



Gemeente Amsterdam
Adviesraad Diversiteit en Integratie

► **Stad** — Forum



Divers en ongedeeld

Waarom Amsterdam zich niet zomaar laat tweedelen

Februari 2014

Inhoudsopgave

Divers en ongedeeld	3
Opbouw advies	4
Gedeeld versus ongedeeld	10
Sociaal/culturele tweedeling	11
Rechtvaardige stad	12
Risico's en trends	15
Vijf terreinen	16
Wonen	17
Voorzieningen	22
Onderwijs	23
Arbeidsmarkt	26
Gezondheidszorg	30
Ouderen	31
Participatie	32
Conclusie	35
Bijlage	36

Fotografie: Beeldbank Amsterdam

Personen op de foto's zijn Amsterdammers zonder directe context met de tekst.

Divers en ongedeeld

Waarom Amsterdam zich niet zomaar laat tweedelen

De opdracht aan de Adviesraad voor Diversiteit en Integratie (ADI) en Stad-Forum om het college op 'inspirerend en uitdagende manier' te adviseren had betrekking op de volgende vragen:

1. Is er in Amsterdam sprake van sociaal-economische en/of sociaal culturele tweedeling?;
2. Is die mogelijk tweedeling ruimtelijk in de stad zichtbaar?;
3. Kan bij een mogelijke tweedeling worden aangegeven of de effecten positief of negatief zijn?;
4. Kan worden aangegeven welke rol de overheid hierin kan spelen en hoe de eigen kracht van burgers hierbij kan worden aangewend?

"Idealiter zouden hieruit 'concrete aanbevelingen' voortvloeien die 'kunnen worden opgenomen in het programma akkoord (2014-2018) van een volgend college van burgemeesters en wethouders."

Onze werkwijze

Om het advies op te stellen hebben wij relevante literatuur en cijfers geraadpleegd, een beroep gedaan op onze eigen expertise in Stad-Forum en ADI, twee expertmeetings georganiseerd met deskundigen [zie bijlage] en een aantal interviews afgenomen met individuele specialisten. Het advies dat voor u ligt is een product van deze kennisvergaring. Niet iedereen was het overal over eens maar het advies belichaamt brede algemene en onderbouwde gevoelens over dit onderwerp. Als er duidelijk verschil van mening of inzicht bestond, is dat in de tekst weergegeven. Het eindproduct is uiteraard de geconsolideerde mening van de ADI en Stad-Forum. Door ons geraadpleegde personen zijn natuurlijk niet verantwoordelijk voor ons advies.

Vrij vroeg in dit proces hebben we besloten om ook als we de eerste vraag met 'nee' moesten beantwoorden, we wel degelijk de risico's en mogelijke ontwikkelingen wilden signaleren waarmee het bestuur rekening moet houden. Zowel Stad-Forum als ADI zijn adviesorganen met beperkte spankracht, geen beleidsinstellingen. Op een aantal terrein hebben we geprobeerd daarom concreet advies te geven, op een aantal niet, onderkennend dat onze expertise beperkingen oplegt.

Het is een relatief lang advies geworden omdat de problematiek niet eenvoudig is.

De executive summary vat de kernpunten samen.

Opbouw advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Eerst gaan we in op de randvoorwaarden en omstandigheden die de adviesaanvraag inspireerden. Vervolgens analyseren we een antwoord op de gestelde vragen in de termen waarin ze gesteld zijn. Daarna besteden we aandacht aan vijf terreinen waarop we mogelijke problemen en risico's voor de stad zien. Ten slotte vatten we ons advies kort samen.

Inleiding

We stellen voorop dat we de in uw toelichting uitgesproken zorg over toegenomen inkomensongelijkheid in Nederland delen (en dan laten we de vermogensongelijkheid nog buiten beschouwing).¹ Deze ontwikkeling is onmiskenbaar en zeker waar die samengaat met stagnatie aan de onderkant, een lastige arbeidsmarkt en clusters van kansarmoede, een mogelijke bedreiging voor Amsterdam. Ook al is de ongelijkheid en mogelijke uitsluiting in Nederland in vergelijking met de Angelsaksische wereld minder sterk en minder radicaal, zorg is gerechtvaardigd omdat we weten dat grotere inkomensongelijkheid allerlei afgeleide gevolgen heeft. Dit kan doorwerken zowel op individueel niveau zoals een veel lagere levensverwachting maar ook de samenleving als geheel verzwakken.² Recent onderzoek heeft laten zien dat een extreem ongelijke samenleving ook het leefklimaat van de hoge inkomens verslechtert. Beleid om ongelijkheid te verkleinen en sociale mobiliteit in stand te houden of te vergroten is daarom geen politiek of ideologisch belang, het is een belang van iedereen.

Tweedeling of niet?

De vraag van het college is gesteld in termen van 'tweedeling'. Net als het college stellen we vast dat deze term vaak en steeds vaker wordt gebruikt en altijd om een impliciet ongewenste situatie in de stad te beschrijven. Bij onze analyse of hiervan sprake is, zijn we zo vrij om ook de termen 'toenemende segregatie', 'binnen en buiten de ring' en 'gedeelde versus ongedeelde stad', door u in de inleiding gebruikt, in ons advies mee te nemen. Het zijn allemaal termen die gaan over hetzelfde onderwerp: de vraag of er in de stad tegenstellingen bestaan die haar samenhang kunnen bedreigen.

We constateerden brede overeenstemming onder alle participanten aan ons onderzoek dat een letterlijke 'tweedeling', een scheiding tussen een deel van de stad en een ander deel van de stad, een onoverbrugbare of in elk geval onoverbrugde afstand, niet aan de orde is. Tweedeling zo gezien is een absoluut verschijnsel: het is het een of het is het ander. En zoals het wel eens over zwangerschap wordt gezegd: je bent het wel of je bent het niet, half zwanger bestaat niet.

¹ Wilterdink, N., 'De toenemende inkomensongelijkheid in Nederland,'

² Wilkinson RG, Pickett KE. *The Spirit Level*. Andere werken, zie literatuurlijst.

Daarmee is de vraag naar tweedeling snel beantwoord: in deze betekenis is daarvan in Amsterdam geen sprake, noch sociaal- economisch, noch sociaal-cultureel. De uitdaging om te laten zien dat er wél sprake is van tweedeling is aan degenen die claimen deze ontwikkeling te zien. Wij waren niet overtuigd noch door hun argumenten, noch door hun cijfers.

Dat wil niet zeggen dat er geen risico's zijn die de samenhang van de stad bedreigen maar wij menen dat het niet nuttig is die in termen van tweedeling te analyseren. Er zijn problemen en risico's in de stad en er zijn 'pockets' met een accumulatie van problemen maar het is ongenueanceerd en onverstandig om dat als tweedeling te kenschetsen. Ongenuanceerd omdat het niet met cijfers kan worden onderbouwd, onverstandig omdat de politieke context van de term tweedeling en het politiek gebruik ervan averechts kan werken omdat het noodzakelijk beleid of penetrerende analyse een partijdig politiek kleurtje geeft. Amsterdam is daar niet mee gebaat.

We hopen hieronder te laten zien dat een niet aan dit begrip hangende benadering meer en vooral meer bruikbare resultaten oplevert en bovenal, dat beleid op relevante terreinen niet verdedigd zou moeten worden op deze basis maar op zijn merites. Bestrijdt armoede, zorg voor goede woningen, *nudge*, verbeter onderwijs, behoudt de sociale mobiliteit en doe dat omdat dit inherent belangrijke doelstellingen zijn. Een beroep op dreigende of al bestaande tweedeling als dat breed wordt ervaren als een politiek geladen en ongedefinieerd begrip, ondermijnt die verdediging.

Dit is meer dan een woordenspel. Als woorden politieke lading hebben of krijgen dan hebben ze politieke consequenties. Dat is uiteindelijk ook de reden dat ze worden gebruikt. Wij stelden in onze gesprekken een breed gedeelde zorg vast over de mate waarin belangrijk beleid gehinderd of zelfs verhinderd wordt door het *framen* ervan in politieke termen.

“Praktisch advies: verdedig beleid op zijn eigen termen en niet met argumenten, stellingen of terminologie die nuttig en noodzakelijk beleid mogelijk controversieel maakt.”

“Praktisch advies: er is geen sprake van tweedeling in Amsterdam.”



Segregatie

'Segregatie' is een vergelijkbaar lastige term. Gebruikt als een vakterm in de statistiek, zoals O+S het doet, zegt segregatie wat over de mate waarin iets, bijvoorbeeld inkomen, binnen de stad evenredig is verdeeld. Zo gezien is het een gebruiksterm die zijn nut heeft. Over de vraag of een mate van statistische segregatie 'slecht' of 'goed' is, zegt dit niets. Een uitleg van dat statistisch gebruik hebben we opgenomen in de voetnoot.³

'Segregatie' heeft echter ook een politieke betekenis en het is in die hoedanigheid dat het woord meestal wordt gebruikt, buiten de wereld van statistische analyse. Het is een geladen begrip dat in de geschiedenis van de Verenigde Staten honderd jaar van *wettelijke, opzettelijke en doelbewuste scheiding* van zwarten en blanken heeft gedekt. Segregatie bestond juridisch in het Diepe Zuiden waar Rosa Parks niet voor in de bus mocht zitten en er drinkfonteinjes waren voor zwarten en blanken. Amerikaanse apartheid.

Als er in Nederland in de politiek over segregatie wordt gepraat, wordt dát natuurlijk niet bedoeld want we kennen geen legale segregatie, maar dat weerhoudt de gebruikers niet: segregatie is altijd en per definitie slecht. Voor onze discussie over verschillen in Amsterdam is het in die betekenis niet interessant. Een moreel oordeel over de mate van statistische segregatie die wel en niet acceptabel is kan nogal divers uitvallen en iedereen zal het

³ Segregatie meten: De dissimilariteitsindex is een maat voor de ruimtelijke spreiding van een minderheidsgroep ten opzichte van de overige bevolkingsgroepen, gegeven hun relatieve omvang. Ze hangt niet af van het percentage minderheden waaruit een land of stad bestaat, en varieert van 0 (geen segregatie) tot 100 (volledige segregatie). Een interpretatie van de index is het percentage van de minderheidsgroepering dat vanuit de basissituatie zou moeten verhuizen naar andere gebieden om een evenredige verdeling te krijgen.

De indices worden hoger naarmate je de gebieden kleiner opdeelt.

(Aangepast overgenomen van *Buurteffecten in Perspectief*, CPB, 2011 /08)



erover eens zijn dat nul procent statistische segregatie net zo onwaarschijnlijk is als honderd procent statistische segregatie.

Segregatie is ook niet het tegenovergestelde van integratie. Als integratie onvolkomen is, volgens welke definitie dan ook, dan wil dat nog niet zeggen dat er sprake is van segregatie, noch in morele noch in statistische zin. Als we het al in dit advies gebruiken – en dat zullen we spaarzaam doen – dan is het in die statistische betekenis.

Ten slotte hangt de vraag naar de mate van statistische segregatie af van de gekozen eenheid ofwel het aggregatieniveau. Amsterdam heeft 97 buurtcombinaties en voor onze doeleinden 8 stadsdelen. Het maakt nogal wat verschil welke eenheid je bekijkt of je een grote mate van segregatie aantreft of niet. Anne van Grinsven en Arjen Zandstra stellen terecht vast dat de relevante leefbuurt van de meeste mensen zich ruimtelijk beperkt en dat de rest van de wijk er niet erg toe doet. Wat de vraag oproept hoe belangrijk het vaststellen van segregatie is.⁴ Misschien is het beter om de stad als geheel te bezien.

⁴ Grinsven, Gestuurd mengen

“Praktisch advies: gebruik de term segregatie alleen voor statistische doeleinden.”

'De ring'

De afgelopen jaren is 'de ring', bedoeld is dan de A-10, een soort scheidslijn geworden, in het debat ten minste. Het is als de ouderwetse spoorlijn in Amerikaanse stadjes waar je tamelijk kansloos was als je aan de verkeerde kant van de *tracks* was geboren. En niet alleen in Amerika: in Hilversum gold hetzelfde voor mensen die 'over het spoor' woonden. Het is een gemakkelijk beeld dat een vermeende tweedeling schijnbaar mooi samenvat, zij het in net even andere woorden.

Het is echter té gemakkelijk. Het verbaast ons en velen van onze zegslieden dat ook vertegenwoordigers van het gemeentebestuur zelf deze symbolische scheidslijn hanteren, daarmee een soort van tweedeling creërend. Door te stellen dat de stad door de A-10 gedeeld wordt in plaats van dat zij één groot en divers lichaam is, wordt de 'ongedeelde stad' die als beleidsideaal wordt neergezet juist permanent ondermijnd. Anders gezegd: je creëert het probleem dat je constateert. Een self fulfilling prophecy.

Bovendien is het zelfs bij oppervlakkige beschouwing een tamelijk onzinnige scheidslijn. Buitenveldert en een deel van de Zuidas liggen buiten de ring, net als Diemen, Zuidoost en andere wijken die overduidelijk niet worden bedoeld als het over binnen en buiten de ring gaat. Noord ligt binnen de ring maar voor praktische doeleinden maken gebruikers van 'de ring' het IJ deel van hun structuur. Verder is er continue dynamiek in de stad, zodat een dergelijke starre afbakening geen recht kan doen aan wat Amsterdams kracht is: hij is veel te statisch.

Het is waar dat er minder huishoudens met lage inkomens in de stadsdelen binnen de ring wonen dan vroeger (als de grachtengordel als norm genomen wordt, geldt natuurlijk een nog sterkere differentiatie; maar de ring werkt gemakkelijker in het communicatieve). De inkomensdiversiteit is daar inderdaad afgenomen. Tegelijkertijd is het aantal midden- en hogere inkomens buiten de ring toegenomen.

De tuinsteden zijn ooit opgezet met woningen voor lage- en middenklasse, met een enkel wat rijker deel. Het waren tamelijk homogene wijken die qua samenstelling nogal wat afweken van de rest van de stad. Zo gezien zou het mogelijk zijn dat de huidige situatie de facto diverser en gevarieerder is dan in dat verleden. Zoals een van de geïnterviewde zei: de Baarsjes wordt de Pijp van het komend decennium, oftewel, de trek naar West gaat door en verbindt de stad meer dan ooit. Anders gezegd: de A-10 als 'ring' heeft in deze discussie geen betekenis.

O+S bevestigt ons dat het moeilijk is over de periode vijftig, zelfs dertig jaar geleden relevante informatie te krijgen. Men denkt echter dat Nieuw West de hogere middeninkomens kwijtraakte in de jaren zeventig, terwijl die in de centrale stad juist weer zijn toegenomen sinds de jaren negentig (hieronder bij 'historisch proces' komen we daar op terug). Opnieuw een reden om het vaststellen van segregatie met enige reserve te behandelen. Anders gezegd, het kon er nu wel eens een stuk minder gesegregeerd voorstaan dan in een niet zo ver verleden, ook al lijkt de statistische segregatie toe te nemen. Het zijn heel relatieve en heel tijdsbepaalde vaststellingen.

Vanuit de andere kant, vanuit de grachtengordel bekeken, was de Jordaan ooit een volkswijk met vooral lage en lage middeninkomens. En vooral ook slechte woningen. Dat is niet meer

zo. De gemiddelde inkomens zijn aanzienlijk hoger en de huizen zijn aanzienlijk beter. Een volkswijk is verdwenen, je zou het *gentrification* kunnen noemen. Tegelijk is de armoede afgenomen. Is dat problematisch? En was de menging van de buurt met de grachtengordel wel zo hecht als die nu nostalgisch wordt voorgesteld? Het opruimen van krottenwijken was altijd een doelstelling van beleid, is dat nu ineens een probleem geworden? Hoewel we dus de toename van statische segregatie niet willen ontkennen en al helemaal niet negeren, toch een paar cijfers die misschien laten zien dat de stad beter verdeeld is dan sommigen denken en dat de ring minder belangrijk is dan soms verkondigd.

1 januari 2012 percentages

	Niet Westerse allochtonen	Alleenst	lage inkomens (2009)
Centrum	14,4	63,9	32,3
West	31,8	58,6	33,4
Nieuw-West	50,2	44,3	25,7
Zuid	17,4	57,8	28,6
Oost	33,7	52,1	28,5
Noord	37,4	44,9	29,3
Zuidoost	64,1	48,3	33,4

Hele stad 35,0 53,6 30,1

(Kerncijfers stadsdelen, Amsterdam in cijfers 2012, pagina 29 e.v.)

Het lijkt erop dat de percentages lage inkomens in de stadsdelen maar weinig van elkaar verschillen en variëren van ongeveer 26 tot 33 procent. Dat het percentage lage inkomens in Nieuw West lager ligt dan in Zuid laat zien dat het beeld gecompliceerder is dan velen denken. Dat dit ook het stadsdeel is met de op Zuidoost na meeste 'niet westerse allochtonen' (als we die terminologie nog even mogen overnemen uit de kerncijfers) en de minste alleenstaanden geeft al aan dat de stad diverser in elkaar zit dan de ring kan duiden.

“ Praktisch advies: schei uit over 'de ring'. ”



Gedeeld versus ongedeeld

Het college heeft als doelstelling een 'ongedeelde stad, zonder extreme verschillen tussen arm en rijk'. Het eerste deel van deze formulering verwoordt een andere doelstelling dan het tweede deel. Anders gezegd: grote verschillen tussen arm en rijk hoeven een ongedeelde stad niet te verhinderen en omgekeerd, kleine verschillen tussen arm en rijk hoeven geen ongedeelde stad op te leveren. Wat wel of niet valt onder de noemer 'extreem' is voorts een politieke afweging waarover weldenkende mensen van mening kunnen verschillen. Als doelstelling is het dus een open formulering.

We zijn zo vrij om ze uit elkaar te halen, althans beide doelstellingen niet als gelijkwaardig te beschouwen. De doelstelling van een ongedeelde stad staat voor ons voorop – waarbij we de discussie over wat dat precies betekent niet uit de weg gaan en niet énkél naar inkomen kijken.

We wijzen er graag op dat alle onderzoeken laten zien dat Amsterdammers een sterke stadsidentiteit hebben. Ze voelen zich primair Amsterdammer, veel meer dan Nederlander. Dit geldt voor *alle* Amsterdammers, waar ze ook wonen en van welke sociaal economische achtergrond dan ook. A prima vista zou dat erop wijzen dat in elk gevoelsmatig Amsterdammers zich deel voelen van dezelfde eenheid, ongedeeld. Het kan niet genoeg onderstreept worden hoe belangrijk deze identificatie is. Een beleidsdoelstelling op zich zou al moeten zijn om die stadsidentiteit te koesteren en te versterken.

“Praktisch advies: Amsterdam is een diverse en gevarieerde stad, problematiseer dat niet door het spook van ongedeeldheid op te roepen.”

Sociaal/culturele tweedeling

Voorop gesteld moet worden dat in een diverse stad als Amsterdam ook bijzonder diverse sociale en culturele banden en netwerken ontstaan. De vanzelfsprekendheid daarvan doet ons de stelling verwerpen dat er een sociaal/culturele tweedeling in de stad zou zijn of zelfs zou dreigen en uw vraag dienaangaande dus met neen te beantwoorden. Dit laat onverlet dat er grote sociaal culturele verschillen bestaan die soms het gevolg zijn van sociaal economische omstandigheden van de betreffende burgers. Voor zover deze risico's opleveren en voor beleid in aanmerking komen, komen we er hieronder op terug. Voor zover deze verschillen in leefstijl en beleving het gevolg zijn van verschil in opleiding of achtergrond moeten we ons afvragen in hoeverre we dit moeten problematiseren. Maar al te gauw ontaardt dit in de onaangename promotie van een soort 'leitkultur'. Onderzoek van Jan Willem Duyvendak heeft echter laten zien dat er in Amsterdam een opvallende consensus bestaat over de gedeelde normen en waarden.

Amsterdam biedt een enorm breed palet aan cultuur en vermaak. Als hoofdstad heeft Amsterdam in dat opzicht ook een taak die de stadsgrenzen ver overstijgt. Door de Amsterdamse diversiteit ontstaan/bestaan er nogal diverse en soms van elkaar afgescheiden groepen cultuurgebruikers. *Zij houdt van mij* draait een jaar lang volle zalen. KCO is vrijwel altijd uitverkocht. Soms overlappen bezoekersgroepen, soms niet. Als er sprake is van enige deling dan is die het gemakkelijkst vast te stellen tussen high culture en low culture. Niets nieuws onder zon, dat was altijd al zo.

Wordt de kloof groter? Komen er steeds minder hoogopgeleide high culture types naar low brow activiteiten? En komen laag opgeleide low brow inwoners niet naar de high brow activiteiten? Wel, misschien is het goed dat er voor vele doelgroepen vele activiteiten zijn en is dit helemaal geen probleem. Zoals ook Gabriël van den Brink in het Stadsgesprek 3 op 2 december 2013 opmerkte, is de samenhang van Nederland sinds de verzuiling niet meer zo duidelijk. Verzuiling was inkomens overstijgend. Nu we er vanaf zijn, gelukkig, is het niet vanzelfsprekend dat sterk verschillende interessegroepen zich vinden in hetzelfde vermaak, dezelfde cultuur waarderen.

“ Praktisch advies: accepteer dat Amsterdam een stad is met veel cultuur, high en low, en dat de verschillende consumentengroepen op zijn best af en toe overlappen. Dat is geen probleem. ”



Een rechtvaardige stad

De grondslag voor uw adviesvraag en voor bovenstaande overwegingen is natuurlijk de basisvraag hoe een stad er naar zijn aard uit zou moeten zien. Veel aspecten daarvan hebben met politieke keuzes te maken maar veel ook niet, zeker als het zaken zijn waarover we het allemaal eens zijn. We haken graag aan bij het verhaal en het boek van de Amerikaanse sociologe Susan Fainstein over *The just City*, als een referentiekader voor de vragen die we ons stellen. Fainstein is populair in Amsterdamse kringen, was onlangs nog op bezoek, en wordt regelmatig geciteerd als het gaat over de doelstelling van een ongedeelde stad. In haar omschrijving bepaal je of een stad *just* is aan de hand van drie criteria: democratie, diversiteit en wat zij *equity* noemt, dat wil zeggen een mate van 'fairness' ten opzichte van burgers die niet allemaal gelijk gestart zijn (dat wil dus niet zeggen *equality*). In haar boek houdt ze in de vergelijking met Londen en New York Amsterdam voor als een voorbeeldstad, vooral op basis van beschikbare woningen. Ze veronderstelt zelfs dat de grote beschikbaarheid van sociale huurwoningen de inkomens aan de onderkant te laag inschat omdat onze lage inkomens een aanzienlijk lager percentage van hun inkomsten kwijt zijn aan woonkosten. De drie criteria die ze aanvoert zijn echter moeilijk te operationaliseren, althans niet zonder er steeds een waardeoordeel aan te hangen. De kritiek op Fainstein is dan ook dat wat fair is en wat rechtvaardig bij uitstek politieke keuzes impliceert. Fainstein onderstreepte verder een punt dat veel van de door ons geraadpleegde deskundigen deelden: buurten zijn tegenwoordig aanmerkelijk minder belangrijk voor je sociale leven dan ze vroeger waren. Je vrienden, jouw soort mensen, je sociale contacten: ze hoeven allemaal niet meer om je heen te wonen. De socioloog Van Doorn wees er in 1955 al op dat de wijkgedachte, waarin mensen uit verschillende sociale klassen in harmonieuze

wijken zouden samenwonen, niet langer relevant was. Hij dacht dat gemeenschapsvorming steeds meer aan de hand van leefstijlen zou plaatsvinden.⁵ Social media hebben dit proces in een stroomversnelling gebracht.

In termen van rechtvaardigheid willen wij daar nog aan toe voegen dat sociale mobiliteit een cruciaal deel is van een stad met een hart. In Nederland is de sociale mobiliteit gelukkig hoog, zoals wordt bewezen door hier geboren kinderen van slecht opgeleide, soms analfabete immigranten, die de kans krijgen en pakken om hbo of universitair onderwijs te volgen.

Daarmee zitten ze op een traject dat kinderen van laag opgeleide (autochtone) ouders sinds een jaar of veertig, vijftig volgen.⁶

Het laaghangend fruit in die groep is nu wel geplukt wat leidt tot een zekere mate van stagnatie aan de onderkant van de samenleving in brede zin (met name bij autochtonen). Omdat de autochtone Amsterdammer nu uit een (etnisch- cultureel) diverse omgeving komt en daar een groter reservoir aan niet benutte potentiële intelligentie zit, kan en moet de sociale mobiliteit in de stad groter zijn dan in de rest van het land. Dat blijkt inderdaad zo te zijn, en dat te optimaliseren en te bewaken is een belangrijke taak van de overheid.

⁵ Geciteerd in Van Grinsven, Gestuurd mengen, pag 12

⁶ Zie recente SCP en CBS rapporten over integratie, artikelen in onder meer Elsevier over de studentenbestanden van universiteiten, en Frans Verhagen, Hoezo mislukt?



“Praktisch advies: een rechtvaardige stad kenmerkt zich door democratie, diversiteit en fairness. Dat doet Amsterdam helemaal niet slecht maar zorg dat de sociale mobiliteit bewaard blijft.”

Conclusie tweedeling

Wij concluderen dat het niet aangaat om te spreken over 'tweedeling', over 'de ring' of over een '(on)gedeelde stad'. Van dat alles is geen sprake. We roepen met name personen van gezag op om zich niet van deze te gemakkelijke termen te bedienen.

Er kunnen talloze redenen zijn om beleid te voeren om armoede te verminderen, kansen te vergroten, woningen beter te verdelen of wat dan ook en daartoe op te roepen. Dat zijn keuzes die we als Amsterdam kunnen maken. Maar het is belangrijk om die keuzes dan ook in die termen te rechtvaardigen en niet in slecht of niet gedefinieerde terminologie die maar al te gauw een eigen leven gaat leiden of een stoplap wordt voor van alles en nog wat (*Het Parool* zegt regelmatig: de ongedeelde stad staat op het spel, zonder te vertellen hoe en waarom. Het komt zo langzamerhand bij zowat elke vaststelling van een probleem op de proppen, van toegenomen eenzaamheid tot het gebruik van de stadsparken.) Het draagvlak van beleid moet breed zijn en zo weinig mogelijk gepolitiseerd.

Wij delen met velen van onze zegslieden de zorg dat als een dergelijke terminologie maar vaak genoeg gebruikt wordt het risico groot is dat de situatie waarvoor gewaarschuwd wordt maar die niet aanwezig is, zich wel degelijk gaat voordoen. Een *self fulfilling prophecy*. Blijf hameren op 'buiten de ring' als de arme kant van de stad en iedereen gaat denken dat het ook zo is, ernaar handelen en voila, buiten de ring wordt armer omdat hogere inkomens er niet willen wonen.

Dan hebben we het nog niet eens over de mogelijke effecten op bewoners van een stuk van de stad dat steeds wordt weggezet als inferieur (en een ander als superieur). Het gaat niet zozeer om stigmatisering als om het onterecht op een grote hoop smijten van mensen en wijken. Door het niet meer gebruiken van termen als allochtonen en autochtonen wilde de stad dat nu juist voorkomen, het gaat niet aan om op een andere manier opnieuw met grote kwasten te werken.

Als we toch de uitdaging willen aangaan om met een alternatieve terminologie te komen om de urgentie van beleid kort samen te vatten in wél pakkende termen dan past geen formulering beter dan die door Bill Clinton op de Democratische conventie in 2012: *'We are in this all together.'* Uitgedrukt in Amsterdamse termen (en we zijn niet de eersten of de enigen die hebben opgemerkt): schakel in elk geval in het debat van Amsterdam naar We are Amsterdam.

“ Praktisch advies: gebruik terminologie als 'tweedeling', 'de ring' of '(on)gedeelde stad' niet en rechtvaardig beleid als je ervoor kiest met overwegingen die juist uitgaan van de stad als een eenheid. ”

Risico's en trends

Dit alles gezegd hebbende, is het wel degelijk zo dat er ontwikkelingen in de stad zijn die op termijn, als trends zich doorzetten en/of de economie blijft haperen, problemen kunnen opleveren of bestaande problemen verergeren. Daarmee samen hangt de vraag of en hoe de overheid ontwikkelingen kan en moet beïnvloeden, bepaalde trends moet keren of juist gebruiken om doelstellingen te realiseren. Ook zonder voetstoots te accepteren dat verschillen groter worden, laat staan overbrugbaar, is er op een aantal terreinen urgentie van beleid. Een paar min of meer algemene opmerkingen vooraf, deels zo geformuleerd door de door ons geraadpleegde deskundigen.

Een van hen formuleerde mooi dat de primaire verantwoordelijkheid van de stad er een is aan haar bewoners. Dat mag een open deur lijken, op een aantal terreinen zal dit terugkomen als een belangrijk uitgangspunt. Om het grof te formuleren: gezien de moeite die het kost om de werkloosheid te verlagen, kan Amsterdam beter daar op inzetten dan op het vergroten van de toegankelijkheid. Of een ander punt op het terrein van woonvoorzieningen: het is minstens zo belangrijk om middenklasse gezinnen die een andere, duurdere woning willen in de stad (en beter nog, in de buurt) te houden als middenklasse gezinnen van buiten de stad aan te trekken.

Een verrassend groot aantal van onze deskundigen waarschuwde dat Amsterdam als regio moet worden bekeken. Het risico werd gesignaleerd dat Amsterdam omringd kan raken door relatief arme gebieden. Wil je daar als overheid enige grip op hebben dan is super-regionaal beleid nodig. Anderen stelden vast dat bijvoorbeeld in het uitgaansleven of winkelen er grote stromen naar omliggende gebieden gaan. De in- en uitstroom met de regio, kortom, moet niet onderschat worden.

Amsterdam is een dynamische stad. De dynamiek van de economie is daarvoor cruciaal. Zoals een van onze zegslieden het formuleerde: dynamiek leidt bijna automatisch tot grotere ongelijkheid. De economische dynamiek is niet gelijk verdeeld over de stad. Een ander zei: 'Ongelijkheid hoort bij de stad'. Zoals we eerder opmerkten: het is een politiek oordeel hoeveel ongelijkheid 'rechtvaardig' is en ook een keuze. Eventuele ongewenste effecten van deze dynamische ontwikkeling kunnen met beleid geredresseerd worden, waarbij fairness het criterium kan zijn.

“Praktisch advies/uitgangspunt: zorg er als stad voor dat voor de bewoners een gezonde economische dynamiek gewaarborgd is; dat schept op zijn beurt ook ruimte voor beleid.”

Vijf terreinen

We brengen verslag uit van het advies dat we op vijf terreinen van de geraadpleegde deskundigen hebben gehoord: woningbouw, arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg en participatie. Niet op alle vijf even uitgebreid en vaak hangen deze terreinen samen, maar dit is waar beleid relevant kan zijn en waar de risico's zich voordoen.

Vooraf: het historisch proces

Het is goed om een tijdsperspectief te houden. Het aantal inwoners van Amsterdam nam tussen 1960 en 1985 sterk af. Vooral de lage middeninkomens vertrokken naar de suburbs. De stadsvernieuwing versterkte dat proces: mensen kregen woningen aangeboden in ruil voor het verlaten van oudere woningen in de stad die vervolgens vernieuwd werden. Sinds 1985 nam verder ook het aantal studenten toe, met name door toename hbo-studenten. Tussen 1986 en 2012 nam de werkgelegenheid toe tot 475.000 mensen met een baan van 12 uur of meer, een toename van 180.000. Het welvaartspeil steeg, zowel qua inkomen als in woningen vastgelegd vermogen.

Je zou kunnen zeggen dat de middenklasse, de vutters en pensioengerechtigden de kans kregen de stad te verlaten en dat massaal deden. Dat moet per saldo een vergroting van het percentage lagere inkomens opgeleverd hebben, al was dat niet noodzakelijk een verarming van de stad.

Sinds de jaren negentig is een omgekeerd proces op gang: jonge hoogopgeleiden, aanvankelijk zonder kinderen, willen juist niet in de suburbs wonen maar in dynamische steden. De middenklasse inkomens hebben echter moeite om zich in de stad te vestigen of te handhaven. Een van de meer plezierige gevolgen is dat stadsbewoners steeds minder aan de auto hangen, met positieve consequenties voor openbaar vervoer en de fiets (zie ook Staat van de stad 2012). Dat we als bewoners tegenwoordig in een fietsfile terecht kunnen komen, moet dan als winst beschouwd worden. Van onze grote stadsfilosoof weten we dat er geen voordelen zonder nadelen zijn. Of omgekeerd.

Voor ons is van belang dat deze ontwikkelingen een belangrijke mate van eigendynamiek hadden en alles behalve voorzien waren. Het noopt tot terughoudendheid in het verwachten dat beleid altijd leidt tot de gewenste effecten. Maakbaarheid is een illusie, zei een van onze zegslieden en hij bedoelde dat zowel in de vorm van vertrouwen op markt als van vertrouwen op beleid.

“ Praktisch advies: hanteer een flexibel perspectief. Wat nu gebeurt geeft niet noodzakelijk inzicht in toekomstige ontwikkelingen. ”

I. Wonen

'Tweedeling' komt vaak (het meest) ter sprake als het gaat over het Amsterdamse huizenbestand. De afname van het percentage sociale huurwoningen en de toename van koopwoningen, bewust beleid van het college en haar voorgangers, vertaalt zich volgens sommigen in deze tweedeling, volgens anderen in 'ontoegankelijkheid' van de stad voor bepaalde inkomensgroepen. Ook hier lopen we tegen weerbarstige feiten aan. Zo is de grootste afname van huurwoningen niet in het Centrum maar in West en Zuidoost.

Het bezit corporaties is gedaald van 206.000 woningen in 2001 naar 185.141 nu.

Huurwoningen per stadsdeel:

	1999	2012
Zuidoost	30.000	vs. 24.500
Noord	31.000	vs. 27.500
Nieuw West	36.500	vs. 33.500
West	30.000	vs. 28.000
Zuid	24.500	vs. 24.000
Centrum	17.000	vs. 17.500
Oost	29.000	vs. 33.000

Een aantal deskundigen stelde dat er nu sprake is van een stilval van nieuwbouw in sommige buurten, waarschijnlijk als gevolg van de crisis. Volgens hen verpauperen sommige stukjes van de stad (Geuzenveld werd genoemd) wel degelijk door afwezig onderhoud en uitzichtloosheid van verbetering van de buurt, en, per definitie, ook de afwezigheid van nieuwkomers. In Geuzenveld zouden allang nieuwe woningen gebouwd moeten zijn zoals langs de A-10 wel is gebeurd. In deze buurten lijken problemen zich wel degelijk op te stapelen. Je mag aannemen dat de vertraging door de crisis zichzelf zal oplossen maar dat gaat nog wel even duren en hulp is gewenst.

Over de vermeende terugval van sociale huurwoningen in het Centrum en Zuid zei een van de deskundigen dat als het verkopen van één huurwoning de corporaties in staat stelt om er twee te bouwen in andere delen van de stad, de keuze voor de hand ligt als de stad het grootst mogelijke aantal sociale huurwoningen wenst. Corporaties kiezen voor een ruim aanbod van woningen, meer dan dat ze naar de plek kijken. Als het te duur is om in het centrum of zuid een sociale huurwoning te bouwen of overeind te houden als voor het geld van de verkoop van een dergelijke woning er twee of meer woningen elders gebouwd kunnen worden, wat willen we dan? Ook hier moeten keuzes gemaakt worden.

We hebben ons gebogen over de legitieme vraag of het een probleem is dat de binnenstad onbetaalbaar is geworden of dreigt te worden. In de discussie daarover bleek een even legitiem antwoord courant: voor verreweg de meesten van onze zegslieden was dat geen geweldig probleem – niet voor iedereen. Argumenten daarvoor liepen ietwat uiteen maar allen waren het eens dat ook op dit terrein elke keuze een politieke keuze is. Hebben en tegoehouden is geen optie. En er is geen absolute waarheid.

Volgens *Amsterdam in cijfers 2012* was de verdeling van koopwoningen over de stadsdelen als volgt:

Koopwoningen gem waarde in 1000 Euro		
	%	(alle woningen)
Centrum	29,9	350
West	25,4	230
Nieuw-West	29,2	203
Zuid	28,1	333
Oost	28,8	263
Noord	25,8	196
Zuidoost	27,4	161
Hele stad	27,8	253

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat koopwoningen qua aantallen gelijkmatig over de stad zijn verdeeld. De waarde van de woningen is dat niet. Zuid en Centrum zijn (gemiddeld) aanzienlijk duurder dan het gemiddelde van de stad, Zuidoost en Noord goedkoper. Het heeft wel gevolgen. De kwaliteit en prijs van het woningbestand maken het onwaarschijnlijk dat grote delen van Oud Zuid ooit door andere Amsterdammers bewoond zullen worden dan die met een hoge opleiding en/of een hoog inkomen. Andere buurten zijn al decennia in handen van mensen die er ooit de mooiste huurhuizen konden veroveren en nooit meer weggingen. Weer andere buurten bevatten vooral naoorlogse appartementen en daar zullen geen hoge en weinig middenklasse inkomens wonen, deels omdat dat niet kan vanwege hun inkomens, deels omdat ze dat niet willen, ook vanwege hun inkomens en leefstijl. Er vindt een zekere clustering plaats, uitsortering.

Dit is bij velen een bron van zorg omdat ze het Amerikaanse voorbeeld zien van uitsortering, zoals beschreven door Bill Bishop in het boek *The big sort*, waarin hij betoogde dat de Amerikanen zichzelf op een verontrustende manier hadden uitgesorteerd en steeds meer in gemeenschappen woonden waarvan de sociale kenmerken in veel opzichten hetzelfde waren.⁷ Het resultaat ervan was een gebrek aan kennis (en onwil om kennis te nemen) van andere buurten en de manier van leven van andere groepen. In extremis heeft dit proces geleid tot de bizarre polarisatie van de Amerikaanse samenleving waarin mensen met dezelfde inkomens, dezelfde opleiding, hetzelfde geloof en andere kenmerken in gemeenschappen kunnen wonen, al of niet ommuurd, waarin het nieuws alleen via Fox News of andere geselecteerde bronnen tot hen komt.

We verwijzen naar dit boek omdat het verschijnsel in Nederland niet helemaal onbekend is (het Gooi, Wassenaar, Aerdenhout) maar vooral omdat de ontwikkeling in Amsterdam juist zo onvergelijkbaar is met die in de VS. In Amsterdam geldt dat wel clustering plaatsvindt maar niet het totale afsluiten voor de rest van de stad of het land. Dat is de kracht van Amsterdam.

⁷ Bishop, Bill. *The big sort: why the clustering of like-minded America is tearing us apart*. New York, 2004.

De grote uitdaging is diversiteit van woningbestanden te houden of te krijgen, al was het maar om Amsterdammers die je in de stad wilt houden voldoende mogelijkheden daartoe te bieden. Volgens Hugo Priemus, geciteerd in het Parool, is 'het grote gevaar voor Amsterdam dat niemand meer deze stad in kan komen. Dat de doelgroep waarvoor de sociale huurwoningen zijn gebouwd, er niet meer inkomt.'

Wij stellen vast dat dit inderdaad mogelijk is, maar dan is tegelijk de vraag hoeveel mensen uit die inkomensgroep naar de stad toe willen komen of, scherper gesteld, hoeveel je er nog bij wilt hebben als stad. Je kunt, gechargeerd, ook zeggen dat te veel mensen in de stad blijven die ergens anders beter af zouden zijn.

Maar tegelijk is het een simpele zaak van rechtvaardigheid dat deze inwoners niet Amsterdam uitgejaagd worden. Vanuit het principe dat je eerste verplichting is aan de bewoners van de stad, mag je concluderen dat het geen groot probleem is als dat als consequentie heeft dat de toegankelijkheid voor niet Amsterdammers mogelijk kleiner is. Dat mensen jaren op een wachtlijst staan, is wel degelijk een probleem. Gelukkig is de aanpak van scheefhuurders nu zo ver op streek dat je daar op niet al te lange termijn resultaten van mag verwachten in de zin dat er meer sociale huurwoningen vrijkomen.

De vraag of de stad toegankelijk is voor middeninkomens of starters op de koopmarkt leverde een gemengd beeld op of, beter gezegd, een omfloerst 'ja'. Zoals een van de rapporten het formuleert: 'De toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt lijkt een relatief probleem. Zodra de focus op de aantrekkelijke locaties wordt losgelaten, neemt de toegankelijkheid toe.'⁸ Volgens onze experts zijn voor deze groep relatief betaalbare woningen te vinden in onder andere Zuidoost. Dat dit soms als weinig aantrekkelijk of 'te ver' van de stad wordt ervaren is deels gevolg van de eerder gesignaleerde clichés als gevolg van onverstandig *framen*, deels een vorm van luxe-denken waar beleidsmakers geen rekening mee hoeven te houden. Wie vindt dat zij in het centrum moet wonen maar dat niet kan betalen en vervolgens klaagt over ontoegankelijkheid zou niet op mededogen hoeven te rekenen. Niemand heeft een recht op aantrekkelijke woonplek in Amsterdam.

Als gevolg van de gesignaleerde toename van de koopsector is de 'sectorale menging' in de hele stad toegenomen – nergens worden buurten gedomineerd door de koopsector. Binnen de ring heeft dat geleid is het type gemengde buurt dominant, ook buiten de ring is dat type menging aan het toenemen. Het is volgens deskundigen een buurttype waarin huishoudens tevreden zijn over de gemengdheid naar leeftijd, leefstijl, inkomen en etniciteit.⁹ In een artikel uit 2005 schreef Jeroen van der Veer, een van de deskundigen die meedeelde aan onze expertmeetings, dat de tevredenheid over de menging van een buurt maar beperkt relatie heeft tot de werkelijke situatie. Bewoners van weinig gemengde buurten zijn heel tevreden, net als bewoners van heel gemengde buurten zoals Zuidoost.¹⁰ Acht jaar later kon hij wijzen op een rapport dat van de Amsterdamse federatie van Woningcorporaties dat liet zien dat overal in de stad de woontevredenheid is gegroeid maar het sterkst in Zuidoost en Noord.¹¹ Het is belangrijk deze cijfers over individuele beleving mee te nemen

⁸ Boterman, Duurzame toegankelijkheid.

⁹ Kees Dignum in een memo aan ADI en Stad-Forum.

¹⁰ Van der Veer, Jeroen. Nul20, september 2006

¹¹ Wonen in Amsterdam 2013, Leefbaarheid

omdat ze in zekere mate de 'platte' cijfers van O+S compliceren. Wat in bakstenen heel duidelijk lijkt, kan gevoelsmatig heel anders uitpakken. Anders gezegd, je hoeft niet in een duur huis te wonen om tevreden te zijn.

Amsterdamse starters met een migrantenachtergrond blijven wonen in de wijken waarin ze zijn opgegroeid (of waarin hun ouders wonen).¹² Hoe relatief het concept segregatie is, bleek in een onderzoek van O+S over woonvoorkeuren van jongeren. In Zuid opgegroeide jongeren bleken desgevraagd graag te blijven wonen in Zuid. In Nieuw West opgegroeide jongeren gaven een voorkeur aan die buurten. Desgevraagd was de achtergrond hiervoor een realistische inschatting van wat er te kopen/huren viel voor een startersinkomen en woonvoorkeuren met kinderen. *Het Parool* meldde dat dit opnieuw een teken was van 'groeiende segregatie'. Voor anderen leek het eerder dat deze jongeren qua inkomen, opleiding en levensfase juist de gewenste (inkomens- en opleidings) variatie zouden kunnen brengen in deze wijken.

Menging

De oordelen over de effecten van menging van diverse groepen door het mengen van koopwoningen en sociale woningbouw zijn niet eenduidig, scepsis overheerst. Wel noteerden we uit diverse bronnen dat deze vorm van mengen kan leiden tot ingebouwde conflicten omdat de aard van de zorg voor de eigen woning nogal verschilt als men huurder is of eigenaar. In de praktijk blijkt dat problemen op te leveren. Een van onze deskundigen sprak onverholen uit dat, hoewel vaak onderzocht, het niet hard is te maken dat sociale mobiliteit van burgers wordt beïnvloed door ruimtelijk beleid. Zeker is dat individuen geen kans op een beter leven krijgen door menging alleen.

Verder is het voor iedereen zichtbaar dat het problematisch kan zijn als iemand in een dure koopwoning woont en naast zich iemand heeft in een gelijke woning die daar huurt met huursubsidie. Je hoeft er geen moreel oordeel over te hebben om het probleem te begrijpen. Ten slotte is gebleken dat in de praktijk nieuw beschikbare sociale woningbouw wordt opgevuld met de meest urgent of de meest problematische gezinnen op de wachtlijsten of die men nu eenmaal ergens anders kwijt moet. Het resultaat is niet verrassend.

Als wij een terrein zien waar menging interessant en relevant en, belangrijker nog, succesvol kan zijn, dan is het in het mengen van diverse soorten koopwoningen en mogelijk diverse soorten huurwoningen.

Van Grinsven et al constateren dat niemand weet wat de ideale mix van een wijk of buurt is.¹³ Er is geen recept en dat komt vooral omdat er te veel variabelen zijn die bepalen of een buurt en diens inwoners 'goed functioneren'. Die vaststelling zou prima vista een opdracht betekenen tot terughoudendheid van de overheid, in dit geval de gemeente. Het is een cliché maar daarom niet minder waar: denk niet dat de buurten maakbaar zijn. Ook de ervaring leert deze les. Zelfs in een complete nieuwbouwwijk als IJburg blijken processen niet of moeilijk te sturen om de gewenst geachte resultaten te bereiken.

¹² Boterman, pag 55

¹³ Van Grinsven, Gestuurd mengen. Pag 17



We kunnen vaststellen dat de toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt een relatief probleem is: zodra je wat verder kijkt dan de meest aantrekkelijke locaties, blijkt de toegankelijkheid toe te nemen. In Zuidoost bijvoorbeeld zijn zowel huurwoningen als koopwoningen in ruime mate beschikbaar voor starters. Als we praten over een ongedeelde stad dan moeten we die mogelijkheden meenemen en kijken naar de stad als geheel en ons niet blindstaren op de mogelijkheden voor starters in het centrum.

“ Praktisch advies: probeer niet geforceerd te mengen maar denk langer na over vormen van menging die geen belangentegenstellingen veroorzaken. ”



Voorzieningen

Niet alle voorzieningen zijn gelijkmatig over de stad verspreid. Musea staan vooral in het Centrum of Zuid, sportvelden daar juist niet. Gezien de OV verbindingen in de stad hoeft dit geen probleem te zijn. Dat is niet vanzelfsprekend maar gelukkig een prioriteit van het bestuur. De Noord Zuid lijn zal voor hele stukken stad een nieuwe ontwikkeling meebrengen. Het is waar dat hogere inkomensgroepen in een wijk het draagvlak voor voorzieningen vergroten. Sommige winkels, laten we zeggen Bagels and Beans, zijn niet in armere wijken te vinden, de Zeemans zijn in Zuid weer wat dunner gezaaid.

Kijken we naar primaire voorzieningen, supermarkten, kleinere detailhandel voor dagelijkse goederen, Blokkers etc. dan kan moeilijk worden gezegd dat Amsterdam slecht bedeed is. In de sectie arbeidsmarkt komen we nog terug op de dynamische kracht van een goede economische ontwikkeling in een buurt.

“Praktisch advies: een open deur: zorg dat de verbindingen binnen de stad optimaal zijn, zowel OV als fietsverkeer.**”**

II. Onderwijs

De belangrijkste motor voor sociale mobiliteit is en blijft onderwijs. Hier is sprake van een risico in de nabije toekomst dat een lange termijn ontwikkeling tot structurele tweedeling leidt omdat de situatie in Amsterdam stagnatie in de sociale mobiliteit veroorzaakt. Vandaar dat we, gevoed door de beschikbare expertise, tamelijk concreet kunnen zijn.

We moeten simpelweg onderkennen dat er in onze Amsterdamse samenleving kansarme kinderen zijn. Thuisomstandigheden, sociaal economische achtergrond, stress factoren en allerlei andere zaken die samenhangen met het leven aan de onderkant van de samenleving maken het moeilijk, zoal niet onmogelijk voor kinderen om hun Nederlandse droom van sociale mobiliteit te realiseren. Amsterdam moet hen helpen.

Daarmee helpen we heel de stad. Iedere investering in kinderen die leidt tot een meer positieve werkgeschiedenis, minder uitval en mogelijk criminaliteit, betaalt zichzelf op de lange termijn tienvoudig terug. Goed opgeleide en belasting betalende burgers die zich los hebben kunnen maken van hun belabberde startsituatie zijn goed voor ons allemaal.

Het is onomstreden dat de sociaal economische achtergrond en opleiding van de ouders van kinderen de belangrijkste determinant is voor hun kansen in het onderwijs en daarmee in de samenleving. Om intergenerationele structurele achterstanden te voorkomen is het belangrijk dat in een zo vroeg mogelijk stadium kinderen in het onderwijs gezogen worden en daarin zoveel mogelijk zich aan elkaar moeten kunnen optrekken. Vooral ook gezien het feit dat het aandeel peuters met een (risico op) taalachterstand dat deelneemt aan een erkende voorschool afgelopen jaren is gestegen.¹⁴

Het Amsterdamse beeld van scholen die de facto zich uitsplitsen in scholen met dominant kansarme en dominant kansrijke kinderen moet met een actief beleid doorbroken worden.

De eerste stap daartoe moet vroeg gezet worden. Wij pleiten daarom voor hoge kwaliteit pre schooling, vanaf tweejarige leeftijd. Dat de gemeente nu strenge eisen stelt aan de taalvaardigheid van pedagogische medewerkers bij o.a instellingen voor Vroeg- en Voorschoolse Educatie(wat de ADI al eerder bepleitte in ons advies 'Het belang van de taal' in 2010) is een stap in de goede richting; door gekwalificeerd personeel in te schakelen komen serieuze hoge kwaliteit pre school opleidingen beschikbaar voor alle kansarme kinderen.

Zonder deze 'pre-schooling' verplicht te willen stellen (al zijn er deskundigen die graag een lagere leerplichtleeftijd zouden zien), pleiten wij ervoor om het aanbod ervan goed te communiceren en een 'nudge' te geven om er gebruik van te maken. En ondanks ons voorbehoud van interventie gericht op specifieke groepen, pleiten we hier voor een bewuste 'targetting' van de sociaal economische zwakste Amsterdammers.

Dit soort 'pre-schooling' moet gegeven worden in een veilige omgeving door gekwalificeerde leerkrachten. Het zou onder meer kunnen voorkomen dat taalachterstanden die nu op de lagere school problemen opleveren, te ver oplopen. Andere stemmen riepen op om veel eerder in de opvoeding in te grijpen om te voorkomen dat negatieve factoren accumuleren. Dit kan zo praktisch zijn als slechte gebitten, obesitas, gebrek aan beweging en dergelijke.

¹⁴ Van 55 procent in december 2010 tot 71 procent in december 2012. O&S, Staat van de stad 2013, p.48.



Juist in Amsterdam waar veel ouders meer (verborgen) intelligentie meebrengen dan hun opleiding of inkomen zou doen vermoeden, zijn er nog veel mogelijkheden om kinderen met inherente kwaliteiten te stimuleren die te ontdekken en te gebruiken. Waar de emancipatie van arbeiders in Nederland stopt omdat er een natuurlijke grens zit aan wat er nog sociaal te mobiliseren valt (het laaghangend fruit waar we het eerder over hadden, is geplukt), heeft Amsterdam op dit terrein nog veel mogelijkheden. Een belangrijk deel van de intelligentie is genetisch bepaald en die genetische poel van intelligentie is in Amsterdam bepaald nog niet uitgeput.

De recente verbeteringen in de kwalificaties van slecht functionerende lage scholen die de onderwijsinspectie signaleert mogen niet verhullen dat de scholen in Amsterdam geen afspiegeling vormen van de samenstelling van de bevolking. In het huidige systeem komen kansarme en kansrijke kinderen niet met elkaar in aanraking wat een verarming is voor beide groepen. Onderzoek heeft laten zien dat een verhouding van 70 procent kansrijk en 30 procent kansarm, gemeten naar sociaal economische achtergrond, de resultaten vergeleken met een 100 procent kansrijke omgeving niet verslechtert en op sociaal gebied zelfs verbetert. We willen daarom voorkomen dat scholen proberen enkel kansrijke leerlingen aan te trekken.

Daar waar de omgeving zich ervoor leent pleiten wij ervoor om actief te interveniëren door een centrale inschrijving die ervoor kan zorgen dat zes of zeven scholen gelijkmatig bezet zijn, goed gemengd zijn. In de wijk Nieuw Sloten werken drie basisscholen sinds 2013 al met een gemeenschappelijke inschrijvingsprocedure. Doel is een gelijkmatige verdeling van de kwetsbare leerlingen, zodat er geen zwakke school ontstaat, maar vooral omdat de leerlingen populatie als geheel er wijzer van wordt. Het is mooi vast te stellen dat er in



Amsterdam al initiatieven lopen die inspelen op de problematiek die wij schetsen. Ons advies is om hier de kansen te pakken die zich voordoen en door actief beleid eventuele terughoudendheid bij docenten en schoolbesturen te doorbreken. De ervaring in IJburg heeft laten zien dat als je het proces gewoon zijn gang laat gaan, de resultaten ongewenst zijn. En een situatie waarin een school onevenwichtig is samengesteld is ongewenst. Gegeven de situatie dat kinderen in Nederland (te) vroeg moeten kiezen voor een schoolstelsel en daardoor mogelijk niet maximaal kunnen presteren, pleiten we ervoor om serieus te bekijken hoe dit proces uitpakt voor kansarmen. Onderzoek en ervaring leren dat hoe langer kinderen bij elkaar blijven, hoe meer ze zich aan de sterkste kunnen optrekken (mits is voldaan aan het evenwicht zoals hierboven omschreven). De gemeente heeft bij dit monitoren een eigen verantwoordelijkheid, los van en naast de onderwijsinspectie. Meer (individuele) begeleiding van kinderen die onder hun niveau naar school gaan, kan het probleem van schooluitval en met name dat van te lage kwalificaties verminderen. Zoals een aantal deskundigen opmerkten, omvat een startkwalificatie in de huidige economie al niet meer voldoende opleiding om op niveau te kunnen werken. De hoge (jeugd)werkloosheid in Amsterdam, door iedereen als een enorm risico gezien, rechtvaardigt een serieuze investering op dit terrein, opnieuw mede ondersteund door de afbetaling in de toekomst.

“ Praktisch advies: doorbreek de vaste patronen in de schoolselecties door daar waar het mogelijk is andere systemen toe passen. Investeer in onderwijs op alle niveaus, in persoonlijke begeleiding vanuit de gedachte dat iedere investering hier lange termijn rendement oplevert. ”

III. Arbeidsmarkt

Het is een open deur dat een groeiende economie de beste manier is om meer mensen aan meer banen te helpen maar dat maakt het niet minder waar. Een rijzend tij doet alle boten stijgen, al maakte Paul de Beer hierbij de kanttekening dat ook bij stijgend tij de banen die nodig zijn achterwege kunnen blijven. In dat opzicht heeft de huidige zwakte directe gevolgen, vooral voor de mensen die toch al het moeilijkst aan een baan kunnen komen. Een de grote risico's die we signaleren is dat die situatie blijvend kan worden, zeker nu volgens deskundigen echt herstel nog wel tot 2018 afwezig kan blijven.

De werkloosheid in Amsterdam is te hoog, vooral onder jongeren. Specialisten als De Beer hopen dat de gemeente wel degelijk banen schept. Hij refereert aan de Melkert banen als een succesverhaal: er zijn meer dan genoeg nuttige banen te scheppen. Het is belangrijk dat met name die jongeren die nu geen baan kunnen krijgen en niet meer naar school gaan (en dat ook niet zullen gaan) op de een of andere manier werk krijgen aangeboden. Dat kan eigenlijk alleen via gesubsidieerde arbeid bij het particuliere bedrijfsleven. Daar ligt een risico voor verdringing (A wordt ontslagen waarna B zijn baan krijgt, met subsidie) maar het subsidiëren van startersbanen zou dat kunnen voorkomen. De Beer acht het risico van verdringing gering, in elk geval klein genoeg om het grotere risico dat jongeren langdurig aan de kant staan niet te lopen. Want als dat gebeurt, kon er wel eens een verloren generatie ontstaan die nooit meer zijn plek vindt.

Daarnaast is het altijd belangrijk degenen die niet aan het werk zijn klaar te maken en te houden voor een meer belovende arbeidsmarkt. In zijn lectorale rede pleit Van Geuns voor het concentreren op gedragsfactoren. In toelichtingen stelde hij, met anderen, dat ervoor zorgen dat mensen bezig blijven met het toewerken naar werk toe de belangrijkste activiteit moet zijn. De erkenning dat veel oudere werklozen nooit meer vast werk zullen vinden, is een erkenning van de realiteit. Voor anderen kan de aantrekkende arbeidsmarkt soelaas bieden, mits ze goed voorbereid zijn. In het algemeen geldt dat we moeten onderkennen dat vaste banen niet meer bestaan.

Dagelijks vindt een enorm forensenverkeer plaats van mensen van buiten Amsterdam die hun werk in de stad hebben. Dat is mooi, het betekent dat de Amsterdamse dynamische economie aantrekkelijk is. Dat zo te houden is één opdracht voor de overheid, maar het kan niet voldoende zijn. Onze directe verantwoordelijkheid is, zoals we eerder zeiden, die voor onze burgers en dat zijn die werklozen.

Een van de risico's is de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Hoogopgeleiden doen het goed en er is ook groei bij de laagopgeleide (persoonlijke) dienstverlening. Het is de groep er tussenin, niet hoog gekwalificeerde lage middenklasse) die klem komt te zitten. Daarbij past de kanttekening dat ook hoger opgeleiden met een HBO of universitair diploma niet meer vanzelfsprekend aan de bak komen op hun niveau, en dat door de economische stagnatie hogere eisen gesteld (kunnen) worden aan laagopgeleiden. Zoals een deskundige stelde: kon je tien jaar geleden ook zonder veel Nederlands te spreken in de schoonmaak aan de slag, daarvoor is nu al meer vereist. Diploma's zijn overal vereist. MBO 2 is al niet meer voldoende om aan de slag te komen, of zoals een ander het zei: Havo is te weinig.

Dit is een grote, brede maatschappelijke ontwikkeling waarop Amsterdam in Nederland

misschien vooruitloopt: de versmalling van het midden. De Amerikaanse auteur Tyler Cowen schrijft in *Average is Over* precies dat. Gemiddeld zijn is niet meer aan de orde. Er vindt een uitsortering plaats ook naar opleiding, ambitie en daardoor verdienkracht (waarbij overigens mensen met een hoge opleiding etc. ook de keuze kunnen maken om iets creatiefs te doen dat minder oplevert, a la Richard Florida) en de grote massa die op enige afstand van dit hoge quintiel leeft.¹⁵ Zijn analyse heeft in elk geval voor Amerika behoorlijk wat kracht en is verontrustend, gecombineerd met de Amerikaanse neiging om inderdaad uit te sorteren en dan ook daadwerkelijk af te scheiden.

Een van de metatrends die we zien is dat de groei van de werkgelegenheid steeds meer plaats vindt in de dienstensector, de persoonlijke dienstverlening (van schoonmaken tot honden uitlaten) en de horeca. Daarin concurreren laagopgeleiden met studenten en hoger gekwalificeerden die (nog) niet op hun niveau werk hebben gevonden. Daarbij twee kanttekeningen. De eerste is dat onze werklozen dit soort werk (persoonlijke dienstverlening) niet direct omarmen, waardoor het vaak wordt gedaan door nieuwkomers uit andere landen. De tweede is dat studenten een buitengewoon groot aantal banen innemen in bijvoorbeeld de horeca. Het verleide Paul de Beer tot de uitspraak dat de jeugdwerkloosheid een stuk minder zou worden als de studiebeurzen verhoogd zouden worden. In België bestaat een systeem van dienstenscheques waarmee burgers diensten kunnen inkopen die gedeeltelijk door de gemeente worden gefinancierd.

Het stimuleren van ondernemerschap in het algemeen en in buurten in het bijzonder wordt breed omarmd. Zodra de economische activiteiten in een buurt toenemen en er daardoor ook lokale banen en voorbeelden ontstaan, klimt een buurt op. Rijkere buurten worden van zichzelf rijk: de locaties van Bagels & Beans illustreren dit punt. Erg belangrijk is dat burgers verder kijken dan hun buurt en zien dat er misschien elders in de stad kansen liggen. Hier kan de overheid een rol spelen: biedt mensen een keuze. Dat voedt hun zelfbewustzijn. Idealiter zouden je inwoners de aanwezige werkgelegenheid moeten vertegenwoordigen. In Amsterdam is er evident tekort aan werkgelegenheid voor de meest kansarme groepen. Nu de gemeente nieuwe taken krijgt, bijvoorbeeld via de participatiewet, is een doordacht en geconcentreerd beleid noodzakelijk.

Werkzoekenden voorbereiden op de arbeidsmarkt is maar een deel van het verhaal. Hardnekkige uitsluitingsmechanismen mogen niet worden onderschat en blijven een rol spelen. Organisaties als het Europees Comité tegen Racisme en Intolerantie [ECRI] en het Comité bij het Verdrag ter uitbanning van rassendiscriminatie [CERD] zijn uiterst kritisch als het gaat om de verantwoordelijkheid van de overheid in Nederland als het gaat om het bestrijden van discriminatie. Het ECRI rapport bijvoorbeeld wijst op discriminatie door recruitment officers en employment agencies [uitzendbureaus] van onder andere Polen in de landbouwsector en op rassendiscriminatie in de entertainment industrie. Ook haalt de ECRI een onderzoek van de VU aan waaruit blijkt dat niet minder dan 76 procent van 187 onderzochte uitzendbureaus ingaat op discriminatoire verzoeken ['graag een Hollander']. Goed nieuws: het ECRI is de campagne van de gemeente niet ontgaan en 'further notes

¹⁵ Cowen, Tyler. *Average is over. Beyond the Age of the Great Stagnation*.



that some campaigns have been carried out at the local level and have targeted racial and other forms of discrimination in the entertainment industry’.

Ook het CERD adviseert om effectievere maatregelen te treffen ter bestrijding van discriminatie bij toegang tot de arbeidsmarkt, door, onder meer, bewustwordingscampagnes te voeren bij de overheid en in het bedrijfsleven.

Het SCP maakt aannemelijk dat ‘...discriminatie de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt beïnvloedt. Dat zij vaker werkloos zijn en vaker afhankelijk zijn van tijdelijk werk dan autochtone Nederlanders is deels het gevolg van uitsluitingsmechanismen op de arbeidsmarkt.

Uitsluiting begint al bij de opleiding. Uit de jaarlijkse Landelijke Stage Enquête van Stagemotor.nl blijkt één op de vijf studenten last te hebben gehad van discriminatie.

Interviews met mbo leerlingen in het kader van een onderzoek naar diversiteit in de bouw geven aan dat mbo leerlingen met een Marokkaanse en Turkse achtergrond bij het solliciteren naar een stageplaats vaker nul op rekest krijgen dan hun ‘Hollandse’ medeleerlingen of als het om een vakantiebaan gaat, hun ‘Hollandse’ medeleerlingen uit hun naam laten solliciteren. Het Meldpunt Discriminatie regio Amsterdam behandelde in 2012 ruim 1000 klachten, de helft van de klachten betroffen ras/herkomst/huidskleur, een derde van de klachten betroffen arbeidssituaties.

Wat kan de gemeente doen? Als grootste werkgever in Amsterdam met ruim 16.000 werknemers zou de gemeente scherp moeten toezien op het voorkomen van uitsluiting, onder meer door de sollicitatiecode onder de aandacht van selecteurs te brengen en door selectieprocedures goed te monitoren. Daarnaast zou de gemeente meer werk moeten maken van het aanbieden van stageplaatsen - en uiteraard ook daarbij scherp toezien op het voorkomen van uitsluiting.

In ons eerder advies over vergrijzing wees de ADI op de inzet van social return bij aanbestedingen, waarbij 7 procent van de loonsom of 2 procent van de aanneemsom besteed moet worden aan aanstelling van personeel met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de

Noord-Zuid lijn, met een aanneemsom van 3 miljard zou dat een social return van € 60 miljoen inhouden. Een behoorlijk bedrag, vinden wij. Bij bouw - en infraprojecten bijvoorbeeld, zou in de sociale paragraaf van de aanbesteding extra aandacht kunnen worden besteed aan onder andere de tewerkstelling van oudere en jongere werklozen. Voor aannemers zou dit tevens een welkome prikkel zijn om het verdwijnen van expertise - door het vertrek van ouder en vooral vakbekwaam personeel - te voorkomen en tegelijkertijd ook kansen bieden voor het opleiden van jong personeel.

Ook stelden wij in ons advies dat de gemeente actief de verschillende vormen van multiple discriminatie op de arbeidsmarkt helpen bestrijden. Oudere niet-westerse Amsterdammers worden bij het zoeken naar werk niet alleen op grond van leeftijd, maar ook nog steeds op grond van afkomst gediscrimineerd, zoals recent onderzoek door het SCP [niet voor eerste keer] heeft aangetoond.



“ Praktisch advies: investeer in [opleiding van] werkzoekenden, wees alert op uitsluiting en geef als gemeente het goede voorbeeld. ”

“ Praktisch advies: zorg dat met name de jeugdwerklozen op de een of andere manier werkervaring opdoen, al of niet met subsidie of overheidsbanen. ”

IV. Gezondheidszorg

In de Staat van de Stad Amsterdam VII wordt vastgesteld dat Amsterdammers van niet westerse herkomst (vroeger heette dat allochtonen) in het algemeen minder gezond zijn dan de overige Amsterdammers. Bovendien zijn ze ook minder positief over hun psychisch welbevinden. Hier is sprake van een samenvallen van indicatoren, namelijk die van laagste inkomens, niet westerse allochtonen en gezondheidsgegevens. Sociaal economische factoren lijken de belangrijkste.

Het onderzoek van Helius liet zien dat er sprake was van verschillen tussen etnische groepen (Ghanezen meer hartklachten etc.) maar dat bleek meer te maken hebben met onveranderbare factoren dan met omgeving.

Aan het advies over obesitas dat de ADI dit najaar uitbracht hebben we weinig toe te voegen. Het ingezette beleid om kinderen met obesitas aan te pakken, is lovenswaardig. Zoals bij veel van de gesignaleerde potentiële problemen geldt ook hier dat lage inkomens, lage sociaal economische status en lage opleidingen de risico's aanzienlijk vergroten.

We benadrukken nogmaals dat voorkoming hier de sleutel is. In aanvulling op ons advies wijzen we graag nog op een artikel in de *New York Times* van 30 januari 2014 waarin wordt geschreven over onderzoek dat laat zien dat op vijfjarige leeftijd voor de meeste kinderen met overgewicht het pleit al beslecht is. Zoals een van de onderzoekers zegt: als de kleuterschool kunt doorkomen zonder overgewicht dan zijn je kansen op een normaal gewicht enorm veel groter.¹⁶ Ras, etnische achtergrond en sociaal economische status (inkomen) waren relevant in jonge kinderen maar tegen de tijd dat ze vijf jaar oud waren, bleek dat geen belangrijke invloed meer te hebben – en het dan al hebben van overgewicht wel. Wat kan de overheid doen om het risico van overgewicht terug te dringen? Het huidige beleid voortzetten maar wat ons betreft ook stevig inzetten op preventie en dan wel degelijk doelgericht op de groepen die het meest kwetsbaar zijn.

In dit advies kunnen we verder niet ingaan op gezondheidszorg (bijvoorbeeld toegang tot die zorg) omdat we daarvoor niet de tijd of de expertise hadden.

16 New York Times, 30 januari 2014. Het onderzoek is in januari gepubliceerd in The New England Journal of Medicine.

**“Praktisch advies: voorkomen is de sleutel,
preventieve zorg is cruciaal.”**

Ouderen

De gemeente kent sinds 2000 een leefsituatie index (LSI) – zie Staat van de Stad, vanaf pagina 21). De leefsituatie geeft een algemeen beeld van het welzijn van de Amsterdammers. Sindsdien is het gemiddelde gestegen naar 102 (2000 is 100). Gekeken naar leeftijdsgroepen is de LSI van ouderen lager dan 100, voor mensen boven de 75 met 87 punten zelfs behoorlijk lager. Ouderen zijn een belangrijk onderwerp voor de stad, zoveel is wel duidelijk. In ons eerder advies in het licht van vergrijzing [Vergrijzing in Amsterdam] hebben we al gewezen op een diepere tweedeling tussen 'rijke' en 'arme' ouderen en een aantal aanbevelingen gedaan die de leefsituatie van de groep ouderen raken, zoals levensloopbestendig bouwen en meer steun voor kwetsbare groepen als roze ouderen voor wie ondersteuning door familie en vrienden niet zo vanzelfsprekend is.

Geconstateerd wordt dat voor Turkse en Marokkaanse Amsterdammers de score lager ligt. Probleem is dat hier, zoals Jeroen Slot al vaststelde, indicatoren samenvallen: veel ouderen, veel lage opleidingen, veel lage inkomens. Dat lijken belangrijkere factoren dan de etniciteit per se, zeker als het rapport ook vaststelt dat de hier geboren generatie een index score heeft van 104 (pagina 25 van het rapport). Dat die toch nog lager ligt dan Hollandse jongeren is niet verrassend.



V. Participatie

De participatie (een brede, vaak nauwelijks gedefinieerde term die activiteiten in de stad weergeeft) van Amsterdammers met hogere inkomens is hoger dan die met lagere inkomens, zegt de Amsterdamse Burgermonitor 2013. Dit is deels een gevolg van het laten vallen van het hebben van uitkeringen en werkloosheid onder de noemer participatie – dat wil zeggen, non-participatie.¹⁷ Tillie en zijn medewerkers betogen in een artikel dat de afgelopen vijftien jaar veel vrije tijds organisaties en verbanden die tot contacten leidden, zijn verdwenen. Daardoor zouden ook contacten tussen heel diverse groepen zijn verdwenen. Netwerken zijn vaak een voorwaarde en bijna altijd een hulp bij sociale mobiliteit. Die te bevorderen is een uitdaging. Vooral overbruggend sociaal kapitaal helpt om te voorkomen dat verschillen verhard en kloven worden.

Het is sinds de eeuwwisseling moeilijker geworden om hobby verenigingen met subsidie op de been te houden. In de sfeer van hulp aan subsidievragers kan de overheid haar middelen inzetten om groepen toch met elkaar te laten communiceren bijvoorbeeld door ze in eenzelfde gebouw te zetten – waarbij het onderdak deel en voorwaarde van de hulp is. Communicatie volgt dan vanzelf.

Van Geuns betoogde in zijn lectorale rede dat armoede en non-participatie nauw gerelateerd zijn. Voor de HvA die hem aanstelde in dit onderzoeksveld was het belang van arbeidsparticipatie als een weg uit armoede de belangrijkste reden voor de opdracht. Ook het SCP legde daarop in het rapport van 2010 de nadruk.¹⁸

In het algemeen wordt het *nudge*-denken dat de ADI eerder aanstipte in het advies over hyperdiversiteit door veel deskundigen omarmd. Veel gedrag komt onbewust en geautomatiseerd tot stand, om het te veranderen is het nodig te weten waarom mensen handelen zoals ze handelen. Daarna is het mogelijk de 'keuzearchitectuur' zo op te zetten dat mensen keuzes maken die 'goed' voor hen zijn. Het inherente paternalisme dat hierin steekt, zit in elke keuze die de overheid maakt om te sturen of beleid te maken.¹⁹

¹⁷ Van Geuns, *Every Picture*, pag 14

¹⁸ SCP, *Uit de armoede werken*.

¹⁹ Zie ADI advies, Lectoraatsrede Van Geuns, en Richard Thaler en Cass Sunstein, zoals onder meer neergelegd in hun boek *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*

“ Praktisch advies: om de participatie in de breedst mogelijke zin te bevorderen, stuur op gedragsfactoren. Kijk wat het nudge denken voor Amsterdam kan betekenen. ”



Politieke participatie is op alle niveaus treurig stemmend laag. We stelden vast dat er brede zorg is over civic society als sommige burgers niet geïnteresseerd zijn omdat ze de overheid niet nodig hebben, anderen omdat ze zich niet vertegenwoordigd voelen. Onverschilligheid betekent dood in de pot.

Er blijken grote verschillen te bestaan tussen stadsdelen in de opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Over de jaren blijkt met name in Nieuw West, Noord en Zuidoost de opkomst nogal fors teruggelopen tot respectievelijk 45,8 %, 45,6 % en 39,5 %. Het percentage voor de stad is 51,4. Het opkomstpercentage voor Tweede Kamerverkiezingen was in Amsterdam als geheel in 2012 69,9. Ook hier scoren Zuidoost (58,7 %) en Nieuw West (60,8 %) het laagst. Alle indicaties zijn dat het in 2013 niet beter zal worden, eerder slechter.

Het besluit van de raad om geld te investeren om de opkomst te bevorderen voor groepen die zich te weinig laten zien bij de stembus komt ons verstandig voor. De commotie die er daarna over de uitvoering ontstond oogt kortzichtig.

Zonder dat gratis te willen opmerken, mag de stadspolitiek het zich aantrekken dat de interesse in de stad zeer beperkt is. Dit is niet de plaats, noch het forum om daarvoor mogelijke redenen of oorzaken aan te dragen en er zijn talloze onderzoeken gedaan, maar een advies daarover van deskundigen buiten de actieve politiek zou misschien nuttig zijn. Een van de risico's voor de stad is dat een groep of groepen in de stad zich niet vertegenwoordigd voelen waardoor het draagvlak voor wat voor beleid dan ook weg zou vallen.

“Praktisch advies: meer energie, aandacht en mogelijk onderzoek doen naar gericht investeren in politieke participatie.”

Wat kan de overheid doen en wat kan de burger zelf doen?

De kern van wat wij adviseren is dat de overheid bepaalt op welke terrein ze beleid wil maken: armoedebeleid, arbeidsmarkt, onderwijs, wat dan ook. Wij zouden graag zien dat ze de motivatie daarvoor zoekt en vindt vanuit eigen doelstellingen en overtuigingen, waarbij de wens om de stad zo rechtvaardig mogelijk in te richten een cruciale is. Het is niet nodig, zelfs onverstandig en averechts, om beleid te motiveren met ongedifferentieerde en voornamelijk op emotie gebaseerde overwegingen als tweedeling, door de ring veroorzaakte scheiding en de wens een ongedeelde stad te bewerkstelligen.

Wij menen, in samenspraak met onze deskundigen, dat het inspelen op de 'eigen kracht' van de burger zo langzamerhand zo vaak is gebruikt dat het als denkwijze aan slijtage onderhevig is. De implicatie van het nodig vinden van beleid is nou eenmaal dat er iets gedaan moet worden door de overheid. Er is helemaal niets tegen en veel voor om de burger daarbij in te schakelen maar als burgers voor alles eigen initiatieven moeten ontplooien dan leidt dat juist tot het soort van tweedeling dat we hiervoor juist afwezig achtten.

Want als we ergens een tweedeling zien dan is het die tussen mensen die hulp van de overheid nodig hebben en mensen die het sowieso al op eigen kracht afkunnen.

Tijdens onze deskundigen bijeenkomsten werd het voorbeeld genoemd van mensen met een beperking, in wat voor opzicht dan ook. Hoe moeten die zich op eigen kracht organiseren? Hier botst de doelstelling van een ongedeelde stad met die van een beroep dan op eigen kracht. De trend van een terugtrekkende overheid is, zo voelden een aantal van de deskundigen het, niet per se een probleem maar het moet niet tot dogma worden verheven. Dan wordt het een mantra. Zoals we vaak hoorden: professionals zijn nodig om processen te begeleiden die algemeen gedeelde doelstellingen mogelijk maken. Daar kan de overheid niet terugtreden. We constateerden een breed gedeeld ongeloof in 'eigen kracht' trainingen.

Overheden zijn er niet voor niets.

Ten slotte hebben wij een advies aan het stadsbestuur dat in al zijn breedte meteen ook de kern van alles is: maak keuzes. Kies voor meer huurwoningen en laat dan een lager percentage in het centrum voor wat het is. Probeer niet alles te doen maar kies voor gericht beleid en doe het dan met volle inzet. En denk niet dat er eenvoudige, *one size fits all* oplossingen zijn. Gedifferentieerd beleid moet de regel zijn en het is onverstandig om enkel en alleen op output te sturen, dat hebben ervaringen in het verleden wel geleerd. Verder is het verstandig om op individuele burgers gericht beleid te richten op gedragsverandering, op bij het individu beïnvloedbare factoren, en zorg dat je uitvoerders van beleid hebt die daarmee om kunnen gaan.

“Praktisch advies: maak keuzes op basis van beleidsdoelstelling en niet van emotionele overwegingen, en voer ze vervolgens uit met de nodige flexibiliteit.”

Conclusie

Onze conclusie kan kort zijn. De cijfers en de interpretatie van de ontwikkelingen in Amsterdam maken dat wij op de vraag of er sprake is van tweedeling op sociaal economisch of sociaal cultureel gebied duidelijk kunnen beantwoorden: het gebruik van die term is niet gerechtvaardigd.

Vanwege de onvermijdelijk politieke geladenheid van termen als tweedeling, segregatie, de ring en gedeelde stad adviseren wij het college die zo min mogelijk te gebruiken.

Er zijn wel degelijk lange termijn risico's en problemen waar de stad mee om moet gaan. Het verdedigen van beleid daarvoor in deze termen brengt het risico mee dat noodzakelijk beleid in een niet noodzakelijk politiek perspectief getrokken wordt.

Als beleid gerechtvaardigd is voor armoedebestrijding, arbeidsmarkt, onderwijs of welk onderwerp dan ook, en we hebben in het advies een aantal terrein genoemd waarop de gemeente actief moet zijn, verdedig het dan op zijn merites.



BIJLAGE

Geraadpleegde personen

Jean Tillie, hoogleraar politicologie, UvA
Roeland van Geuns, lector Armoede en Participatie, HvA
Jan Willem Duyvendak, hoogleraar Sociologie, UvA
Bart de Groot, Beehive
Mayke Kromhout Onderzoek Aan Zet
Jeroen van der Veer, AFWC
Errik Buursink, Dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Amsterdam
André Buys, RIGO,
Kees Dignum, Gemeente Amsterdam WZS
Zef Hemel, Adjunct directeur Dienst Ruimtelijke Ordening, gemeente Amsterdam
Jeroen Slot, Hoofd Bureau Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam
Wouter Vermeulen, Centraal Planbureau
Koos van Zanen, Dienst Ruimtelijke ordening gemeente Amsterdam
Paul de Beer, hoogleraar Arbeidsrecht, UvA
Susan Fainstein, hoogleraar Harvard University

ADI leden

Paul Abell, **Frans Verhagen**, **Sinan Cankaya** en **Bowen Paulle**

Stad-Forum leden

Marieke Berkers, **Wouter Veldhuis** en **Liesbeth Jansen**

Verwerkte literatuur

Diverse artikelen in Het Parool
Amsterdamse Burgermonitor 2013, O+S
Wonen in Amsterdam 2013, Leefbaarheid, Amsterdamse federatie van woningcorporaties
Wonen in Amsterdam 2013, Eerste resultaten, Amsterdamse federatie van woningcorporaties
Amsterdam in cijfers 2012
Stadsdelen in cijfers 2012
Sportmonitor 2013
De staat van de Stad Amsterdam VII
De staat van de jeugd, jeugdmonitor Amsterdam 2013
Te duur voor de middenklasse, Groene Amsterdammer, 10 oktober 2013
Scorekaart Burgerschap en Diversiteit 2009-2011
Een stad voor iedereen, O+S
Buurteffecten in perspectief, CPB
Buursink, Errik. De grote uitsorting. In Ruimtevolk.
Buursink, Errik. Mengen uit de mode? In Ruimtevolk.

Van der Veer, Jeroen. Bewoners vooral ontevreden over mate van menging in de westelijke tuinsteden. Nul20, september 2006.

Buys, André. De zin en onzin van differentiëtiatie. Nul20, september 2006.

Van Grinsven, Anne et al. Gestuurd mengen. Een zoektocht naar interessante en kansrijke experimenten. SEV oktober 2011

Fainstein, Susan. The just city. 2010

Boterman, Willem et al. Duurzame toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor tarters, UVA. 2013

Booi, H en Dignum, K. Van Doughnut naar sombrero stad. Tijdschrift voor de Volkshuisvestiging, nummer 2, april 2012.

Oirschot, L. Van. Et al. Voorspellers van vertrouwen in de buurt. Sociale cohesie in Amsterdam. Mens & Maatschappij, 2011-1.

Lub, Victor. Wijkenbeleid is te vaak symbolisch. Gebaseerd op zijn boek Schoon, heel en werkzaam?

Uitermark, Justus. Niet verspreiden maar vooruit. Over het beperkte nut van sociale mening bij het oplossen van stedelijke problemen. Lezing 2 oktober 2005.

Uitermark, Justus. Beheersing door verweving. De sociale controle van Europese achterstandswijken. Ruimte & Planning, Jr. 23, nr 3/2003.

Van Geuns, Roeland. Every picture tells a different story. Armoede: een gedifferentieerd verschijnsel. 2013. HvA Lectorale rede.

Vermeulen, Tillie & Van de Walle. Different effects of ethnic diversity on social capital: density of foundations and leisure associations in Amsterdam neighbourhoods. Urban Studies, 1-16, 2011.

SCP. Uit de armoede werken. Omvang en oorzaken van uitstroom uit armoede. Den Haag, 2010.

Verhagen, Frans. Hoezo mislukt? De nuchtere feiten over de integratie in Nederland. Amsterdam, 2010.

De Beer, Paul. Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all' samenleving. S&D, nr 3, 2013, Speciaal nummer. Ongelijkheid in Nederland: terug van nooit weggeweest.

Wilterdink, N., "De toenemende inkomensongelijkheid in Nederland," *Beleid en Maatschappij*, 4, 2012.

Pickett KE, James OW, Wilkinson RG. Income inequality and the prevalence of mental illness: a preliminary international analysis. *Journal of Epidemiology and Community Health* 7-646:(7)60;2006.

Wilkinson RG, Pickett KE. The problems of relative deprivation: why some societies do better than others. *Social Science and Medicine* 2007; 65: 1965-78.

Friedli L. Mental health, resilience and inequalities: how individuals and communities are affected, World Health Organisation. 2009.

Wilkinson RG, Pickett KE. *The Spirit Level*. Penguin. 2009

Cowen, Tyler. Average is over. Beyond the Age of the Great Stagnation

Bishop, Bill. The big sort: why the clustering of like-minded America is tearing us apart. New York, 2004.