid. Dit wooncomplex is gebouwd in de jaren tachtig maar was binnen onafzienbare tijd een vergaarbak van achterstand, overlast en criminaliteit. Datzelfde geldt voor het tiental flats dat onder de noemer De Waaier in Hoogvliet was opgetrokken. De flats die zijn gebouwd in rond 1960 zijn inmiddels gesloopt door de enorme overlast die er heerste. De woonerwijken vormen het laatste voorbeeld. Werden de naoorlogse flats uit de wederopbouwperiode gekenschetst als grauwe betonnen blokken; woonerwijken als de Beverwaard en Zevenkamp zijn ruim in opzet, met veel grondgebonden woningen, veel groen en recreatiegebieden. Toch zijn deze wijken inmiddels ook vaak onderhavig aan verval, en zijn het zogenaamde *kantelwijken* geworden. Het woningtype vormt dus ook een zwakke verklaring voor slecht gedrag. Dat is ook het onbegrijpelijke van deze problematiek, én leidt tot een misschien wel veel interessanter vraag: hoe kan het dat mensen in ongeveer dezelfde omstandigheden, met een minimuminkomen, slechte behuizing en een deprimerende omgeving, wel iets van hun leven maken terwijl anderen dat van zichzelf en hun naasten verzieken?

2. Opwaardering en de hiërarchie van waarden

Economische kenmerken, waar de beoordeling voor gentrificatiebeleid grotendeels op gebaseerd is, zijn in wezen neutraal: ze gaan over wie er welk kapitaal bezit. Echter, het gaat hier, zoals we zagen, om de bestrijding van leefbaarheidsproblemen en verpaupering. Dit gaat dus over hele specifieke negatieve gedragingen en is daarmee niet neutraal. De begrippen *verheffing* en *opwaardering* gaan dus niet alleen over economische verheffing, maar ook om een *gedragmatige* verheffing. Opwaardering gaat dus over een vermeende *weg omhoog* en gaat daarmee over de indeling van gedrag in categorieën van goed en fout. Het begrip *verheffing* of *opwaardering* veronderstelt dus een hiërarchie van waarden die boven het economische uitstijgt.

De grote vraag die zich nu dus opwerpt is waar deze hiërarchie van waarden vandaan komt. Wat bepaalt nu of gedrag wordt ingedeeld in de categorieën goed/fout, mooi/lelijk, kortom in een normatief *boven* en *onder*? Een eerste aanwijzing is natuurlijk die van de opvoeding. Opvoeding bepaalt voor een belangrijk deel welke kennis, vaardigheden en normen wij mee krijgen. Opvoeding staat echter niet op zichzelf, achter opvoedprincipes liggen immers ook weer waarden. Het antwoord op die vraag ligt in de cultuur. Waardes achter de opvoeding worden gedragen door een overgeleverde hiërarchie van goed en fout, boven en onder, mooi en lelijk. Cultuur is ontstaan door duizenden jaren overgeleverde kennis ontstaan door *trial and error*. Alain Finkielkraut heeft het bij deze cultuuroverdracht over het *gesprek met de doden* en haalt in zijn boek *Ongelukkige Identiteit* de definitie van cultuur van E.B. Taylor aan, als het: '*complex geheel der wetenschappen,*

geloofsovertuigingen, kunsten, moraal, wetten, gewoonten en andere vaardigheden en gebruiken die de mens in zijn maatschappelijke hoedanigheid verworven heeft' (Finkelkraut & Vandenberghe, 2014). Wat men in een maatschappij beschouwt als een normatief *boven* en *onder* wordt bepaald door een eeuwenlange traditie die is gestold in cultuur.

3. De omkering van Marx

In eerste instantie is deze gedachte, van het belang van cultuur, ook in de sociologie doorgedrongen: Max Weber, een van de grondleggers van de sociologie, schreef een beroemd boek: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (Weber & Vandekerckhove, 1990). Hij betoogt daarin dat de arbeidsethos van het Calvinisme, met spaarzaamheid en hard werken, voor de opkomst van de welvaart in West-Europa heeft gezorgd. Deze gedachte, dat cultuur van grote invloed is voor het gedrag binnen een maatschappij, is niet zonder kritiek gebleven. De belangrijkste exponent van een precies tegenovergestelde denkwijze is Karl Marx. Marx draait oorzaak en gevolg van cultuur en economie juist om. Volgens Marx wordt de cultuur, die hij *bovenbouw* noemt, bepaald door de economie, die hij *onderbouw* noemt. Deze omkering in causale verbanden, heeft in de sociologie veel navolging gehad (Scruton, 2015). Daarnaast maakt Marx zich hard voor een egalitaire maatschappij. Hij ziet die verwezenlijkt in de communistisch gevormde samenleving.

Deze twee gedachtes: *egalitarisme* en *onderbouw bepaalt de bovenbouw*, hebben grote invloed gehad op de sociologie. Onder andere zoals we zagen bij de uitgesproken marxistische Ruth Glass, die de term *gentrification* bedacht. De nadruk bij de term *gentrification* ligt immers op klassenverschil en woningwaarde. De omkering van Marx leidt tot een zeker waardenrelativisme: cultuur wordt immers bepaald door de economie. Toch was een belangrijke pijler van de sociaaldemocratie altijd de *verheffing* van de arbeider. Daaruit blijkt dat ook in het socialisme er wel degelijk een waardenhiërarchie bestond. Het nastreven van verheffing houdt immers onvermijdelijk een idee in van een normatief *boven* en *onder*. In het socialisme is verheffing dus veel meer dan een economische verheffing; het ging ook om opvoeding, beschaving bijbrengen. We zagen al in de context dat diverse woningcorporaties deze verheffingsgedachte mede uitdroegen.

4. Waardenrelativisme

Die gedachte van verheffing en een hiërarchie van waarden raakt echter uit beeld na de radicale verlichting van 1968. Deze beweging komt voort uit de Franse filosofische bewegingen van het structuralisme en post-structuralisme. Belangrijke exponent daarvan is Michel Foucault, ook al in de context aangehaald, met zijn focus op machtsstructuren en de rol van taal daarin. Zij betogen dat de maatschappij een verstikkende werking heeft op het individu en dat de maatschappij

daardoor een soort onderdrukkend instituut is. Daardoor zijn bij Foucault zinnen te lezen als: *'Is it surprising that the cellular prison, with its regular chronologies, forced labour, its authorities of surveillance and registration, its experts in normality, who continue to multiply the functions of the judge, should have become the modern instrument of penalty? Is it surprising that prisons resemble factories, schools, barracks, hospitals, which all resemble prisons?'* (Foucault & Sheridan, 1991) in (Scruton, 2015). Voor Foucault zijn normatieve begrippen slechts uitingen van de machthebbers die met hun begrippen als doel hebben om hun macht in stand te houden. En Milikowski betoogt, zoals in de context aangehaald, dat niet de geesteszieke een storing heeft, maar dat de maatschappij een dusdanig keurslijf vormt, dat het sommige mensen uitsluit. In feite zijn Foucault, Milikowski en de Franse structuralisten radicale doorvoerders van het *egalitarisme* van Marx. Deze gedachte is opgekomen bij Rousseau en heeft via Hegel, Marx en de Franse structuralisten ons denken over mens en maatschappij in sterke mate beïnvloed (Scruton, 2015).

In diezelfde lijn van denken, van egalitarisme en relativisme, is ook het multiculturalisme opgekomen. In die gedachte kunnen culturen niet onderling vergeleken worden aangezien er geen hoger moreel fundament is dat de basis vormt voor die vergelijking. Daardoor moeten culturen worden beoordeeld op hun interne criteria en zijn daardoor gelijk aan andere culturen. Ook deze gedachte leidt tot een relativisering van de hiërarchie van waarden. Gedrag van mensen is dan niet beter of slechter dan dat van anderen, alleen maar anders. Leo Strauss weerlegt deze gedachtegang met de vaak geciteerde parafrase: *'Als alle culturen gelijk zijn is kannibalisme slechts een kwestie van smaak'*. Letterlijk schrijft hij in een verdediging van het natuurrecht in zijn boek 'Natural right and History': *'If principles are sufficiently justified by the fact that they are accepted by their society, the principles of cannibalism are as defensible or sound as those of civilized life.'* (Strauss, 1953). Hij laakt hiermee het verwerpen van een hogere standaard en het daarmee samengaande waarden- en cultuurrelativisme. Tegenwoordig is men ook wel steeds meer teruggekomen van dergelijke al te relativistische gedachtes. Echter, in de beleids- en wetenschappelijke stukken lijkt men ook voorzichtig met het al te expliciet vellen van een waardeoordeel ten aanzien van de grootstedelijke problematiek. Een nieuwe discoursanalyse zou misschien een interessant licht hierop kunnen werpen.

We zagen dit al bij het rapport van Deetman/Mans waar er het volgende staat geschreven als kernanalyse van het probleem: *'Zuid kent een omvangrijke stapeling van sociaal-economische problemen in het zwakste deel van de woningmarkt in Nederland. Deze stapeling van problemen is qua omvang en intensiteit ongekend op Nederlandse schaal'*. De onderstrepingen zijn niet van mij maar zijn de accenten die de auteurs zelf leggen. Of, in een proefschrift dat ook werd gebruikt voor het hoofdstuk Context: *'De conclusie is dat het bij die wijken om een samengestelde problematiek gaat: een goedkope woningvoorraad van slechte kwaliteit, een sociaaleconomisch zwakke bevolking,*

een relatief hoog percentage allochtone bewoners (het dubbele van het stedelijke gemiddelde), botsende leefstijlen en taalproblemen.' (Ouweland, 2012). Of in een onderzoek van Engbersen: *'Vooral veel achterstandsbuurten kennen hardnekkige en omvangrijke problemen (grote doorstroming, lage inkomens, slechte huisvesting), waardoor die buurten zonder gerichte aandacht en ondersteuning moeilijk op eigen kracht de probleemspiralen kunnen doorbreken.'* (Engbersen, Snel, & Weltevrede, 2005). Dergelijke beschrijvingen gaan uit van de omstandigheden (doorstroming, inkomens, huisvesting) in plaats van concreet slecht gedrag. Dit doet tamelijk surrealistisch aan als ik terugdenk aan mijn jeugd in Lombardijen. Pannen met rijst die de burens standaard over het balkon in de bosjes voor de flat kieperden, dagelijks dreunende housemuziek van de burens tot diep in de nacht; je kunt dit omschrijven als *botsende leefstijlen* of *deviant gedrag* maar laten we ons geen zand in de ogen strooien. Het gaat hier om asociaal gedrag dat weinig met armoede of huisvesting te maken heeft, en veel met persoonlijke normen en waarden.

5. 'The elephant in the room'

'There are lies, big lies and statistics' is een cliché dat in het geval van Rotterdam en het gevoerde gentrificatiebeleid goed opgaat. Rotterdam bestaat momenteel voor 51% uit mensen met een migratieachtergrond. Bovendien gaat die niet-westerse migratie voortdurend door. Dat is een flinke verschuiving voor een relatief korte periode van veertig jaar. Die 51% geeft echter een verkeerd beeld van de werkelijke verhoudingen in Rotterdam. Die zijn voor sommige wijken voor bijna 100% gesegregeerd. In de vijftien jaar dat ik lesgeef is het gemiddelde aantal kinderen zonder migratieachtergrond drie a vier leerlingen per jaar per school. Waar voorheen de arbeidersklasse werd verheven middels onderwijs en in de eigen zuil er een vorm van emancipatie mogelijk was, is dat met een dergelijk gesegregeerde bevolkingssamenstelling veel lastiger geworden. Door de combinatie van taal-, cultuur- en sociaaleconomische achterstanden, en door het ontstaan van subculturen, ontstaat er een cumulatie van problemen die onvergelijkbaar is met het verheffingsvraagstuk van de arbeidersklasse van weleer.

Het chagrijn daarover is mede de oorzaak van de opkomst van Fortuyn, Leefbaar en andere nieuwrechtse partijen, die lokaal, landelijk en Europees voor electorale verschuivingen hebben gezorgd. Bovendien vormt deze verschuiving, mijns inziens, een tikkende tijdbom onder de democratie, rechtsstaat en daarmee de samenleving als geheel. Zie in heel Europa de opkomst van nieuwrechtse partijen als Vox in Spanje, Lega Nord in Italië, Le Pen in Frankrijk, de Afd in Duitsland. En daarnaast uiteraard de Brexit, en de opstelling van landen als Polen en Hongarije: voor een groot deel hebben ze alle te maken met de onvrede over immigratie (Fukuyama, 2019). Toch laat de discoursanalyse zien dat het thema immigratie in het discours nauwelijks aan bod komt. Gecombineerd met de politieke ontwikkelingen rond Fortuyn, Leefbaar en de hierboven

geschetste ontwikkelingen spreek ik daarom over *the elephant in the room*. Iedereen ziet dat het overduidelijk een thema is, maar in het beleidsdiscours komt dit nauwelijks terug.

Het grootste gedeelte van de problematiek komt op het bordje van de grote steden. De voortdurende instroom van nieuwe kansarme bewoners die veel moeilijker te emanciperen zijn dan de vroegere arbeidersklasse, leidt op termijn tot onhoudbare situaties in de steden. Multiculturalisme is een realiteit in Rotterdam waar men niet omheen kan. En omdat de diversiteit alleen maar toe is genomen spreekt men tegenwoordig ook wel over superdiversiteit. Dat wil niet zeggen dat de waarden daarachter ook multicultureel of superdivers moeten zijn. Om op een constructieve manier samen te kunnen leven is er een gedeelde hiërarchie van waarden nodig. Waardenpluralisme komt in de praktijk meestal neer op waardeloosheid. Betere spreiding van nieuwkomers, een efficiënter immigratiebeleid en het vooropstellen van een Westerse *Leitkultur* zijn essentieel om het ontstaan van achterstandswijken te voorkomen, én om illiberale krachten de wind uit de zeilen te nemen.

6. De onderklasse bestaat niet

Engbersen stelt terecht dat er niet zoiets bestaat als een homogene groep armen die aangeduid kan worden met de term onderklasse (Volkskrant, 2006). De *onderklasse* van een samenleving is een gemêleerde groep met allerlei verschillende kenmerken. De groep bestaat uit mensen met een minimumloon, tijdelijke en langdurig werklozen, studenten, arbeidsongeschikten, autochtonen, allochtonen, en een mix van al deze kenmerken. Het gevaar dat kleeft aan het gebruik van een term als onderklasse is dat daarmee een groep wordt gegeneraliseerd en gemarginaliseerd. De term *asociale*, zoals die vroeger werd gebruikt om de mensen die zich onbehoorlijk gedroegen aan te duiden, was misschien wel een veel betere term dan die van *onderklasse* of *lagere sociaaleconomische klasse*. Hiermee werd namelijk precies uitgedrukt welke mensen men op het oog had als er *beschaving* bijgebracht moest worden: de mensen die geen rekening hielden met een ander. Daarnaast is er nog iets eigenaardigs aan de hand met de term onderklasse. De armoede en huisvesting, maar ook de scholing, gezondheidszorg en kansgelijkheid van die onderklasse zijn, vergeleken met bijvoorbeeld de tijd van Max Weber oneindig veel beter dan die van onze huidige vermeende *onderklasse*. Een onderklasse is dus een relatief begrip; ze komt tot stand in de vergelijking met de algemene welvaart in een samenleving.

7. Het onrecht van gentrificatiebeleid

Dat armoede en de woonsituatie geen verklaring vormen voor slecht gedrag, dat gentrificatiebeleid grotendeels bewoners met een migratieachtergrond raakt, en er niet zoiets bestaat als een homogene groep die aangeduid kan worden met de term onderklasse, maakt gentrificatiebeleid dubieus. De bewoners van de Tweebosbuurt bijvoorbeeld, vormen een bonte

verzameling van allerlei verschillende mensen. Doordat zij tot een groep worden gerekend die is gebaseerd op inkomen en woningtype, worden zij als uniforme groep behandeld en dat levert een zeker onrecht op. Het gaat immers om de bestrijding van verpaupering en leefbaarheidsproblemen. Een groot deel van de bewoners heeft met deze problematiek niets te maken, én heeft er bovendien zelf het meeste last van. Hierin zit een zekere onrechtvaardigheid, en die hangt samen met de generalisering van de problematiek die samenhangt met het wonen in de armste laag van de bevolking.

Wat die onrechtvaardige behandeling van die vermeende onderklasse extra twijfelachtig maakt, is dat er door verdringing ook de voordelen van gentrificatiebeleid en sociale plannen voor dergelijke focuswijken mislopen. Bewoners zullen immers ook verdrongen worden naar wijken waar het NPRZ niet geldt, waardoor ze ook niet profiteren van de voordelen ten aanzien van leestijduitbreiding op scholen en allerlei andere sociale plannen. De raadsleden van NIDA wijzen terecht op deze problematiek. We zagen daarnaast dat de ruggengraat van gentrificatiebeleid wordt gevormd door de aanname dat *social mixing* goed is voor de buurt. Dat het leidt tot balans en dat het emancipatoire voordelen heeft voor die vermeende *onderklasse*. Deze theorie is echter omstreden, zoals we zagen in het theoretisch kader. In veel gevallen leidt het mengen van diverse bewoners juist tot meer conflicten. Mensen wonen immers graag tussen mensen op wie ze lijken. Engbersen schrijft daarover: *“Ik geloof niet in het ontstaan van allerlei warmbloedige contacten tussen arm en rijk, wel dat de sociaaleconomische structuur van een meer gemengde wijk sterker is, de leefbaarheid groter en dat er vluchtige, ook conflictueuze, contacten, zullen ontstaan tussen groepen bewoners waarvan juist arme kinderen profijt hebben”* (Volkskrant, 2006). Het grootste gedeelte van deze arme kinderen verdwijnt echter uit de wijk naar andere buurten waar ze in dezelfde situatie terecht komen; maar dan zonder de voordelen van het NPRZ.

De laatste factor die gentrificatiebeleid dubieus maakt, is dat de *social mixing* in de ene wijk leidt tot een nieuwe opeenstapeling van problemen in de andere wijk. Voor een groot deel wordt de grootstedelijke problematiek alleen maar verschoven naar wijken die ook al kwetsbaar zijn. De bewoners van die wijken hebben daarin niets te kiezen en zien hun wijk met lede ogen achteruit gaan. Geconfronteerd met die achteruitgang willen veel mensen dan ook verhuizen om die achteruitgang te ontvluchten. Echter, veel mensen die leven aan de onderkant hebben een zeer beperkte verhuismobiliteit. Men spreekt in dit geval ook wel over stadsgevangenen.

8. Het onvermijdelijke gentrificatiebeleid

Hoewel gentrificatiebeleid onrechtvaardig is, blijft dit beleid voorlopig onvermijdelijk en wel om de volgende redenen. In de eerste plaats hebben huizen nu eenmaal een beperkte levensduur en behoren sloop en nieuwbouw dus tot een oneindige cyclus binnen de stad. Daar komt bij dat er in

het huidige tijdsgewricht terecht een nieuwe nadruk is komen te liggen op de energietransitie en het aandeel dat de woningbouw daarbinnen kan hebben. Het is logisch dat men dan begint met die herstructurering, daar waar men de woningbouw kan combineren met een sociale opgave. In de tweede plaats liet de analyse al zien dat er een zekere padafhankelijkheid aan dit beleid kleefte door institutionele factoren. Het opkopen van tienduizend particuliere woningen en de schenking daarvan aan woningcorporaties, zoals in het verleden wel gebeurd is, zou in de huidige Europese markt ondenkbaar zijn. Daarnaast zagen we dat de corporaties aan nieuwe wetgeving zijn gebonden sinds de woningwet van 2015. In de derde plaats heeft gentrificatiebeleid waarschijnlijk ook te maken met de behapbaarheid van de problematiek. Met spreiding van problematiek verspreidt men ook het aandeel in geld, middelen en inzet die van onderwijs, zorg, hulpdiensten e.d. in een bepaalde wijk worden gevraagd. De vierde en laatste factor is enigszins paradoxaal. Het loslaten van normatieve claims, zoals we die nog steeds tegenkomen in de beleids- en wetenschapstaal, zorgt ervoor dat men moeite heeft om normen op te leggen. Onderzoek van RIGO liet zien dat bij een primaire voorraad in een wijk van meer dan twee derde, er een opeenstapeling van problemen ontstaat. Gentrificatiebeleid is dan onvermijdelijk redeneert men. Men voert hiermee quasi neutraal/technisch beleid terwijl men met *social mixing* wel degelijk een normatief standpunt inneemt. Met andere woorden, doordat men geen normatieve claims doet, moet men wel grijpen naar *social mixing* e.d. maar daarmee wordt uiteindelijk ook een normatieve claim gedaan: zonder waardenhiërarchie immers geen verheffing.

9. Nieuwe perspectieven

We sloten het vorige hoofdstuk af met het citaat van John Maynard Keynes: *De wereld wordt geregeerd door ideeën*. Door welke ideeën zou de 'wereld' van de grootstedelijke problematiek geregeerd moeten worden? In de eerste plaats moeten we af van de verkeerde generaliseringen, en bewoners niet meer afrekenen op hun inkomen, woningtype of afkomst, maar op concreet gedrag. Dat betekent dat er afscheid moet worden genomen van allerlei vormen van waardenrelativisme en er een duidelijke gedeelde set van normen en waarden moet worden geïmplementeerd. Een gezonde dosis paternalisme, om problematische bewoners *de weg omhoog* te wijzen, kan zeer heilzaam zijn. Echter, elke vorm van een totaaloplossing is autoritair en gevaarlijk. Bovendien is het de vraag in hoeverre de overheid normen en waarden moet en kan opleggen. Het antwoord op die vraag ligt in een prachtig instituut, met een rijke historie, dat uit het maatschappelijk middenveld als een bottom-up beweging is opgekomen: de woningcorporatie.

Dat de woningcorporaties, met elk hun ideologische oorsprong vanuit de verschillende zuilen, hun ideologische veren hebben afgeschud is een slechte zaak gebleken. Zij moeten terug naar een nieuw beschavingsoffensief. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen: 1) *Concrete gedragscodes*:

corporaties moeten weer hun verheffingsideaal omarmen en de bewoners afrekenen op gedrag. Dat kan in de vorm van heel concrete afspraken en een puntensysteem. Als bewoners te vaak over de schreef gaan kunnen ze naar nieuw op te richten *woonscholen* alwaar er een intensivering van maatschappelijke hulpverlening wordt gearrangeerd. Daarnaast zou er een beloningssysteem op moeten worden gezet voor bewoners die het goed doen. De corporaties kunnen dan mensen die zich goed gedragen, die iets betekenen voor de wijk, hun huis goed onderhouden en hun kinderen netjes opvoeden, een korting kunnen geven op de huurprijs. Goed gedrag belonen werkt immers beter dan negatief gedrag straffen. 2) *Woonscholen*: de oprichting van woonscholen moet weer worden ingezet om zodoende goede bewoners te behouden voor de buurt. Woonscholen moeten kleinschalig worden opgezet om gettovorming en stigmatisering tegen te gaan. De gedachte hierachter is dat bewoners die het wel goed doen moeten worden beschermd tegen het asociale gedrag van de bewoners die zich niet gedragen. Bewoners die zelfs in woonscholen niet kunnen aarden worden doorverwezen naar de *Skæve Huse*. 3) *Versterk de corporaties*: de rol van de woningcorporaties zou niet moeten worden beperkt door verkoop en sloop van het woonbestand. De opgave van verpaupering ligt immers vooral in de particuliere voorraad. Herstructurering zou dus in eerste instantie gericht moeten zijn op de particuliere voorraad. 4) *Opzichteressen*: de verpleegsters of *opzichteressen* van weleer moeten terug de sociale sector in. Momenteel wordt er al gewerkt met wijkteams maar deze aanpak is nog veel te vrijblijvend. Corporaties en bijkomende hulpinstanties kunnen zo veel gericht achter de voordeur interveniëren mocht dat nodig zijn. 5) *Financiën*: om dit alles te kunnen realiseren moet de overheid de verhuurdersheffing, die inmiddels al jaren van kracht is, opheffen en de corporaties weer de rijke taak geven die ook hun ontstaansgeschiedenis heeft bepaald.

Persoonlijk ben ik voor gentrificatiebeleid, maar met grote reserves. Het is als schieten met hagel, en het veroorzaakt onrecht. De problemen rond de grootstedelijke problematiek gaan over gedrag. Het probleem met de verklaring voor menselijk gedrag is dat het is samengesteld uit een complexe samenstelling van interfererende factoren. Een aanpak moet daarom ook bestaan uit een combinatie aan maatregelen van scholing, werkgelegenheid, huisvesting en het stellen van normen en waarden. Die laatste factor lijkt mij momenteel ondergesneeuwd. Het wordt daarom hoog tijd dat in het discours het begrip *beschaving* weer de status terugkrijgt die het verdient.

Literatuurlijst

AD. (2019). Skaeve huze werkt maar is een prijzige voorziening, AD, monica beek, 20-02-2019.

Adams, J. (2006). The "broken windows" theory. *Supply House Times*, 49(5), 26-27.

Aedes. (2013, Geen krot meer te bekennen, geschiedenis van de volkshuisvesting.

Atkinson, R. (2016). Introduction: Misunderstood saviour or vengeful wrecker? the many meanings and problems of gentrification. *Urban Studies*, 40(12), 2343-2350.

Baarda, B. (2018). *Basisboek kwalitatief onderzoek : Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (Vierde druk. ed.). Houten, The Netherlands: Noordhoff Uitgevers bv.

Beauregard, R. A. (1986). "The chaos and complexity of gentrification" in: Lees, L. slater, T. & wyly, E. (2010). the gentrification reader, londen: Routledge.(Gentrification of the city)

Beekers. (2012). *Het bewoonbare land. geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Boom / SUN.

Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beleid in beweging : Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector* (2e, herz. dr. ed.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bos, A. (1946). *De stad der toekomst : De toekomst der stad : Een stedenbouwkundige en sociaal-culturele studie over de groeiende stadsgemeenschap*. Rotterdam: Voorhoeve.

Clark, E. (2005). "The order and simplicity of gentrification – a political challenge" in: Lees, L. slater, T. & wyly, E. (2010). the gentrification reader, londen: Routledge.

Dalrymple, T., & Rutenfrans, C. (2004). *Leven aan de onderkant : Het systeem dat de onderklasse instandhoudt* (1e dr. ed.). Utrecht: Het Spectrum.

- Demireva, N. (2015). Ethnic diversity and social cohesion: Immigration, ethnic fractionalization and potentials for civic action merlin schaeffer. *European Sociological Review*, 31(1), 133-136. doi:10.1093/esr/jcu080
- Deuten, B., Pauwels, S., & Sjerps, M. (2004). *De levensvatbaarheid van leefbaarheid*. Rotterdam : KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing,.
- Doucet, B. (2013a). Mixed communities: Gentrification by stealth? *Housing Theory and Society*, 30(2), 208-210.
- Doucet, B. (2010). *Rich cities with poor people : Waterfront regeneration in the netherlands and scotland*. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap ;; Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht,). , 205 p. : ill. ; 24 cm.
- Doucet, B. (2013b). Variations of the entrepreneurial city: Goals, roles and visions in rotterdam's kop van zuid and the glasgow harbour megaprojects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2035-2051.
- Engbersen, G., Snel, E., & Weltevrede, A. (2005). *Sociale herovering in amsterdam en rotterdam: Één verhaal over twee wijken - 8* Amsterdam University Press.
- Finkelkraut, A., & Vandenberghe, K. (2014). *Ongelukkige identiteit : De ontsporing van de multicultuur*. Antwerpen: De Bezige Bij Antwerpen.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy : Discursive politics and deliberative practices*. Oxford ;; Oxford University Press.
- Florida, R. (2012). *The rise of the creative class : Revisited (10th anniversary ed. ed.)*. New York, NY : Basic Books,.

- Fortuyn, P. s. (1997). *Tegen de islamisering van onze cultuur : Nederlandse identiteit als fundament*. Utrecht: Bruna.
- Foucault, M., & Heering-Moorman, C. P. (1989). *Geschiedenis van de waanzin in de zeventiende en achttiende eeuw* (5e dr. ed.). Meppel: Boom.
- Foucault, M., & Sheridan, A. (1991). *Discipline and punish : The birth of the prison*. London [etc.]: Penguin Books.
- Fukuyama, F., & Kapteijns-Bacuna, A. (1992). *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Amsterdam: Contact.
- Fukuyama, F., & Vernooy, R. (2019). *Identiteit : Waardigheid, ressentiment en identiteitspolitiek*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
- Gemeente Rotterdam. Bestuursdienst. (2003). *Rotterdam zet door : Op weg naar een stad in balans*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Groot, G. (2017). *De geest uit de fles : Hoe de moderne mens werd wie hij is : Met illustraties uit de geschiedenis van de beeldende kunst, architectuur, muziek, opera, toneel en film*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Groot, G. d. (2007). *Basisboek veiligheid / [cursusboek]*. (6e, gew. herdr. ed.). Zeist : Kerckebosch.
- Hajer, M. A. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2(1), 127-129.
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse : Ecological modernization and the policy process*. Oxford; Oxford: Clarendon Press ;; Oxford University Press.

- Hochstenbach, C., Uitermark, J., & Gent, v., W. (2015). *Evaluatie effecten wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("rotterdamwet") in rotterdam* AISSR, Universiteit van Amsterdam.
- Jennissen, R., Bokhorst, M., Bovens, M. A. P., & Engbersen, G. (2018). De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave. *Socialisme En Democratie*, 75(4)
- Kelling, G. L., & Coles, C. M. (1997). *Fixing broken windows : Restoring order and reducing crime in our communities* (1st Touchstone ed. ed.). New York : Simon & Schuster,.
- Kinneging, A. A. M., Rutenfrans, C., & Scheifes, A. (2005). *Geografie van goed en kwaad : Filosofische essays* (2e dr. ed.). Utrecht: Spectrum.
- Kleinhans R. (2012). A glass half empty or half full? on the perceived gap between urban geography research and dutch urban restructuring policy. *International Journal of Housing Policy*, 12(3), 299-314.
- Kleinhans R., & Varady D. (2011). Moving out and going down? a review of recent evidence on negative spillover effects of housing restructuring programmes in the united states and the netherlands. *European Journal of Housing Policy*, 11(2), 155-174.
- Klukhuhn, A. (2003). *De geschiedenis van het denken : Filosofie, wetenschap, kunst en cultuur van de oudheid tot nu*. Amsterdam: Bakker.
- Koopmans, R., & Schaeffer, M. (2016). Statistical and perceived diversity and their impacts on neighborhood social cohesion in germany, france and the netherlands. *Social Indicators Research*, 125(3), 853-883. doi:10.1007/s11205-015-0863-3
- Lakatos, I., & Musgrave, A. (1970). *Criticism and the growth of knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lans, J. v. d., Pflug, M., Appelman, S., Beekers, W., Custers, J., & Vereniging Canon Sociaal Werk. (2016). *Canon volkshuisvesting*. Amsterdam: Vereniging Canon Sociaal Werk.
- Lees, L. (2008). Gentrification and social mixing: Towards an inclusive urban renaissance? *Urban Studies*, 45(12), 2449.
- Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. (2008). *Gentrification*. New York : Routledge,.
- Lees, L., Slater, T., & Wyly, E. K. (2010). *The gentrification reader*. London ;: Routledge,.
- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of german pension politics. *The Policy Studies Journal*, 41, 169.
- Ley, D. (1994). *Gentrification and the politics of the new middle class*. London : Pion,.
- Lucassen, L., & Lucassen, J. (2018). *Vijf eeuwen migratie : Een verhaal van winnaars en verliezers* (Tweede druk. ed.). Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
- Lucassen, L., Scheffer, P., & Ballin, E. H. (2018). Naar een duurzaam migratiebeleid: Lessen uit het verleden.
- Meer, T. v. d., & Tolsma, J. (2014). Ethnic diversity and its effects on social cohesion. *Annual Review of Sociology*, 40(1), 459-478. doi:10.1146/annurev-soc-071913-043309
- Ministerie van VROM. (1992). *Nota beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst : Samenvatting*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.
- Niemöller, J. (2015). *De verschrikkelijke janmaat : Nederland en de centrumpartij*. Amsterdam: Uitgeverij Van Praag.

Nota stedelijke vernieuwing. (1997a). . Den Haag : Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen,.

Nota stedelijke vernieuwing. (1997b). In Ministerie VROM (Ed.), . Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Ostaaijen, J. J. C. v. (2010). *Aversion and accomodation : Political change and urban regime analysis in dutch local government: Rotterdam 1998-2008.* Eburon). , 270 p. : ill. ; 24 cm.

Ouwehand, A. L. (2018). *Menging maakt verschil: Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering* A+BE | Architecture and the Built Environment.

Popkin, R. H. (1999). *The columbia history of western philosophy.* New York: Columbia University Press.

Prak, N. P.,H. (1984). *Post-war public housing in trouble.* Delft: Delft University Press.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone : The collapse and revival of american community.* New York : Simon & Schuster,.

Schmitt, C., Kwaad, G., & Wit, T. d. (2019). *Het begrip politiek.* Amsterdam; Amsterdam: Boom ;; Parrèsia.

Scruton, R. (2015). *Fools, frauds and firebrands : Thinkers of the new left.* London: Bloomsbury Continuum, Bloomsbury Publishing Plc.

Slob, A., Van Kempen, R., & Bolt, G. (2006). *Spatial knock-on effects of area-based urban policies: Practices from utrecht, the netherlands.* Ongepubliceerd manuscript.

- Smith, N. g. (1996). *The new urban frontier : Gentrification and the revanchist city*. London :
Routledge,.
- Strauss, L. (1953). *Natural right and history*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tromp, B. (1995). *De wetenschap der politiek : Verkenningen* (2e, herz. dr. ed.). Leiden: DSWO
Press, Rijksuniversiteit Leiden.
- Trouw. (2000). Rotterdam voert de verkeerde lijstjes aan, door henny de lange. *Trouw*, 16
februari
- Uitermark, J., Duyvendak, J. W., & Kleinhans, R. (2007). Gentrification as a governmental
strategy: Social control and social cohesion in hoogvliet, rotterdam. *Environment and
Planning A*, 39(1), 125-141.
- Uitermark, J. (2003). 'Social mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: The
dutch policy of urban restructuring revisited. *Urban Studies*, 40(3), 531-549.
- Uitermark, J., & Duyvendak, J. W. (2008). Civilising the city: Populism and revanchist urbanism in
rotterdam. *Urban Studies*, 45(7), 1485.
- Uyterlinde, M., Velden, J. v. d., Gastkemper, N., & Platform31. (2017). *Zeventig jaar stedelijke
vernieuwing : Longread kennisdossier stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Platform31.
- Vers Beton. (2014). Onderzoek hoogvliet: Wijkaanpak heeft nauwelijks effect op sociale
mobiliteit van bewoners. door reinout kleinhans, lex veldboer, maarten van ham, wenda
doff.
- Vers Beton. (2018). Oververhitte woningmarkt zet woonvisie op losse schroeven, gwen van eijk,
07-12-2018.
- Volkskrant. (1996). Welkom in de waaier, in hoogvliet dreigt getto voor antillianen te ontstaan.

Volkskrant. (2006). Verhef de onderklasse; godfried engbersen, volkskrant 11 februari 2006.

Volkskrant. (2014). Leefbaar met 14 zetels de grootste, PvdA verliest enorm.(20 maart 2014)

Volkskrant. (2018). Leefbaar rotterdam staat buitenspel bij onderhandelingen, bart dirks, 05-04-2018.

VROM-raad. (2006). *Stad en stijging : Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.

Weber, M., & Vandekerckhove, L. (1990). *De protestantse ethiek en de geest van het kapitalisme*. (1. dr. ed.). Leuven: Acco.

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2017). Weible, christopher M., and paul A. sabatier. 2017. theories of the policy process. boulder, CO: Westview press. *European Policy Analysis*, 3(2), 397. doi:10.1002/epa2.1023

Weible, C., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.

Bijlage I: Bronnenoverzicht

Collegeperiode 2010 - 2014

Notulen

- Bron 1: Notulen 6 april 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid met inspreker Deetman naar aanleiding van het rapport Deetman/Mans over de problematiek op Zuid.
- Bron 2: Notulen 12 april 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid met insprekers van de woningcorporaties n.a.v. rapport Deetman/Mans en de evaluatie van Pact op Zuid
- Bron 3: notulen 5 mei 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. Terugblik op Pact op Zuid en rapport Deetman/Mans met hoofdrolspelers uit de periode 2006 – 2010.
- Bron 4: notulen 19 april 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid. Terugblik op Pact op Zuid en rapport Deetman/Mans met insprekers vanuit het maatschappelijk middenveld.
- Bron 5: Notulen 31 mei 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid, *Vooruitkijken*
- Bron 6: videoverslag 1 juni 2011, Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid, *Procedurevergadering*. (notulen helaas niet vindbaar)
- Bron 7: notulen 30 juni 2011 van de raadsvergadering n.a.v. eindadvies Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid met Kadernota tbv gemeenteraad. (niet alle genoemde citaten komen uit het schriftelijk verslag, de vergaderingen zijn niet letterlijk getranscribeerd door de griffie. Daarom moet worden doorverwezen naar het videoverslag van die datum op rotterdam.raadsinformatie.nl)

Brieven

- Bron 8: brief 19 mei 2011. Brief van het college 2010 – 2014 aan Themacommissie Kwaliteitssprong Zuid met nieuwe aanpak n.a.v. bevindingen rapport Deetman/Mans
- Bron 9: brief 4 juni 2012. Wethouder Karakus aan raadscommissie Fysieke infrastructuur en Buitenruimte.

Onderzoeken/rapporten/nota's

- Bron 10: onderzoek *Bijwerkingen van Herstructureringsoperaties*, van onderzoeksinstituut OTB. Posthumus, Kleinhans, Bolt, 2012 (Posthumus et. al., 2012)
- Bron 11: Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkelen vanuit kracht. Deetman/Mans
- Bron 12: Kadernota Kwaliteitssprong Zuid

Plannen

- Bron 13: Uitvoeringsplan NPRZ 2012 – 2014

Moties

- Bron 14: Motie 11gr1867 van 30 juni 2011 “*Ontmoedig instroom kansarmen*”. Aangenomen, voorstemmen: LR, VVD, CDA, CU, deel PvdA.

Collegeperiode 2014 – 2018

Plannen/notulen/brieven

- Bron 14: Woonvisie Rotterdam ‘Koers naar 2030’, aangenomen door gemeenteraad op 15 december 2016
- Bron 15: Nota van beantwoording op concept Woonvisie door stakeholders
- Bron 16: Beleidskader 17bb4990 Verkoop Huurwoningen van 28 september 2017
- Bron 17: Notulen raadsvergadering 2016 over de Woonvisie en het raadgevend referendum
- Bron 18: Notulen raadsvergadering 8 en 15 december 2016 over consequenties referendum en de Woonvisie
- Bron 19: Notulen raadsvergadering 28 september 2017, over de verkoop van huurwoningen door corporaties.
- Bron 20: Brief 2015 woningcorporaties aan Schneider t.a.v. de Woonvisie
- Bron 21: Brief 2016 woningcorporaties aan Schneider t.a.v. de Woonvisie

Moties/amendementen Raadsvergadering 25 augustus 2016:

- Bron 22: Motie 3, *Blok vormen*. aangenomen. Tegen stemden de SP fractie en het lid Talbi van de PvdA.
- Bron 23: *Motie 9: de balans heeft twee kanten*. Verworpen. voor: GL, PvdA, NIDA, SP en Tanya Hoogwerf LR
- Bron 24: Amendement F: *Woonvisie zonder verdringing*. Verworpen. Voor stemden PvdA, GL, NIDA, SP, CU/SGP

Moties/amendementen Raadsvergadering 15 december 2016:

- Bron 25: Motie 1, *Niemand hoeft Rotterdam te verlaten*. Verworpen: voorstemmen van PvdA, GL, NIDA, PvdD, SP, CU/SGP

- Bron 26: Motie 6, *Driemaal is scheepsrecht*, Verworpen: voorstemmen van PvdA, SP, GL, NIDA, VVD, CU/SGP, PvdD.
- Bron 27: Amendement A, *Behoud het sociale hart voor de wijk*. Verworpen voorstemmen van PvdA, GL, SP, NIDA
- Bron 28: *Voorstel voor het vaststellen van de Woonvisie*. Aangenomen. Het voorstel is met 25 stemmen voor en 18 stemmen tegen aangenomen. Tegen stemden de fracties van de PvdA, SP, GL, Nida, CU-SGP en PvdD.

Moties/amendementen Raadsvergadering 28 september 2017:

- Bron 29: Amendement A1, *Gentrificatie is geen doel op zich*. Aangenomen, unaniem

Collegeperiode 2018 – 2022

Plannen/notulen/brieven

- Bron 30: Raadsvoorstel transformatie Tweebosbuurt 30 oktober 2018
- Bron 31: Videoverslag Commissie Bouwen Wonen Buitenruimte op 21-11-2018. Rotterdam.raadsinformatie.nl. Helaas geen notulen vindbaar.
- Bron 32: Notulen raadsvergadering 29-11-2018 Besluit transformatie Tweebosbuurt
- Bron 33: Onderzoeksrapport RIGO, Research & Advies. 'Veerkracht in het Corporatiebezit', november 2018.
- Bron 34: Visie Tweebosbuurt Huurdersraad Vestia
- Bron 35: Coalitieakkoord 2018 – 2022 'Nieuwe energie voor Rotterdam'.
- Bron 36: Inspreekbijdrage dhr. Leewis FNV Lokaal 21-11-2018.
- Bron 37: Inspreekbijdrage dhr Verra FNV Lokaal 21-11-2018.

Moties raadsvergadering 29-11-2018

- Bron 38: Motie 2 'Sloop de huizen, niet de mensen' (CU/SGP). Is met algemene stemmen aangenomen.
- Bron 39: Motie 3 'Blijven wonen in de wijk' (GL). Is met algemene stemmen aangenomen.
- Bron 40: Motie 6 'Bouwen met ambitie aan de rand van de Tweebosbuurt'. (D66: verdere verdichting aan de rand van de Tweebosbuurt zonder afbreuk te doen aan het stedenbouwkundig ontwerp). Is met 42 stemmen voor en 2 stemmen tegen van de SP aangenomen.

- Bron 41: Motie 10, 'Meer sociale huur in Tweebosbuurt' (NIDA). Is met 34 stemmen tegen en 10 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, SP, DENK en PvdD.
- Bron 42: Motie 13, 'Huursubsidieggarantie Tweebosbuurt' (50Plus), (t.b.v. terugkeergarantie verdrongen bewoners, ook als de huizen te duur voor hen zijn), is met 34 stemmen tegen en 10 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP en Partij voor de Dieren.
- Bron 43: Motie 18, 'Bouw- en woontechnisch onderzoek Tweebosbuurt' (50Plus). Voortaan technische rapporten overhandigen aan de hele raad. Is met 34 stemmen tegen en 10 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP en Partij voor de Dieren.
- Bron 44: Motie 21, 'Vertraging van de uitvoering RVV Tweebosbuurt' (50Plus). Is met 33 stemmen tegen en 11 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP, PVV en Partij voor de Dieren.
- Bron 45: Motie 23, 'Stoppen van slopen Tweebosbuurt' (50Plus). Is met 33 stemmen tegen en 11 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP, PVV en Partij voor de Dieren.
- Bron 46: Motie 25, 'Renovatie 599 sociale huurwoningen Tweebosbuurt' (50Plus). Motie 25 is met 33 stemmen tegen en 11 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP, PVV en Partij voor de Dieren.
- Bron 47: Motie 30, 'Compenseren investeringen huurders' (DENK). Is met 34 stemmen tegen en 10 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP en Partij voor de Dieren. (Kurvers: dit wordt al geregeld door Vestia en huurdersraad)
- Bron 48: Motie 35, 'Blijf van onze sociale woningvoorraad af' (SP). Is met 33 stemmen tegen en 11 stemmen voor verworpen. Voor stemden de fracties van 50PLUS, NIDA, DENK, SP, PVV en Partij voor de Dieren.
- Bron 49: Motie 36, 'Zeg nee tegen een yuppendorp. Stop de sloop!' (SP). Is met 33 stemmen tegen en 11 stemmen voor verworpen. Voor stemden
- Bron 50: Raadsvoorstel Transformatie Tweebosbuurt: Met 33 stemmen voor en 11 stemmen tegen is het voorstel aangenomen. Tegen stemmen de fracties van SP, 50PLUS, NIDA, DENK, PVV en Partij voor de Dieren.