

Roderik Ponds
Maarten van Ham, Gerard Marlet

Verschillen, ongelijkheid en segregatie

Literatuurstudie

Eindredactie: Nadine van den Berg

Atlas voor gemeenten
Postbus 9627
3506 GP UTRECHT
T 030 2656438
F 030 2656439
E info@atlasvoorgemeenten.nl
I www.atlasvoorgemeenten.nl

© Atlas voor gemeenten, Utrecht, 2015

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie

Roderik Ponds (Atlas voor gemeenten)

Maarten van Ham (OTB – TU Delft)

Gerard Marlet (Atlas voor gemeenten)

Inhoud

Samenvatting en conclusies	7
1 Aanleiding en achtergrond	15
2 Verschillen en ongelijkheid	19
2.1 Dimensies van verschillen en ongelijkheid	19
2.2 Oorzaken van verschillen en ongelijkheid	21
2.3 Gevolgen van ongelijkheid	23
2.4 Ongelijkheid in Nederland	26
2.5 Ongelijkheid en beleid	30
3 Wat is segregatie?	33
3.1 Segregatie langs meerdere dimensies	33
3.2 Het meten van segregatie	34
4 Oorzaken van segregatie	39
4.1 'In-situ' veranderingen en selectieve migratie	39
4.2 De rol van voorkeuren	40
4.3 De rol van keuzemogelijkheden	42
4.4 De rol van woningvoorraad en woningmarkt	43
4.5 Regionale verschillen	44
5 Segregatie in Nederland	47
5.1 Wat weten we van segregatie in Nederland?	47
5.2 Nederland in internationaal perspectief	50
6 Gevolgen van segregatie	53
6.1 Mogelijke voordelen van segregatie	53
6.2 Mogelijke nadelen van segregatie	55
6.3 Het identificeren van buurteffecten	58
6.4 Segregatie en beleid	61

Samenvatting en conclusies

De aandacht voor maatschappelijke verschillen en ongelijkheid is de laatste jaren toegenomen. Dit komt omdat er steeds meer aanwijzingen zijn dat deze verschillen groter worden. En er aanwijzingen zijn dat er negatieve effecten uitgaan van het ontstaan van scherpe maatschappelijke scheidslijnen. Naar zowel toenemende verschillen en ongelijkheid als segregatie is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan. De resultaten van deze onderzoeken helpen om inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is in Nederland, en wat de achterliggende oorzaken en gevolgen (kunnen) zijn. In deze literatuurstudie worden deze resultaten op een rij gezet met als doel om daarmee een inhoudelijk basis te vormen voor een verdere discussie over nut en noodzaak voor beleid rond dit thema en als mogelijk startpunt voor verder onderzoek..

Verschillen en ongelijkheid

In elk land en ook in Nederland bestaan er verschillen tussen groepen mensen op economisch, sociaal en cultureel vlak. Verschillen tussen mensen kunnen als ongelijkheid worden gezien, en dit kan in meer of mindere mate als een probleem worden ervaren. In navolging van onder andere het werk van Piketty is er veel aandacht voor inkomens- en vermogensverschillen. Ook in Nederland zijn er zowel inkomens- als vermogensverschillen tussen groepen, waarbij de tweede groter lijken te zijn dan de eerste. Internationaal gezien lijken de inkomensverschillen in Nederland echter relatief klein, al is daarover geen volledige consensus. Er is ook geen consensus of de mate en de toename van de vermogensverschillen internationaal gezien erg groot is.

Daarnaast zijn er ook op andere gebieden verschillen tussen mensen in Nederland. Specifiek gaat het dan om sociaal-economische en sociaal-culturele verschillen die vaak, maar niet noodzakelijkerwijs, samenhangen met opleidingsniveau. Een accumulatie van deze verschillen tussen steeds dezelfde groepen mensen kan een maatschappelijke tweedeling tot gevolg hebben met mogelijk negatieve gevolgen als sociale onrust. In Nederland lijkt er geen sprake te zijn van een dergelijke tweedeling. Wel zijn er verschillende groepen te identificeren die op een groot aantal dimensies van elkaar verschillen (variërend van inkomen en opleidingsniveau tot normen en waarden en de diversiteit van sociale netwerken). Dat leidt op dit moment niet tot scherpe maatschappelijke scheidslijnen waarlangs bepaalde groepen zich afkeren van de rest. Toch is er wel een risico dat op termijn

een zekere mate van 'natuurlijke spanning' tussen groepen (en in het bijzonder hoog- en laagopgeleiden en mensen met verschillende etnische achtergronden) kan leiden tot sociale vermijding: *living apart together*.

Segregatie

Segregatie is de ruimtelijke uitwerking van ongelijkheid en verschillen tussen groepen: de ongelijke verdeling van mensen over de ruimte langs een bepaalde dimensie. De mate van segregatie is afhankelijk van het schaalniveau (woonblokken, buurten of wijken), het referentiegebied (steden, stadsgewesten) en de dimensie (opleiding, etniciteit) waarnaar wordt gekeken.

Voor Nederland is bekend dat er – ongeacht hoe gemeten wordt - sprake is van segregatie naar etniciteit en sociaal-economische achtergronden. Niet-westerse allochtonen concentreren zich in de (grotere) steden en daarbinnen vaak weer in specifieke wijken en buurten. Ook laag- en hoogopgeleiden en lage en hoge inkomens wonen vaak in andere wijken en buurten. Over de mate waarin er (ook) segregatie naar sociaal-culturele dimensies (zoals normen en waarden en opvattingen) plaatsvindt is veel minder bekend. Wel vallen op individueel niveau verschillen in bijvoorbeeld etniciteit en opleidingsniveau deels samen met verschillen op sociaal-culturele dimensies en daarmee waarschijnlijk ruimtelijk gezien ook.. Internationaal gezien lijkt Nederland op het gebied van segregatie een 'middenpositie' in te nemen.

Daarnaast is de diversiteit binnen Nederland groot. De mate en ontwikkeling van segregatie kan per stad verschillen, per dimensie maar ook weer per etnische bevolkingsgroep. Hiernaast blijkt dat de segregatie van een bevolkingsgroep in de ene stad kan toenemen en in een andere stad juist kan afnemen. En dat er in één stad sprake kan zijn van een toename van segregatie in bepaalde wijken en een afname in andere wijken. Dit maakt het niet alleen lastig om algemene uitspraken over de mate van segregatie te doen, maar dergelijke algemene uitspraken zouden ook geen recht doen aan de diversiteit tussen steden en regio's op dit punt. Hoewel er op dit moment geen concrete aanwijzingen zijn dat Nederlandse steden te maken hebben met scherpe ruimtelijke tweedelingen, kan de mate waarin een dergelijke tweedeling zich voordoet dus ook per stad verschillen.

Oorzaken van segregatie

De ontwikkeling van segregatie is de uitkomst van buurt- of wijkspecifieke 'in-situ' veranderingen en selectieve migratie. Deze processen worden beïnvloed door factoren als de woningvoorraad en kenmerken van de regionale woningmarkt die per stad en regio verschillen.

In-situ veranderingen hebben betrekking op veranderingen van de zittende bevolking op een bepaalde dimensie. Het gaat dan om 'natuurlijke' demografische processen die zich in de ene buurt anders ontwikkelen dan in de andere. Als niet-westerse allochtonen gemiddeld meer kinderen krijgen dan autochtonen kan daardoor de concentratie van niet-westerse allochtonen in een wijk toenemen (en daarmee de segregatie) zonder dat er sprake is van selectieve migratie.

Selectieve migratie kan ook leiden tot meer segregatie. Als vertrekkende mensen andere kenmerken hebben dan inkomende mensen verandert immers de bevolkingssamenstelling en mogelijk ook de mate van segregatie. Selectieve migratie is het resultaat van (verschillen in) voorkeuren van individuele huishoudens en (het gebrek aan) keuzemogelijkheden.

Segregatie kan voortkomen uit het feit dat dezelfde typen huishoudens (bijvoorbeeld gezinnen) dezelfde voorkeuren hebben (een huis met meerdere slaapkamers en een tuin). Omdat het aanbod woningen en de woonomgevingen ongelijk verdeeld zijn over een stad en regio kunnen de verschillen in voorkeur leiden tot segregatie. Hiernaast kan er een voorkeur zijn om bij mensen te wonen die vergelijkbare kenmerken hebben: 'soort zoek soort'. Deze voorkeur kan het gevolg zijn van het feit dat hier bepaalde voordelen aan verbonden zijn (zoals draagvlak voor specifieke voorzieningen) maar ook voortkomen uit de wens om juist niet naast mensen met een specifieke (andere) achtergrond te wonen – al dan niet gebaseerd op vooroordelen. Als er ook maar een beperkte 'soort zoek soort' voorkeur bestaat, blijkt dat er door selectief verhuisgedrag al snel een relatief sterke mate van segregatie kan ontstaan.

Daarnaast spelen verschillen in keuzemogelijkheden een rol. Niet iedereen heeft de financiële middelen om in de woning en woonomgeving van zijn of haar voorkeur te wonen. De meest populaire woningen en woonomgevingen zijn ook het duurst waardoor er segregatie naar inkomen en/of vermogen zal plaatsvinden. Ook kunnen er specifieke eisen aan het

mogen betrekken van een woning zitten – zoals in het geval van sociale huurwoningen. Omdat ook dat type woningen zich vaak concentreert in bepaalde wijken en buurten leidt ook dat tot segregatie.

Verschillen in voorkeuren en verschillen in mogelijkheden om deze voorkeuren te realiseren, bepalen de ‘set aan keuzemogelijkheden’ voor huishoudens. De samenstelling van de woningvoorraad en de woonomgevingen zijn ongelijk verdeeld over een stad en regio. Hiermee zijn ook de keuzemogelijkheden voor individuele huishoudens ongelijk verdeeld waardoor dit leidt tot segregatie. Als alle ruime woningen in een stad in één wijk geconcentreerd zijn zal de segregatie van gezinnen groot zijn.

Hierdoor kunnen veranderingen in de woningvoorraad (via bijvoorbeeld herstructurering en nieuwbouw) invloed hebben op de mate van segregatie. Maar ook de mate waarin een woningmarkt ‘gespannen’ of ‘ontspannen’ is, kan van invloed zijn. De trek van hoogopgeleiden en jongeren naar ‘aantrekkelijke’ steden zorgt voor een groeiende vraag en hogere prijzen in die steden. Hierdoor nemen de keuzemogelijkheden af waardoor mensen gaan wonen in wijken en buurten waar ze in eerste instantie niet waren gaan wonen. De segregatie kan daardoor afnemen. Maar deze gespannen woningmarkt kan er ook voor zorgen dat bijvoorbeeld huishoudens met kinderen en middeninkomens de stad uitgaan. In meer ontspannen woningmarkten kan de segregatie toenemen omdat meer mensen hun woonvoorkeuren kunnen realiseren. Ook overheidsbeleid speelt een rol. Door het tegengaan van scheefwonen in sociale huurwoningen kan de segregatie toenemen. Door de verkoop van sociale huurwoningen kan de segregatie juist afnemen.

Gevolgen van segregatie

Segregatie kan verschillende voordelen bieden. Een concentratie van mensen met dezelfde achtergrond kan zorgen voor draagvlak voor bepaalde voorzieningen, meer sociale cohesie en minder overlast. Hiernaast hangt (een zekere mate van) segregatie ook samen met een divers aanbod aan woonmilieus (‘voor ieder wat wils’) in een stad. Hierdoor is het wonen in een stad of regio aantrekkelijk voor verschillende groepen in verschillende levensfasen.

Daar staat tegenover dat er ook nadelen zitten aan segregatie. Deze nadelen worden geassocieerd met een bovengemiddelde concentratie van sociale

problemen op diverse gebieden (zoals werkloosheid of gezondheid) in specifieke wijken waar zich vaak lage inkomens, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen concentreren. Deze stapeling van problemen kan leiden tot een negatieve spiraal met sociale onrust, overlast en criminaliteit tot gevolg. Ook kunnen er negatieve imago-effecten ontstaan als bepaalde wijken (of hele steden) bekend staan als concentratiegebieden van sociaal-economische problemen. Dit kan tot gevolg hebben dat partijen niet meer willen investeren in deze gebieden (bijvoorbeeld hypotheekverstrekkers of openbaar vervoerbedrijven).

Op de derde plaats kunnen er zogenaamde buurteffecten optreden. Hiermee worden de negatieve effecten bedoeld van het wonen in een buurt met veel problemen, kansarmen en/of etnische minderheden. Buurteffecten bestaan als er een – causaal – verband is tussen kenmerken van de buurt en individuele uitkomsten (bijvoorbeeld op het gebied van inkomen of de kans op werk), gecontroleerd voor andere individuele kenmerken. Deze buurteffecten kunnen via verschillende mechanismes ontstaan. Bijvoorbeeld omdat er in een bepaalde buurt een norm is ontstaan waardoor werkloosheid of zelfs crimineel gedrag ‘normaal’ is. Maar buurteffecten kunnen bijvoorbeeld ook het gevolg zijn van stigmatisering als bepaalde vooroordelen ontstaan over mensen die wonen in specifieke buurten.

Onderzoek naar buurteffecten is complex. De grote vraag bij onderzoek naar buurteffecten is of er een *zelfstandig, additioneel* effect van kenmerken van de buurt uitgaat op bijvoorbeeld armoede of dat de kenmerken van de buurt alleen de ruimtelijk ongelijke verdeling van arme mensen weergeven. Er is consensus dat individuele kenmerken veel belangrijker zijn dan verschillen tussen buurten voor het verklaren van verschillen tussen mensen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat er buurteffecten bestaan, maar het is verre van duidelijk hoe belangrijk of hoe groot deze zijn.

Segregatie en beleid

De veronderstelde negatieve effecten van segregatie zijn de reden geweest dat er in Nederland door de Rijksoverheid, gemeenten en corporaties sterk is ingezet op ‘gemengde’ buurten en het verbeteren van achterstandswijken. Er is ook veel onderzoek naar dit beleid gedaan en naar het bestaan van buurteffecten. Deze uitkomsten hebben weer tot veel discussie geleid over de vraag wat het effect van dat beleid is. Deze discussie is nog niet beslecht maar er lijkt wel een aantal gedeelde bevindingen te zijn.

Veel beleid dat zich richt(te) op wijken en buurt bestaat uit de inzet van een breed aantal maatregelen die gezamenlijk in veel gevallen ook een veelvoud aan doelen probeerde te bereiken. Afhankelijk van het specifieke doel (en de maatregel en soms ook de specifieke wijk) waarnaar wordt gekeken is de mate van effectiviteit dan ook wisselend.

Als het doel bijvoorbeeld het verminderen van de werkloosheid onder oorspronkelijke inwoners van een (achterstands)wijk is, lijkt het inzetten op een gemengde wijk weinig tot niet effectief. Inzetten op beleid gericht op de persoon zelf, bijvoorbeeld via scholing, lijkt een meer effectieve manier om de sociaal-economische positie te verbeteren dan het inzetten op gemengd wonen van bijvoorbeeld hoog- en laagopgeleiden. Daarbij is er (nog) relatief weinig bekend over buurteffecten voor de ontwikkelingskansen van kinderen. Mochten die bestaan dan zou dat een (additionele) reden kunnen zijn om in te zetten op het tegengaan van sociaal-economische segregatie. Maar ook hier zou eerst de (lastig te beantwoorden) vraag moeten worden beantwoord wat het daadwerkelijke effect van de buurt is ten opzichte van het effect van bijvoorbeeld de school, ouders en andere familie.

Op het gebied van etnische segregatie blijkt dat de interactie tussen allochtonen en autochtonen mede wordt beïnvloed door de mate waarin een wijk gemengd is. Ook hier spelen overigens individuele kenmerken een grote rol. De mate van deze 'inter-etnische' interactie en daarmee segregatie naar etniciteit kan weer effect hebben op zowel de beheersing en het gebruik van de Nederlandse taal als de wederzijdse beeldvorming. Hiermee lijkt het tegengaan van segregatie (naar etniciteit) dus bij te kunnen dragen aan integratie en daarmee het verminderen van sociaal-culturele ongelijkheid in Nederland.

Het inzetten op het verbeteren van achterstandswijken kan ook tot doel hebben om 'kruitvatachtige' gebieden in een stad te voorkomen, of te voorkomen dat bepaalde delen van een stad een imago probleem krijgen. Maar het inzetten op het verbeteren van achterstandswijken kan ook voortkomen uit het streven naar een bepaald minimumniveau van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Verschillende onderzoeken tonen aan dat fysieke investeringen in de praktijk zeker tot een verbetering van de woon- en leefomgeving kunnen leiden

Hiermee wordt dus duidelijk dat het niet mogelijk is om eenduidig aan te geven of beleid dat zich richt op specifieke wijken en buurten of het

tegengaan van segregatie wel of niet effectief is (geweest). Dat is sterk afhankelijk van welk doel er wordt gesteld ('wat is het probleem?'). De vraag wat het doel is, bijvoorbeeld het verbeteren van buurten of het verbeteren van de sociaal-economische positie van mensen, is daarmee van groot belang voor de keuze voor beleid; ruimtelijk beleid of juist beleid gericht op individuen. Dit wordt in de literatuur ook wel *'place based'* versus *'people based'* beleid genoemd.

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie, Atlas voor gemeenten

1 Aanleiding en achtergrond

Worden de verschillen en de ongelijkheid tussen groepen mensen in Nederland groter en vertaalt dit zich in een toenemende segregatie in onze steden? Wonen arm en rijk steeds geïsoleerder van elkaar en wat zijn daar de gevolgen van? De interesse van de politiek en beleidsmakers in deze vragen neemt de laatste tijd sterk toe.

Er is ook een toenemende internationale (wetenschappelijke) aandacht voor het onderwerp ongelijkheid – onder andere door het werk van de Franse econoom Thomas Piketty¹ die betoogt dat de ongelijkheid in veel landen toeneemt. In navolging van het werk van Piketty zijn ook in Nederland recent verschillende onderzoeken verschenen over inkomens- en/of vermogensverschillen. De uitkomsten daarvan wijzen lang niet altijd dezelfde kant op.² Ook is er aandacht voor andere aspecten van verschillen en ongelijkheid in Nederland zoals gezondheid, opleiding en arbeidsmarktpositie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft samen met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid recent gekeken naar sociaal-culturele tegenstellingen tussen groepen. De conclusie was dat er verschillen tussen groepen bestaan die voor een (belangrijk) deel samenvallen met opleidingsniveau.³

Er is ook meer aandacht voor ongelijkheid omdat er aanwijzingen zijn dat een hoge mate van ongelijkheid tot maatschappelijke problemen kan leiden.⁴ Een toename van ongelijkheid zou onder andere kunnen leiden tot een afname van vertrouwen tussen burgers, toenemende sociale onrust en een toename van de criminaliteit. Hierbij ligt de focus vaak op de effecten van inkomensongelijkheid en in mindere mate op andere dimensies van ongelijkheid (die het gevolg kunnen zijn van inkomensongelijkheid, zoals ongelijkheid in gezondheid). Er zijn daarentegen ook verschillende auteurs die betogen dat deze negatieve effecten van het bestaan van verschillen

¹ T. Piketty, 2013: *Le Capital au XXI^e siècle* (Éditions du Seuil).

² Vergelijk bijvoorbeeld Bovens e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag); Caminada e.a., 2014: De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden University en Salverda, 2013: Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977–2011: 35 jaar ongelijkheidsgroei in Nederland in TPEdigitaal 7 (1): 66-94.

³ M. Bovens e.a., 2014: *Gescheiden Werelden?* (SCP en WRR, Den Haag).

⁴ Zie bijvoorbeeld: R. Wilkinson en K. Pickett, 2009: *The Spirit Level: why more equal societies almost always do better* (Bloomsbury, Londen).

tussen mensen en ongelijkheid niet altijd even duidelijk zijn en genuanceerder liggen.⁵

Ongelijkheid kan via een proces van ruimtelijke uitsortering leiden tot segregatie. Segregatie is de ongelijke verdeling van groepen over de ruimte. Een toename van inkomensongelijkheid in de samenleving vertaalt zich vaak, met vertraging, in ruimtelijke segregatie.⁶ Voor sommige dimensies zoals inkomens en vermogensongelijkheid is dat eenduidiger dan voor andere dimensies zoals segregatie naar etniciteit of leeftijd. Een toenemende inkomensongelijkheid kan via uitsortering leiden tot wijken en buurten met een hoge concentratie hoge inkomens of lage inkomens. Voor andere dimensies kan er op landelijk niveau niet worden gesproken van ongelijkheid op de dimensie zelf (etniciteit, leeftijd) maar kan er wel sprake zijn van segregatie doordat groepen mensen ongelijk verdeeld zijn over buurten. Etnische segregatie wordt vaak in verband gebracht met sociaal-economische en/of sociaal-culturele segregatie. Segregatie kan voortkomen uit keuzemogelijkheden of juist een gebrek daaraan die vaak samenhangen met inkomen. En omdat etnische minderheden gemiddeld een lager inkomen hebben dan autochtonen kan dit leiden tot een concentratie van juist die groepen in bepaalde wijken en buurten met goedkope woningen.

Maar juist op dimensies als etniciteit of leeftijd kan segregatie ook voortkomen uit de wens om samen te willen wonen. Segregatie kan immers zowel voortkomen uit persoonlijke voorkeuren en bewuste keuzes ('vrijwillige' segregatie) als uit een gebrek aan keuzes ('onvrijwillige' segregatie). Vrijwillige segregatie biedt vaak bepaalde voordelen voor de gesegeerde groep,⁷ zoals een groter draagvlak voor specifieke voorzieningen en minder overlast door het wonen naast mensen met een vergelijkbare levensstijl. Bekende voorbeelden hiervan zijn China Town en Little Italy, maar ook wijken waar alleen of vooral gezinnen wonen, of wijken waar juist nauwelijks gezinnen met kinderen wonen.

Daar staat tegenover dat er ook aanwijzingen zijn dat segregatie nadelen heeft, vooral als het gaat om 'onvrijwillige' segregatie. Deze mogelijke nadelen hangen samen met de ruimtelijke concentratie van sociale

⁵ Zie voor een overzicht: H. Van der Werfhorst, 2014: Politieke en sociale gevolgen van inkomensongelijkheid. Hoofdstuk 6 in Bovens e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

⁶ M. van Ham e.a.: 2012: Neighbourhood Effects Research: New Perspectives (Springer, Dordrecht).

⁷ Zie bijvoorbeeld G.Bolt en R. Van Kempen, 2008: De mantra van de mix (Forum, Utrecht).

problemen. Het tegengaan van deze nadelen is vaak een achterliggend doel van stedelijk vernieuwingsbeleid in veel Noordwest-Europese landen. Dit beleid zet vaak in op het realiseren van ‘gemengde’ buurten.⁸ Over hoe groot deze nadelen van segregatie zijn en wat de effectiviteit is van beleid om deze nadelen tegen te gaan is echter veel discussie.⁹

Over de thema's ongelijkheid en segregatie is de laatste jaren een groot aantal onderzoeken uitgevoerd en zijn verschillende publicaties verschenen. Omdat er aanwijzingen zijn dat ongelijkheid en segregatie in Nederland de laatste jaren toenemen, en daar mogelijk nadelige maatschappelijke effecten van uitgaan, is er behoefte aan een overzicht van de resultaten van deze onderzoeken in de vorm van een literatuurstudie. Het doel van de literatuurstudie is het geven van een *state of the art* overzicht van de kennis op het gebied van ongelijkheid en segregatie in de vorm van een toegankelijk *paper*. Omdat de literatuur niet altijd een eenduidig antwoord geeft op een aantal vragen rond dit thema, zal daar waar nodig worden aangegeven waarover geen consensus bestaat en wat de verschillende opvattingen zijn.

De focus van deze literatuurstudie ligt op het thema segregatie. Omdat ongelijkheid aan segregatie ten grondslag ligt, wordt in hoofdstuk 2 eerst ingegaan op de vraag wat ongelijkheid is, welke dimensies hierbij van belang zijn en wat er over de (ontwikkeling van) ongelijkheid in Nederland bekend is. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de vraag wat segregatie is, naar welke dimensies dan vaak wordt gekeken en hoe dit wordt gemeten. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de belangrijkste oorzaken van segregatie en in hoofdstuk 5 wordt specifiek gekeken naar wat er bekend is over segregatie in Nederland. In hoofdstuk 6 wordt ten slotte stilgestaan bij de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van segregatie en aanknopingspunten voor beleid.

⁸ G. Galster, 2007: Should policymakers strive for neighborhood social mix. An analysis of the Western European evidence base. In: *Housing Studies*, 22, p. 523-545.

⁹ Zie o.a.: J. Bakens e.a., 2014: *Soort zoekt soort* (Platform31, Den Haag).

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie, Atlas voor gemeenten

2 Verschillen en ongelijkheid

De aandacht voor maatschappelijke verschillen is de laatste jaren sterk toegenomen. Het gaat hierbij vooral om verschillen op sociaal, economisch en cultureel gebied die als ongelijkheid (kunnen) worden ervaren. Grote verschillen in bijvoorbeeld opleidingskansen, inkomen of gezondheid worden daarbij vaak als een ongewenste vorm van ongelijkheid gezien. Vanuit een moreel oogpunt (waarin mensen dus sterk van mening kunnen verschillen), maar ook vanuit een maatschappelijk oogpunt omdat er mogelijk negatieve effecten van uitgaan.

In de nasleep van de economische crisis en dankzij publicaties van economen als Piketty¹⁰ en Stiglitz,¹¹ ligt de nadruk rond het thema ongelijkheid vooral op de dimensies inkomen en vermogen. Maar er is ook steeds meer aandacht voor sociale en culturele ongelijkheid.¹² Er gaan geluiden dat de verschillen tussen groepen mensen langs meerdere dimensies toenemen en dat dit negatieve maatschappelijke effecten met zich meebrengt.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de dimensies waarop verschillen en ongelijkheid zich kunnen voordoen en de mogelijke onderlinge relaties tussen deze dimensies, de oorzaken van ongelijkheid en de mogelijke gevolgen. Tot slot wordt er gekeken naar wat er bekend is over ongelijkheid in Nederland.

2.1 Dimensies van verschillen en ongelijkheid

Zowel in de internationale als Nederlandstalige literatuur is er veel aandacht voor (groeierende) verschillen in inkomen en vermogen. Instellingen zoals de OECD,¹³ de Wereldbank¹⁴ en in Nederland bijvoorbeeld de WRR¹⁵ hebben de

¹⁰ T. Piketty, 2013: *Le Capital au XXI^e siècle* (Éditions du Seuil).

¹¹ J. Stiglitz, 2012: *The Price of Inequality: How today's divided society endangers our future* (W.W. Norton & Company, New York).

¹² Zie bijvoorbeeld C. Vrooman e.a., 2014: *Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (SCP, Den Haag).

¹³ Zie onder andere OECD, 2011: *Divided we stand: why inequality keeps rising* (OECD, Parijs) en OECD, 2014: *Focus on Inequality and Growth* (OECD, Parijs).

¹⁴ B. Milanovic, 2012: *Global income inequality by the numbers; in history and now – an Overview*. World Bank Policy Research Working Paper Series 6259 (World Bank, Washington).

¹⁵ Bovens e.a., 2014: *Gescheiden Werelden* (SCP en WRR, Den Haag).

afgelopen jaren veel gepubliceerd over de ongelijke groei van inkomens en vermogen. In verschillende landen lijkt de sterkste groei van inkomen en vermogen zich te concentreren bij mensen die relatief gezien al de hoogste inkomens en de grootste vermogens hebben. In combinatie met beperkte of zelfs dalende inkomens en vermogens (door bijvoorbeeld dalende huizenprijzen) van groepen in de middenklasse leidt dit tot toenemende verschillen in de maatschappij.

Maar ook op andere dimensies kunnen de verschillen tussen mensen toenemen.¹⁶ Het gaat dan enerzijds om andere, relatief eenduidig meetbare, sociaal-economische dimensies als opleidingsniveau en gezondheid. Anderzijds kan het gaan om minder 'zichtbare' dimensies, zoals levensstijl en attitudes (onder andere normen en waarden, en opvattingen). Maar ook om verschillen in (institutionele) organisatie: de mate waarin bepaalde groepen in 'eigen' maatschappelijke instituties als politieke partijen, vakbewegingen of belangenorganisaties zijn georganiseerd.

In veel gevallen is er sprake van samenhang tussen verschillende dimensies, zonder dat er overigens een eenduidige causale relatie is. Zo blijkt opleidingsniveau samen te hangen met inkomen, levensstijl en gezondheid,¹⁷ maar ook bijvoorbeeld met politieke voorkeuren rond kwesties als internationalisering. Ook etniciteit speelt een rol. Verschillen in etnische achtergrond vallen soms samen met verschillen op andere dimensies.

Hierdoor kunnen verschillen tussen groepen op meerdere dimensies dus samenvallen, wat kan leiden tot maatschappelijke scheidslijnen.¹⁸ Het SCP¹⁹ spreekt van maatschappelijke scheidslijnen als verschillen tussen groepen op meerdere dimensies samenvallen, er (mede hierdoor) geen of nauwelijks contact tussen die groepen bestaat en mensen zich ook steeds meer identificeren met een bepaalde groep (en zich daardoor afsluiten voor mensen van andere groepen). Of en wanneer dat een probleem kan zijn wordt besproken in paragraaf 2.3 en in hoeverre deze scheidslijnen in Nederland zichtbaar zijn in paragraaf 2.4.

¹⁶ C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag).

¹⁷ Zie bijvoorbeeld G. Bijwaard e.a., 2013: De invloed van opleiding en intelligentie op gezondheid. In ESB, jaargang 98 (4659), p.280-283.

¹⁸ Zie ook B. Steur en A. van Ravenzwaaij, 2013: Nieuwe scheidslijnen in de samenleving: een inleidende beschouwing. In: J. De Voogd, 2013: Nieuwe scheidslijnen op de kaart (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag).

¹⁹ C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag).

2.2 Oorzaken van verschillen en ongelijkheid

Verschillen en ongelijkheid tussen mensen kennen verschillende oorzaken, waarbij in de literatuur vooral aandacht is voor oorzaken van sociaal-economische verschillen. Hierbij worden onder andere ‘intergenerationele’ factoren, de rol van nationale instituties, maar ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt onderscheiden.

Op sociaal-economisch gebied maar ook op het gebied van levensstijl en waarden en normen speelt ‘intergenerationele’ overdracht een belangrijke rol.²⁰ Hiermee wordt het effect bedoeld dat bepaalde kenmerken van ouders bewust of onbewust worden ‘overgedragen’ op kinderen. Zo spelen erfenissen en giften bijvoorbeeld een rol in het ontstaan van vermogensverschillen. Kinderen van vermogende ouders profiteren vaak van vermogensoverdracht waardoor verschillen in vermogen ontstaan bij de volgende generatie. Maar ouders verschillen ook in hun opvatting over wat een ‘goede’ opvoeding is waardoor mensen opgroeien met verschillende normen en waarden. Hiernaast blijken schoolprestaties te worden beïnvloed door de betrokkenheid van ouders bij bijvoorbeeld taalvaardigheid, lezen en schrijven,²¹ waardoor verschillen tussen gezinnen op dit punt weer bijdragen aan verschillen in opleidingsniveau bij kinderen, en daardoor op latere leeftijd in inkomens.²² De discussie over intergenerationele overdracht raakt aan het *nature of nurture* debat: welk deel van de verschillen tussen mensen in bijvoorbeeld opleidingsniveau kan worden verklaard op basis van aangeboren kenmerken en welk deel kan worden verklaard uit opvoeding?

Hiernaast spelen politieke en institutionele factoren een belangrijke rol. Als het gaat om inkomens- en vermogensverschillen speelt de inrichting van het sociale zekerheids- en belastingstelsel een grote rol. Zowel in Nederland als in andere landen is er sprake van een herverdeling via het sociale zekerheids- en belastingstelsel waardoor verschillen in besteedbaar inkomen lager zijn

²⁰ Zie voor een overzicht van de literatuur over intergenerationele mobiliteit op het gebied van opleidingsniveau en inkomen S. Black en P. Devereux, 2010: Recent developments in intergenerational mobility. NBER Working Paper 15889 (National Bureau of Economic Research, Cambridge).

²¹ Zie onder andere E. Dearing e.a., 2004: The promotive effects of family educational involvement for low-income children’s literacy. In: *Journal of School Psychology* 42, p. 445-460.

²² Zie ook paragraaf 5.3 ‘De erfelijkheid van loonongelijkheid’ in P. De Beer, 2014: groeiende beloningsverschillen in Nederland. In: Bovens e.a., 2014: Gescheiden Werelden (SCP en WRR, Den Haag).

dan de (bruto) inkomensverschillen.²³ De ‘verzorgingsstaat’ functioneert daarmee dus als buffer tegen al te grote verschillen. Een (nog onbeantwoorde) vraag is dan ook in hoeverre (mogelijke) veranderingen in de sociale zekerheid en het belastingstelsel zullen doorwerken in de samenleving. Een andere belangrijke factor is het onderwijssysteem. De inrichting en toegankelijkheid van het onderwijssysteem heeft een duidelijke relatie met de mate van maatschappelijke en economische ongelijkheid in een land.²⁴ Als goed onderwijs vrij toegankelijk is, zijn de kansen op een goede opleiding onafhankelijk van bijvoorbeeld herkomst of inkomen van de ouders. De ongelijkheid zal hierdoor minder zijn dan in een onderwijssysteem waar voor goed onderwijs veel betaald moet worden.

Op het gebied van vermogensongelijkheid speelt ook de woningmarkt een rol.²⁵ Huishoudens met een koopwoning bouwen vaak, fiscaal gestimuleerd, meer vermogen op dan huurders. Wijzigingen in de wet- en regelgeving en macro-economische ontwikkelingen (zoals de crisis) kunnen een positief of negatief effect hebben op de ontwikkeling van vermogens in eigen woningen en daarmee op de vermogensongelijkheid. Het effect hiervan op de vermogensontwikkeling hangt sterk samen met het historisch moment waarop een woning is aangeschaft – net voor een periode van prijsstijgingen of juist net voor een periode met prijsdalingen.

Technologische ontwikkelingen spelen ook een belangrijke rol bij ontwikkelingen in inkomensverschillen. Technologische toepassingen kunnen enerzijds de productiviteit en inkomens van bepaalde beroepsgroepen verhogen. Anderzijds verdwijnen bepaalde beroepen onder invloed van technologische ontwikkelingen omdat er geen vraag meer naar is. Een goed voorbeeld is de forse daling van het aantal balie- en verkoopmedewerkers bij banken en verzekeraars door de snelle groei van internetbankieren en het online afsluiten van verzekeringen. Hoewel het aannemelijk is dat technologische ontwikkelingen en ‘robotisering’ positief uitwerken op de welvaartsontwikkeling in het algemeen,²⁶ kan het ook een polariserend effect hebben op de arbeidsmarkt. De laatste jaren laten een

²³ Zie bijvoorbeeld Gornick, J. en M. Jäntti, 2013: *Income inequality. Economic disparities and the middle class in affluent countries* (Stanford University Press, Stanford).

²⁴ OECD, 2014: *Focus on Inequality and Growth* (OECD, Parijs).

²⁵ Zie bijvoorbeeld W. Salverda, 2015: *Vermogensongelijkheid op recordhoogte*. In: Me Judice, 13 april 2015 en W. Salverda e.a., 2013: *Growing Inequalities and Their Impacts in The Netherlands. Country report for the Netherlands*. Beschikbaar via www.gini-research.org.

²⁶ Zie G. Graetz en G. Michaels, 2015: *Robots at Work*. CEPR Discussion paper 10477 (Centre for Economic Policy Research, Londen).

trend zien waarbij werkgelegenheid vooral groeit aan de bovenkant van de arbeidsmarkt (hoogopgeleiden) en aan de onderkant van de arbeidsmarkt (banen waarvoor geen of een lage opleiding voor is vereist) en dat de banen ‘in het midden’ juist verdwijnen.²⁷ Het opleidingsniveau kan door dit soort ontwikkelingen dus van steeds groter belang worden voor inkomensverschillen.

Verschillen en ongelijkheid kunnen tot slot ook het gevolg zijn van verschillen in (bewuste) keuzes van mensen. Zo zullen mensen met een hoog ‘arbeidsethos’ misschien eerder geneigd zijn om meer te werken waardoor hun inkomen hoger zal zijn dan mensen met een ‘lager’ arbeidsethos. Voor een deel komen inkomensverschillen dan voort uit verschillen in voorkeuren van mensen in de uitruil tussen ‘vrije tijd’ en inkomen. Een deel van de verschillen tussen mensen kan dus ook voortkomen uit eigen keuzes (en daardoor ook niet noodzakelijkerwijs als nadelig worden ervaren door die mensen).

2.3 Gevolgen van ongelijkheid

Verschillen tussen mensen zijn er sinds alle tijden en daarmee ongelijkheid ook. De mate waarin ongelijkheid als problematisch wordt ervaren wisselt door de tijd, per land en per individu. Het SCP geeft aan dat er een zekere paradox zit in de mate waarin ongelijkheid als ‘erg’ wordt ervaren: juist in landen met relatief weinig ongelijkheid is de aandacht voor ongelijkheid vaak groot en het debat erover het felst.²⁸ De WRR²⁹ onderscheidt twee manieren waarop naar (de gevolgen van) ongelijkheid kan worden gekeken.

De eerste manier is een morele benadering. Hierbij staat vooral de vraag centraal in hoeverre en op welke dimensies ongelijkheid ‘erg’ is of gelijkheid nastrevenswaardig is. Dit is voor een deel een filosofische en politieke vraag die bijvoorbeeld raakt aan de vraag of gelijkheid vooral om gelijke kansen gaat of (ook) om gelijke uitkomsten. Individuen kunnen sterk verschillen in hun mening over dit soort vraagstukken en de mate waarin (on)gelijkheid

²⁷ Goos, M en A. Manning, 2007: Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain in *Review of Economics and Statistics* 89 (1): 118–133; Jaimovich e.a. 2012: *The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries*. NBER Working Paper No. 1833 (National Bureau of Economic Research, Cambridge).

²⁸ C. Vrooman e.a., 2014: *Vershil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag)*.

²⁹ M. Kremer e.a., 2014: *WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag)*.

‘erg’ of juist legitiem is. De mate waarin inwoners van een land een bepaalde mate van (on)gelijkheid legitiem vinden kan bijvoorbeeld via stemgedrag tot uiting komen en daarmee leiden tot overheidsbeleid dat in meer of mindere mate bijdraagt aan (on)gelijkheid. De WRR concludeert dan ook dat deze morele benadering zeer relevant is voor de maatschappelijke en politieke afwegingen over (economische) ongelijkheid.

De tweede manier om naar ongelijkheid te kijken, die ook centraal staat in de rest van deze paragraaf, is de zogenaamde instrumentele benadering van ongelijkheid. Het gaat dan vooral om de gevolgen van ongelijkheid. Hier staat de vraag centraal wat de effecten van meer of minder ongelijkheid zijn op andere gebieden zoals welzijn en geluk, democratie en sociale (on)rust.

Wilkinson en Pickett³⁰ betogen dat in landen met een relatief hoge mate van inkomensongelijkheid de sociale cohesie en sociale mobiliteit lager zijn. Dat kan leiden tot minder welzijn en geluk en een grotere kans op maatschappelijke onrust.³¹ Ook zou er een risico kunnen zijn dat er groepen ontstaan in de maatschappij die zich niet meer verbonden voelen met de maatschappij. Wilkinson en Pickett noemen ‘statuscompetitie’ als belangrijkste mechanisme waarop inkomensverschillen tot deze effecten kunnen leiden. Als inkomen in toenemende mate de positie en status van iemand in een maatschappij bepaalt, betekent dit dat bij meer inkomensongelijkheid de statusverschillen tussen inkomensgroepen toenemen. Dit zou dan kunnen leiden tot toenemende ‘statuscompetitie’ en ‘statusonzekerheid’ met negatieve gevolgen voor het welzijn van mensen.³²

Eén van de kritiekpunten op deze bevindingen is dat de negatieve effecten van inkomensverschillen ook via een ander mechanisme tot stand kunnen komen. Verschillen in inkomen leiden tot verschillen in ‘hulpbronnen’ die mensen tot hun beschikking hebben en daarmee in de mate waarin mensen hun leven op verschillende punten kunnen beïnvloeden (bijvoorbeeld de mate waarin een gezonde levensstijl kan worden bekostigd). Dit kan weer tot verschillen op sociaal of politiek gebied leiden. De uitkomst van meer

³⁰ R. Wilkinson en K. Pickett, 2009: *The Spirit Level: why more equal societies almost always do better* (Bloomsbury, Londen).

³¹ Zie T. Postmes e.a., 2013: *Stampij en sociale onrust in Nederland?* (Rijksuniversiteit Groningen, Groningen).

³² Zie ook M. Kremer en E. Schrijvers, 2014: *Waarom inkomensongelijkheid nadelig uitpakt voor iedereen - Een gesprek met Richard Wilkinson*. In: M. Kremer e.a., 2014: *WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid* (WRR, Den Haag).

ongelijkheid is volgens deze theorie dus vergelijkbaar, maar het mechanisme waarop dit tot stand komt is anders.

Hiernaast zijn er andere – onder meer methodologische – punten van kritiek op de argumenten van Wilkinson en Pickett. Van der Werfhorst³³ komt tot de conclusie dat er wel wat op hun bevindingen en theorie is af te dingen. Maar daarnaast stelt hij ook dat er in de literatuur (en op basis van eigen empirisch onderzoek) wel degelijk robuuste aanwijzingen zijn dat toenemende inkomensongelijkheid kan leiden tot onder andere minder sociaal vertrouwen tussen groepen en een lager persoonlijk welzijn. Andere auteurs³⁴ wijzen er ook op dat een causale relatie tussen inkomensongelijkheid en sociale problemen aannemelijk is, maar ook dat deze verbanden en relaties niet erg ‘hard’ zijn.

Er worden door de WRR verschillende mechanismen onderscheiden waarop ongelijkheid een negatief effect kan hebben op de economische groei van een land.³⁵ Op de eerste plaats kan ongelijkheid tot ‘onderconsumptie’ leiden als huishoudens met hoge inkomens een relatief klein deel van dat inkomen aan consumptie uitgeven. Het is dan mogelijk dat de totale consumptieve uitgaven in een economie lager liggen (en daarmee de vraag en economische groei als geheel) naarmate de inkomensverschillen groter zijn. Op de tweede plaats kunnen in een economie met grote inkomensverschillen, of stagnerende inkomensontwikkeling, grote private schulden ontstaan als lagere inkomens een deel van het consumptiepatroon van hoge inkomens hanteren. Omdat die schulden in een latere fase met rente moeten worden terugbetaald wordt de economische groei op langere termijn mogelijk geremd. Op de derde plaats kan een grote inkomens- en vermogensongelijkheid leiden tot een bovengemiddelde invloed van een beperkte groep op de politieke besluitvorming via lobby’s en donaties. Hierdoor kunnen politieke besluiten ontstaan die gunstig zijn voor die groep, maar niet noodzakelijkerwijs voor een land als geheel. Op de vierde plaats kan een grote inkomens- en vermogensongelijkheid via onderinvesteringen in menselijk kapitaal zorgen

³³ H. Van der Werfhorst, 2014: Politieke en sociale gevolgen van inkomensongelijkheid. Hoofdstuk 6 in M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

³⁴ Zie K. Rowlingson, 2011: Does income inequality cause health and social problems? (Joseph Rowntree Foundation, New York, en University of Birmingham).

³⁵ Zie voor een overzicht onder andere R. Went, 2014: Inkomensongelijkheid en groei. Hoofdstuk 7 in: M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

voor lagere economische groei. Als een (groot) deel van de bevolking niet meer de middelen heeft om te investeren in bijvoorbeeld de eigen opleiding of die van hun kinderen kan voor een land als geheel de omvang en kwaliteit van het menselijk kapitaal en daarmee het groeipotentieel afnemen. Via deze vier mechanismen kan ongelijkheid in theorie zorgen voor een lagere economische groei. Maar over vraag of dit daadwerkelijk zo is, en bij welk niveau van ongelijkheid dit zich zou voordoen, bestaat op dit moment geen consensus in de literatuur. Het is met andere woorden nog niet duidelijk of, en in hoeverre, deze negatieve effecten zich daadwerkelijk voordoen.

Het SCP³⁶ wijst op het potentiële negatieve effect van scherpe maatschappelijke scheidslijnen, maar geeft tegelijkertijd aan dat het bestaan van ongelijkheid en verschillen tussen groepen niet automatisch leidt tot maatschappelijke scheidslijnen. Als verschillen tussen groepen op meerdere dimensies samenvallen en er sprake is van toenemende (emotionele) identificatie met mensen uit dezelfde groep kan er in meer of mindere mate over een maatschappelijke scheidslijn worden gesproken. Sterke maatschappelijke scheidslijnen kunnen tot afsluiting van andere groepen leiden en daarmee tot minder sociale cohesie en een grotere animositeit tussen groepen, en daarmee tot sociale onrust.

Er zijn dus verschillende aanwijzingen dat ongelijkheid negatieve maatschappelijke effecten kan hebben, maar ook dat dit lang niet altijd het geval hoeft te zijn. Hiernaast geldt dat dezelfde mate van ongelijkheid in het ene land meer en in het andere land minder maatschappelijke effecten kan hebben. Historische, institutionele en culturele factoren spelen hierbij een belangrijke rol, zoals de (toegang tot) gezondheidszorg en het al dan niet bestaan van sociale vangnetten.

2.4 Ongelijkheid in Nederland

Mede door de (inter)nationale aandacht voor de toenemende verschillen en ongelijkheid tussen groepen zijn er de afgelopen jaren verschillende empirische onderzoeken gedaan naar de Nederlandse situatie. De meeste hiervan hadden betrekking op inkomen en vermogen, maar er is ook

³⁶ C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag).

onderzoek geweest naar ongelijkheid op andere dimensies. Hieronder wordt kort ingegaan op wat er bekend is over ongelijkheid in Nederland.

Inkomen

Als het gaat om inkomen dan is er geen eenduidig beeld of er sprake is van toe- of afnemende ongelijkheid in Nederland. Dat hangt op de eerste plaats samen met het feit dat dit onder andere afhangt van hoe het gemeten is. Economen meten ongelijkheid vaak aan de hand van de zogenaamde Gini-coëfficiënt (met een waarde '0' als het inkomen gelijk over de bevolking is verdeeld en een waarde '1' als het inkomen volledig bij één persoon zit). De waarde van de Gini-coëfficiënt wordt relatief sterk beïnvloed door ontwikkelingen in de middensegmenten van de inkomensverdeling. Als de inkomensontwikkeling in deze middensegmenten sterk achterblijft bij die in de hogere segmenten daalt de waarde dus sterk. Op basis van de ontwikkeling van deze Gini-coëfficiënt wordt de conclusie getrokken dat er in Nederland geen sprake lijkt te zijn van een groeiende inkomensongelijkheid.³⁷ Ook internationaal gezien is de mate van inkomensongelijkheid op basis van deze Gini-coëfficiënt in Nederland laag.³⁸

Als er echter naar andere indicatoren wordt gekeken, zoals de groei van 10% hoogste inkomens ten opzichte van de 10% laagste inkomens, dan lijkt er – althans volgens sommige auteurs – wel degelijk sprake van een sterk groeiend verschil in inkomensongelijkheid (tussen deze twee groepen).³⁹ Andere auteurs komen echter op basis van vergelijkbare indicatoren tot de conclusie dat er in veel mindere mate sprake is van inkomensongelijkheid⁴⁰ en/of dat er geen toename is.⁴¹

Dit komt mede omdat het nogal uitmaakt of er gekeken wordt naar het inkomen in- of exclusief zogenaamde overdrachten (zoals uitkeringen), of

³⁷ Zie bijvoorbeeld W. Salverda, 2014: De tektoniek van inkomensongelijkheid in Nederland. Hoofdstuk 2 in: M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

³⁸ Zie bijvoorbeeld M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

³⁹ W. Salverda, 2014: De tektoniek van inkomensongelijkheid in Nederland. Hoofdstuk 2 in: M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag) en Salverda, 2013: Inkomen, herverdeling en huishoudvorming 1977–2011: 35 jaar ongelijkheidsgroei in Nederland in TPEdigitaal 7 (1): 66-94.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld K. Caminada e.a., 2014: De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012, Department of Economics Research Memorandum 2014.02, Leiden University.

⁴¹ Zie ook CBS, 2014: Welvaart in Nederland 2014. Inkomen, bestedingen en vermogen van huishoudens en personen (CBS, Den Haag/ Heerlen).

het gaat om bruto inkomen (voor belasting) of besteedbaar inkomen (na belasting) en of er (bij huishoudens) wordt gestandaardiseerd naar omvang van het huishouden of niet. Als er naar de zogenaamde Gini-coëfficiënt van Nederland voor herverdeling via belasting en sociale regelingen wordt gekeken, zijn de inkomensverschillen in Nederland (ook internationaal gezien) relatief hoog, maar na herverdeling (internationaal gezien) juist relatief laag. Voor elk van de definities van inkomen is wat te zeggen, maar dit zorgt wel voor verschillende conclusies en voor veel discussie rond dit thema.⁴²

Vermogen

Een ander belangrijk onderwerp is, in navolging van Piketty, de mate en ontwikkeling van vermogensongelijkheid in Nederland. Voor een deel spelen hier in de empirische analyses vergelijkbare aspecten als bij het meten van inkomensongelijkheid: met welke indicator wordt ongelijkheid gemeten en hoe wordt vermogen gemeten (met of zonder eigenwoningbezit, na aftrek van hypotheekschulden, met of zonder opgebouwd pensioenvermogen). Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden is de gemeten vermogensongelijkheid groter of kleiner. Toch lijkt er hier meer consensus te zijn dan bij inkomensongelijkheid en is de vermogensongelijkheid in Nederland internationaal gezien relatief groot en in elk geval groter dan de inkomensongelijkheid.⁴³ Tegelijkertijd is er ook hier discussie of en hoe sterk de vermogensongelijkheid is toegenomen.⁴⁴

Overige dimensies

Het SCP (alleen en in samenwerking met de WRR) heeft recent twee onderzoeken gepubliceerd⁴⁵ waar (ook) naar andere dimensies van ongelijkheid wordt gekeken. Om inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van bepaalde maatschappelijke scheidslijnen is er specifiek gekeken naar

⁴² Zie onder andere K. Caminada e.a., 2015: Belasting aan de top: geen spoor van groeiende ongelijkheid. In *Me Judice*, 14 maart 2015.

⁴³ Zie B. van Bavel, 2014: Vermogensongelijkheid in Nederland - de vergeten dimensie. Hoofdstuk 4 in: M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag) en B. van Bavel en E. Frankema, 2013: Low income inequality, high wealth inequality; the puzzle of the Rhineland welfare states (Utrecht University, Utrecht) en A. Soede e.a., 2014: Kapitale tegenstellingen? De maatschappelijke betekenis van financiële ongelijkheid. Hoofdstuk 4 in C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag).

⁴⁴ Zie en vergelijk onder andere K. Caminada e.a., 2014: Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw. In: *Me Judice*, 27 juni en W. Salverda, 2015: Vermogensongelijkheid op recordhoogte. In: *Me Judice*, 13 april 2015.

⁴⁵ Zie C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag) en M. Bovens e.a., 2014: Gescheiden Werelden (SCP en WRR, Den Haag).

de mate waarin verschillen op een bepaalde dimensie samenhangen met verschillen op andere dimensies.

Opleidingsniveau blijkt een belangrijke dimensie te zijn die vaak samenhangt met inkomen, gezondheid, maar bijvoorbeeld ook de diversiteit van het sociale netwerk. Het behaalde onderwijsniveau wordt tegelijkertijd steeds minder afhankelijk van de herkomst en het opleidingsniveau van de ouders, al heeft dat zeker nog wel invloed. Op basis van deze twee ontwikkelingen concludeert het SCP in het Sociaal en Cultureel Rapport 2014 dan ook dat Nederland zich nog steeds ontwikkelt naar een 'meritocratie'. Dit zorgt er enerzijds voor dat iemands kansen in de maatschappij steeds minder afhankelijk zijn van afkomst maar vooral van zijn of haar eigen capaciteiten en verdiensten. Anderzijds zorgt het belang van opleidingsniveau ervoor dat de verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden op meerdere dimensies groter worden. Zo is er een samenhang tussen opleidingsniveau enerzijds en mate van politieke onvrede anderzijds.

Een andere dimensie die vaak samenhangt met ongelijkheid op andere dimensies is etnische achtergrond. Hoewel het opleidingsniveau van migranten (en hun kinderen) stijgt, zijn er op andere dimensies duidelijke verschillen naar etnische achtergrond. Niet-westerse allochtonen zijn bijvoorbeeld vaker afhankelijk van een uitkering, hebben vaker onzekere banen en minder sociaal-economische kansen, en identificeren zich relatief sterk met de 'eigen' groep.

Toch concludeert het SCP dat er in Nederland geen sprake is van maatschappelijke scheidslijnen waarlangs specifieke, relatief uniforme groepen tegenover elkaar staan. Er is met andere woorden geen sprake van een maatschappelijke tweedeling. Wel onderscheidt het SCP zes verschillende groepen in de bevolking die verschillen in de mate waarin zij beschikken over zogenaamd persoonlijk, economisch, cultureel en sociaal kapitaal. Deze zes klassen laten zich volgens het SCP beschrijven als een 'clubsandwich' met een gevestigde bovenlaag en aan de onderkant het zogenaamde precariaat. Daar tussenin zitten vier andere groepen met in wisselende mate een relatief hoge of lage mate van de vier onderscheiden vormen van kapitaal: jonge kansrijken, werkende middengroepen, comfortabel gepensioneerden en de onzekere werkenden. Het is onduidelijk – vanwege gebrek aan gegevens over een langere periode – in hoeverre mensen hun leven lang in hetzelfde segment blijven. Wel concludeert het

SCP dat bij de analyse van, en het debat over ongelijkheid, niet alleen naar inkomen en vermogen moet worden gekeken, maar juist ook naar andere vormen van kapitaal.

Ook een onderzoek van de WRR en het SCP ⁴⁶ naar verschillen tussen mensen op sociaal-cultureel gebied (maatschappelijke en politieke opvattingen, algemene houdingen en sociaal-demografische kenmerken en mediagebruik) concludeert dat er in Nederland geen sprake is van een duidelijke tweedeling of polarisatie. Er lijkt eerder sprake van een soort continuüm op sociaal-cultureel gebied met twee ‘families’ met specifieke opvattingen en gedrag aan de uitersten. In de praktijk bevindt de meerderheid van Nederland zich ergens tussen deze twee ‘families’. Wel wordt ook hier geconcludeerd dat opleidingsniveau vaak samenvalt met de kans om meer richting een bepaalde ‘familie’ op te schuiven. Dat leidt op dit moment niet tot scherpe maatschappelijke scheidslijnen. Er zijn ook geen duidelijk onderscheidbare groepen die zich sterk identificeren met die (kenmerken van die) specifieke groep. Toch is er wel een risico dat op termijn een zekere mate van ‘natuurlijke spanning’ tussen groepen (en in het bijzonder tussen hoog- en laagopgeleiden) kan leiden tot sociale vermijding; *living apart together*. De meest zichtbare variant daarvan is de ruimtelijke uitsortering van verschillende groepen in de vorm van segregatie, het onderwerp dat in de rest van dit paper centraal staat.

2.5 Ongelijkheid en beleid

De WRR⁴⁷ concludeert dat de vraag of en wanneer (sociaal-economische) ongelijkheid groot of te groot is niet ‘objectief’ of vanuit een instrumentele manier te beantwoorden is. Hierbij tekent het SCP ook aan dat verschillen en ongelijkheid door politici en beleidsmakers al snel met problemen worden geassocieerd (*emotionele krampe over gelijkheid en ongelijkheid*) terwijl dat niet noodzakelijkerwijs terecht is. Dat laat onverlet dat de overheid in de praktijk op verschillende manieren de mate van ongelijkheid kan beïnvloeden en dat in de praktijk ook doet (zie ook paragraaf 2.2) op basis van politieke en maatschappelijke afwegingen.

⁴⁶ M. Bovens e.a., 2014: Gescheiden Werelden (SCP en WRR, Den Haag).

⁴⁷ M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

Als het gaat om beleid op het gebied van inkomens- en vermogensverschillen onderscheidt de WRR⁴⁸ zogenaamd redistributief en predistributief beleid. Redistributief beleid bestaat feitelijk uit het verminderen van inkomensongelijkheid door middel van (progressieve) belastingheffing, verschillende inkomensafhankelijke toeslagen en sociale zekerheid. In toenemende mate worden er vragen gesteld bij de wenselijkheid en effectiviteit van dit systeem in Nederland: het is complex en gaat gepaard met relatief hoge ‘transactiekosten’. Het belastingstelsel is dan ook onderwerp van zowel politieke als maatschappelijke discussie. Hiernaast vraagt de WRR aandacht voor zogenaamd predistributief beleid.⁴⁹ Dit bestaat uit maatregelen die inkomensverschillen voor belasting beïnvloeden. Het gaat dan enerzijds om het creëren van een institutionele omgeving die ervoor zorgt dat de lage en middeninkomens ‘voldoende’ inkomen kunnen verdienen. Het gaat dan onder andere om goede toegankelijkheid van onderwijs en andere voorzieningen waar vaardigheden kunnen worden ontwikkeld, stabiel macro-economisch beleid, en genoeg invloed van werknemers op de economie. Meer directe predistributieve maatregelen die door de WRR worden onderscheiden betreffen de hoogte van het minimumloon, de ontwikkeling van de CAO-lonen, maar ook het laten meeprofiteren van werknemers in de winst van bedrijven.

Het SCP⁵⁰ concludeert dat structurele ongelijkheid en verschillen (langs meerdere dimensies zoals op sociaal-cultureel gebied) kunnen leiden tot afnemende sociale cohesie met als risico dat sommige groepen zich van elkaar afsluiten en tegenover elkaar komen te staan. Dit risico wordt volgens het SCP niet minder door op één dimensie de verschillen te verkleinen, bijvoorbeeld door inkomens anders te belasten. Het voorkomen dat ongelijkheid en verschillen langs meerdere dimensies steeds meer samenvallen, waardoor verschillende groepen ontstaan, is in de ogen van het SCP de meest urgente opgave van beleid op dit gebied. Hoe dat kan worden voorkomen is echter een nog onbeantwoorde vraag omdat dit hier geen ‘eenvoudige oplossingen voor zijn’.

⁴⁸ M. Kremer e.a., 2014: WRR-Verkenning 28: Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid (WRR, Den Haag).

⁴⁹ Zie ook J. Hacker, 2011: The institutional foundation of middle-class democracy. Policy Network.

⁵⁰ C. Vrooman e.a., 2014: Verschil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014 (SCP, Den Haag).

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie, Atlas voor gemeenten

3 Wat is segregatie?

Segregatie is de ruimtelijke uitwerking van verschillen of ongelijkheid in de samenleving. Segregatie is te definiëren als de oververtegenwoordiging van specifieke groepen in straten, buurten, wijken in vergelijking met het gemiddelde van een stad (of andere referentiegebieden). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende aspecten van segregatie en hoe het wordt gemeten.

3.1 Segregatie langs meerdere dimensies

Voor veel dimensies zoals inkomen, vermogen, opleidingsniveau of gezondheid geldt dat er zonder ongelijkheid in de samenleving ook geen sprake kan zijn van segregatie. Voor andere dimensies geldt dat er op landelijk niveau niet echt sprake is van ongelijkheid op de dimensie zelf, bijvoorbeeld in geval van etniciteit of leeftijd, maar dat er wel sprake kan zijn van segregatie.

In de literatuur is er veel aandacht voor etnische segregatie⁵¹ in combinatie met segregatie langs sociaal-economische dimensies.⁵² Het gaat dan onder andere om de ruimtelijke concentratie van niet-westerse allochtonen, laagopgeleiden en lage inkomens in een beperkt aantal wijken en buurten.⁵³ Omdat dit vaak (maar niet altijd) ook wijken en buurten zijn met een relatief hoog beroep op sociale voorzieningen (variërend van jeugdzorg tot bijstand), veel mensen met een relatief minder goede gezondheid en een hoge mate van onveiligheid en criminaliteit wordt een hoge mate van segregatie op deze aspecten vaak als problematisch ervaren. In veel gevallen gaat het steeds om dezelfde mensen die dezelfde kenmerken delen, die bijvoorbeeld én laagopgeleid zijn én een laag inkomen hebben én een minder goede gezondheid.

⁵¹ Zie onder andere G. Bolt e.a., 2002: Ethnic segregation in the Netherlands: new patterns, new policies? In: Tijdschrift voor economische en sociale geografie 93, p. 214-220 en S. Musterd en R. Van Kempen, 2009: Segregation and housing of minority ethnic groups in Western European cities. In: Tijdschrift voor economische en sociale geografie 100, p. 559-566.

⁵² Zie bijvoorbeeld S. Musterd, 2005: Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects. In: Journal of Urban Affairs 27, p. 331-348.

⁵³ Zie ook F. van Dam e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkings samenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

De reden dat er juist veel onderzoek naar deze aspecten van segregatie is gedaan, en veel minder naar bijvoorbeeld de segregatie van hoogopgeleiden of gezinnen, is dat er vermeende negatieve effecten zijn van een concentratie van mensen die een relatief ongunstige sociaal-economische positie hebben.⁵⁴ In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

Verreweg de meeste studies naar segregatie richten zich op segregatie naar woonplek, maar er zijn ook studies die ingaan op segregatie op scholen (wat raakt aan de discussie over ‘zwarte’ en ‘witte scholen’), segregatie op werkplekken⁵⁵ en segregatie tijdens sociale activiteiten.

3.2 Het meten van segregatie

Het meten van segregatie is meer dan een technische discussie. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt zal de gevonden mate van segregatie groter of juist kleiner zijn. Segregatie wordt in de praktijk gemeten aan de hand van een indicator die uitdrukt in hoeverre de ruimtelijke spreiding van een categorie mensen op een bepaalde dimensie afwijkt van een situatie met een gelijke verdeling over de ruimte. Dit kan aan de hand van verschillende indicatoren,⁵⁶ die elk hun voor- en nadelen hebben.

Een veel gebruikte indicator is de zogenaamde segregatie-index. Deze is ook gebruikt in een onderzoek⁵⁷ waar onder andere is gekeken naar de segregatie van langdurig werklozen en niet-westerse allochtonen in een stad. Deze index geeft het percentage van de bevolking in een gebied dat zou moeten verhuizen om een gelijke verdeling over alle lagere eenheden (buurten of postcodegebieden) in dat gebied te krijgen. Een nadeel van deze indicator is dat deze geen rekening houdt met de omvang van de groep waarover het gaat waardoor de segregatie (rekenkundig) heel hoog kan zijn terwijl het misschien maar over een paar mensen in een stad gaat. Dit nadeel heeft een

⁵⁴ Zie voor een overzicht van onderzoek hiernaar onder andere M. van Ham e.a., 2012: *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (Springer, Dordrecht) en D. Manley e.a., 2013: *Neighbourhood effects or neighbourhood based problems? A policy context* (Springer, Dordrecht)

⁵⁵ Zie M. Strömberg e.a., 2014: *Factors shaping workplace segregation between natives and immigrants*. In: *Demography* 51(2), p. 645-671 en T. Tammaru, 2015: *Gender Differences in the Effect of Residential Segregation on Workplace Segregation among Newly Arrived Immigrants*. IZA Discussion paper 8932 (IZA, Bonn)

⁵⁶ Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Massey, D.S. en N.A. Denton, 1988: *The dimensions of residential segregation*. In: *Social Forces* 67; p. 281-315.

⁵⁷ Zie Marlet, G en C. van Woerkens, 2008: *Atlas voor Gemeenten: thema Leefbaarheid* (VOC uitgevers, Nijmegen)

alternatieve indicator zoals de zogenaamde 'interactie-index' niet. Hierin wordt gekeken naar (verschillen in) de theoretische ontmoetingskansen tussen groepen en houdt daarbij expliciet rekening met de omvang van de groep waarover het gaat. Ongeacht de indicator die wordt gekozen zijn er altijd drie factoren van belang bij het meten van segregatie: het schaalniveau, het referentiegebied en de definitie van de groepen op een dimensie.

Schaalniveau

Op de eerste plaats is het (ruimtelijke) schaalniveau van de meeteenheid van belang: gaat het om gebieden van 100 bij 100 meter, straten, buurten of wijken? Over het algemeen geldt: hoe kleiner het schaalniveau, hoe groter de gemeten segregatie. Als er bijvoorbeeld in een stad wordt gekeken naar buurten en wijken dan zal de segregatie op het kleinere buurtniveau hoger zijn dan wanneer er wordt uitgegaan van wijken. Dat komt omdat kleinere eenheden homogener van samenstelling zijn dan grotere ruimtelijke eenheden.

Voor een vergelijking tussen verschillende regio's en steden is het dus ook van belang dat de ruimtelijke eenheden vergelijkbaar zijn. Wijken en buurten kunnen echter qua omvang sterk van elkaar verschillen waardoor een vergelijking tussen steden en regio's altijd met enige terughoudendheid moet worden bekeken. Postcodegebieden hebben als voordeel dat deze qua inwoners weer meer op elkaar lijken maar in omvang (oppervlakte) soms sterk van elkaar verschillen. In toenemende mate wordt segregatie dan ook niet ook meer gemeten op het niveau van geografische eenheden, zoals wijken, buurten of postcodegebieden, maar in bijvoorbeeld cirkels met een bepaalde straal of 'blokken' van 100 meter bij 100 meter.⁵⁸

Referentiegebied

Op de tweede plaats is de keuze voor het referentiegebied van belang. In veel gevallen wordt er uitgegaan van segregatie tussen buurten of wijken in een stad of gemeente. De vraag is echter of een stad of een gemeente inhoudelijk de meest logische keuze is. Woningmarkten hebben over het algemeen een grotere reikwijdte dan gemeentegrenzen en zijn vaak regionaal van aard. Segregatie stopt niet bij bestuurlijke grenzen en door alleen naar een stad of gemeente te kijken wordt er geen rekening gehouden met het feit dat het relevante schaalniveau voor het referentiegebied groter is.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld het recent gestarte project 'Residential segregation in five European countries. A comparative study using individualized scalable neighbourhoods' met als lead partner Stockholm university.

Een (extreem) voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat twee gemeenten besluiten te fuseren. De ene gemeente is een stad met weinig hoge inkomens, maar vooral lage en middeninkomens die redelijk verspreid over alle buurten wonen. De andere gemeente is juist te typeren als een 'villadorp' met vrijwel alleen hoge inkomens. Bij de berekening van de mate van segregatie voor de fusie, waarbij de afzonderlijke gemeenten de referentiegebieden zijn, zal de mate van segregatie in beide gemeenten laag zijn. Na de fusie zal bij berekening van de segregatie-index blijken dat de segregatie in de nieuwe gemeente erg hoog is, terwijl er aan de feitelijke segregatie vanuit het perspectief van de inwoners niets is veranderd.

In veel regio's in Nederland is er dan ook niet (alleen) sprake van segregatie binnen steden, maar ook vaak tussen steden en omliggende gemeenten. Goede voorbeelden hiervan zijn Den Haag en Wassenaar (de segregatie neemt toe als Wassenaar wordt meegenomen in de analyse met wijken en buurten in Den Haag) of Groningen (stad) en Haren. Verschillende onderzoeken gebruiken dan ook stadsgewesten in plaats van gemeenten als afbakening.⁵⁹

Afbakening van groepen binnen een bepaalde dimensie

Het derde aspect dat van belang is bij het meten van segregatie is de keuze voor de afbakening van de groepen binnen een bepaalde dimensie. Ook hiervoor geldt dat verschillende keuzes leiden tot verschillende conclusies. Worden lage inkomens bijvoorbeeld gedefinieerd als de laagste 10% of 20% inkomens in een stad of alleen die huishoudens die tot de laatste 10% of 20% van *heel* Nederland behoren? Als er wordt uitgegaan van de eerste definitie zal er in elke stad dus een bepaalde mate van segregatie worden gemeten. In het tweede geval zullen er in veel steden en regio's geen of nauwelijks lage inkomens zijn (en daarmee nauwelijks segregatie) omdat de lage inkomensgroepen landelijk gezien sterk geconcentreerd zijn in de grote steden. Maar ook over de keuze of er bijvoorbeeld wordt gekeken naar de mate van segregatie van niet-westerse allochtonen als één groep of naar individuele groepen naar land van herkomst maakt uit.

Meer dan een technische discussie

De keuzes die worden gemaakt op deze drie aspecten zijn meer dan een technische discussie alleen. De keuzes beïnvloeden immers direct de

⁵⁹ Zie ook F. van Dam e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkings samenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

gevonden mate van segregatie en de veranderingen in segregatie over de tijd. Als segregatie een belangrijk onderwerp van discussie en beleid is, dan raken deze keuzes dus direct aan de basis hiervoor. Het gaat er dan ook niet zozeer om wat de 'beste' manier is om segregatie te meten, maar vooral om de vraag welke manier van meten het beste aansluit bij de gestelde vragen over segregatie.

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie, Atlas voor gemeenten

4 Oorzaken van segregatie

Segregatie is van alle tijden.⁶⁰ Huishoudens en personen met een andere achtergrond hebben altijd een ongelijke verdeling over de ruimte gehad. Segregatie lijkt daarmee in zekere zin een structureel fenomeen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat hier de oorzaken van zijn en welke processen de mate van segregatie kunnen vergroten danwel kunnen verkleinen.

4.1 'In-situ' veranderingen en selectieve migratie

Segregatie kan het gevolg zijn van veranderingen van kenmerken van bevolking in specifieke wijken of buurten (zogenaamde 'in-situ' veranderingen) maar ook van selectieve migratie.

In-situ veranderingen

Segregatie kan ontstaan of sterker worden als de bevolking in bepaalde buurten of wijken relatief sterk verandert op een bepaalde dimensie terwijl dat de in rest van de stad of regio in mindere mate gebeurt.⁶¹ De mate van ruimtelijke concentratie van mensen met een bepaald kenmerk in die specifieke wijk of buurt neemt dan toe ten opzichte van het referentiegebied, en daarmee de segregatie. Deze in-situ veranderingen kunnen het gevolg zijn van 'natuurlijke' demografische processen zonder dat er iemand de wijk in of uit verhuist.

Zo kunnen bepaalde wijken sterk vergrijzen als huishoudens daar op een bepaald moment gelijktijdig zijn komen wonen en sindsdien niet meer zijn verhuisd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om wijken die in jaren '70 zijn gebouwd en waar toen jonge gezinnen zijn komen wonen maar waarvan inmiddels bijna iedereen de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Het

⁶⁰ Zie W. van den Berg e.a., 1998: Residentiële segregatie in Hollandse steden. Theorie, methodologie en empirische bevindingen voor Alkmaar en Amsterdam, 16^e en 19^e eeuw. In: Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis 24 (4), p. 402-436 en J. Van Gerven, 1996: Marginaliteit en sociale segregatie in de Brabantse steden tijdens de late middeleeuwen. In: Bijdragen geschiedenis hertogdom Brabant 79, p. 3-25.

⁶¹ Zie S. Jivraj, 2013: The components of socioeconomic neighbourhood change: An analysis of school census data at varying spatial scales in England. In: M. van Ham e.a., 2013: Understanding Neighbourhood Dynamics (Springer, Dordrecht) en N. Finney en L. Simpson, 2009: Population dynamics: The roles of natural change and migration in producing the ethnic mosaic. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 35, p.1479-1496.

gevolg hiervan kan zijn dat er sprake is van een toegenomen segregatie van ouderen in een bepaald deel van een stad of regio.

Op een vergelijkbare manier kan de segregatie naar etniciteit toenemen. Als niet-westerse allochtonen gemiddeld meer kinderen krijgen dan autochtonen, dan zal in gemengde wijken op termijn het aantal niet-westerse allochtonen toenemen. Hierdoor worden de wijken minder gemengd en neemt de segregatie op het niveau van een stad of regio toe.

Naast deze 'natuurlijke' demografische processen kunnen er ook specifieke gebeurtenissen plaatsvinden die inwoners van bepaalde buurten of wijken sterker beïnvloeden dan inwoners van andere buurten. De segregatie naar werkloosheid kan bijvoorbeeld ineens toenemen bij grootschalige ontslagen als die ontslagen medewerkers in specifieke buurten wonen.

Selectieve migratie

Naast in-situ veranderingen speelt selectieve migratie een belangrijke rol in de (veranderingen in de) mate van segregatie. Als vertrekkende mensen andere kenmerken hebben dan inkomende mensen verandert immers de samenstelling van de bevolking. Als de inkomende mensen sterk lijken op de bewoners die blijven zitten (en de vertrekkende juist niet) dan kan er een sterke oververtegenwoordiging van bepaalde groepen ontstaan. Hierdoor zal de segregatie op een bepaalde dimensie toenemen.

Selectieve migratie wordt in de literatuur gezien als de uitkomst van de interactie tussen individuele voorkeuren van huishoudens en (het gebrek aan) keuzemogelijkheden. Mensen kunnen in een bepaalde wijk of buurt wonen omdat die het beste voldeed aan hun voorkeuren. Maar ook omdat een buurt of wijk nu eenmaal de enige of één van de weinige wijken of buurten was waar ze terecht konden, gegeven bijvoorbeeld hun inkomen en de locatie van relatief goedkope woningen. In de volgende twee paragrafen wordt daarom nader ingegaan op de rol van voorkeuren en (het gebrek aan) keuzemogelijkheden.

4.2 De rol van voorkeuren

Mensen verschillen in de voorkeur voor het type woning en de kenmerken van hun woonomgeving. De voorkeur voor het type woning hangt naast

persoonlijke 'smaak' ook sterk samen met de kenmerken van het huishouden.⁶² Het wel of niet hebben van kinderen hangt bijvoorbeeld sterk samen met de voorkeur voor het aantal kamers, de buitenruimte, het aantal vierkante meters enzovoort. Verschillen in de voorkeur voor de woonomgeving hangen onder andere samen met het aanbod (en type) voorzieningen in de buurt, het aanbod van banen in de regio en de afstand tot stadscentrum, station, snelweg en natuur.

Mensen met vergelijkbare kenmerken, bijvoorbeeld gezinnen, hebben vaak vergelijkbare voorkeuren, bijvoorbeeld een huis met een tuin in de buurt van een park aan een rustige weg. Het aanbod van verschillende typen woningen en woonomgevingen in een stad of regio is ruimtelijk gezien vaak niet gelijk verdeeld. En als vervolgens iedereen zijn of haar voorkeur kan volgen zal er dus segregatie plaatsvinden als gevolg van de individuele voorkeuren van mensen.⁶³ Ook spelen verschillen in financiële draagkracht hier uiteraard rol: niet iedereen kan mogelijk zijn of haar voorkeur betalen.

De voorkeuren van mensen voor een bepaalde woning en woonomgeving kan ook gerelateerd zijn aan de voorkeur om in de buurt van mensen 'uit dezelfde groep' te wonen: 'soort zoekt soort'.⁶⁴ Dit wordt ook wel zelfselectie genoemd. De voorkeur van mensen om in de buurt van gelijksoortige mensen te wonen hangt samen met het feit dat daar ook verschillende voordelen aan verbonden kunnen zijn (zie ook hoofdstuk 6). Maar deze voorkeuren kunnen ook voortkomen uit de wens om juist niet naast mensen met een specifieke achtergrond te willen wonen – al dan niet gebaseerd op vooroordelen of discriminatie. Verschillende onderzoeken laten zien dat als mensen alleen al een beperkte voorkeur hebben voor het wonen in de buurt van mensen uit dezelfde groep, er door selectief verhuisgedrag al snel een relatief sterke mate van segregatie plaatsvindt.⁶⁵

⁶² P. Rossi, 1955: *Why families move: A study in the social psychology of urban residential mobility.* (Free Press, Glencoe).

⁶³ Zie L. Hedman e.a. 2011: *Neighbourhood choice and neighbourhood reproduction.* *Environment and Planning A* 43, p. 1381-1399.

⁶⁴ Zie P. Bayer e.a., 2007: *A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods.* In: *Journal of Political Economy* 115, p. 588-638.

⁶⁵ Zie T. Schelling, 1971: *Dynamic Models of Segregation.* In: *Journal of Mathematical Sociology* 1, p. 143-186 en W. Clark, 1991: *Residential preferences and neighborhood racial segregation: a test of the Schelling segregation model.* In: *Demography* 28 (1), p.1-18.

4.3 De rol van keuzemogelijkheden

Naast verschillen in voorkeuren tussen mensen voor bepaalde woningen en woonomgevingen spelen verschillen in keuzemogelijkheden tussen huishoudens ook een rol in het ontstaan van segregatie. Niet elke woning is in de praktijk voor iedereen toegankelijk.

Op de eerste plaats speelt inkomen een belangrijke rol. Hoe hoger het inkomen van een huishouden hoe meer keuzemogelijkheden er zijn op de woningmarkt. Grote woningen in een veilige buurt met veel groen en een ruim aanbod voorzieningen in een regio met een ruim aanbod banen zijn het meest geliefd en daardoor het duurst.⁶⁶ Dat betekent dat niet iedereen de middelen heeft om in elk type woning en woonomgeving te wonen. De mate waarin iemand zijn of haar woonvoorkeuren kan verwezenlijken hangt dus sterk samen met het inkomen.

Op de tweede plaats geldt dat niet elke woning even toegankelijk is voor iedereen omdat er soms eisen verbonden zijn aan het kunnen betrekken van een woning. Aan het (kunnen) wonen in een sociale huurwoning zijn specifieke voorwaarden verbonden die ervoor zorgen dat niet iedereen hiervoor in aanmerking komt. In de private huursector wordt soms een 'bewijs' van een stabiel inkomen gevraagd, wat het voor sommige mensen niet mogelijk maakt om dat type woning te betrekken. Ook is het aanbod aan huurwoningen vaak niet openbaar, maar beperkt tot specifieke sociale netwerken⁶⁷ (bijvoorbeeld huurwoningen voor starters of kamers in studentenwoningen die in veel steden via-via worden aangeboden).

Het gevolg hiervan is dat veel groepen een beperkte keuze hebben als het gaat om het aanbod aan potentiële woonlocaties. In de literatuur gaat het vaak over de keuzeset (*choice set*) die beperkt is. Mensen hebben geen vrije keuze, maar kunnen alleen kiezen uit hun keuzeset (bepaald door inkomen, locatie, aanbod, voorkeuren enzovoort). Mensen met een laag inkomen zijn bijvoorbeeld beperkt tot het aanbod woningen dat relatief goedkoop is.

In elke stad en regio is de verdeling van het type woningen naar huur en koop, naar oppervlakte, bouwperiode en bouwstijl niet gelijk verdeeld over

⁶⁶ Zie G. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC uitgevers, Nijmegen).

⁶⁷ L. Hedman, 2013: Moving Near Family? The Influence of Extended Family on Neighbourhood Choice in an Intra - urban Context. In: Population, Space and Place 19, p 32-45.

de ruimte. Er is juist vaak sprake van een sterke mate van clustering van dezelfde type woningen op bepaalde plekken.⁶⁸ Als vervolgens verschillende groepen mensen verschillende voorkeuren en keuzemogelijkheden hebben heeft dat segregatie tot gevolg. Dit gecombineerde effect van de ruimtelijke structuur van de woningmarkt en de verschillende keuzemogelijkheden en voorkeuren wordt ook wel structurele segregatie genoemd.

4.4 De rol van woningvoorraad en woningmarkt

De verschillen in voorkeuren en de verschillen in de mogelijkheden om deze voorkeuren te realiseren ‘bepalen’ hiermee dus de realiseerbare opties voor een woning en woonomgeving voor een individu. Hoe deze opties van verschillende typen huishoudens vervolgens verdeeld zijn over een stad of regio bepaalt vervolgens de mate van segregatie.

Hiermee heeft de samenstelling en verdeling van de woningvoorraad naar typen woningen en woonomgevingen dus een belangrijke invloed op de uiteindelijke mate van segregatie. Als immers bijvoorbeeld alle ruime woningen geconcentreerd zijn in een beperkt aantal wijken zullen daar vooral gezinnen gaan wonen (wat die hechten immers veel waarde aan meerdere slaapkamers). Als koopwoningen geconcentreerd zijn in een paar wijken zullen daar vooral hogere inkomens gaan wonen. In een stad waar alle ruime koopwoningen in de ene wijk staan, alle ruime sociale huurwoningen in de andere wijk en de kleine sociale huur- en koopwoningen in weer twee andere wijken dan is het eenvoudig voor te stellen dat de segregatie naar inkomen en huishoudensamenstelling groot zal zijn. Als – hypothetisch - alle verschillende typen woningen gelijk over een stad verspreid zouden staan zou de segregatie waarschijnlijk een stuk lager zijn. De ongelijkheid (bijvoorbeeld op het gebied van inkomen) blijft – alleen kent deze dan geen ruimtelijke component meer.

Veranderingen in de woningvoorraad in wijken door bijvoorbeeld nieuwbouw, sloop en renovatie en de verkoop van sociale huurwoningen leiden in de praktijk dan ook vaak tot veranderingen in de bevolkingssamenstelling en daarmee in de mate van segregatie.⁶⁹ Hierdoor

⁶⁸ Zie M. van Ham en D. Manley, 2009: Social Housing Allocation, Choice and Neighbourhood Ethnic Mix in England. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 24, p. 407–422.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld G. Bolt, 2014: Helpt stedelijke herstructurering tegen segregatie? In: J. Bakens e.a., 2014: Soort zoekt soort (Platform31/Vrije Universiteit, Den Haag/Amsterdam).

kan beleid van de overheid en woningbouwcorporaties de mate van segregatie beïnvloeden. De mate waarin er wel of niet ‘gemengd’ gebouwd moet worden in nieuwbouwwijken kan bijvoorbeeld leiden tot meer of minder segregatie. Hierbij geldt weer dat dit ook sterk samenhangt met de ruimtelijke schaal waarop segregatie wordt gemeten. In wijken waar ‘gemengd’ gebouwd wordt, is er vaak wel weer clustering van bepaalde typen woningen op het niveau van straten en woonblokken. Het tegengaan van scheefwonen in sociale huurwoningen door mensen met een relatief hoog inkomen kan weer leiden tot een toename van de segregatie. Er gaan dan immers meer lage inkomens in sociale huurwoningen wonen. Als sociale huurwoningen geconcentreerd zijn in bepaalde buurten zal de concentratie van lage inkomens in die buurten toenemen.

4.5 Regionale verschillen

De kenmerken van de regionale woningmarkt spelen hiernaast ook een rol: is er sprake van een ‘gespannen’ of een ‘ontspannen’ woningmarkt? In een ‘gespannen’ markt is er relatief veel vraag naar woningen. De woningmarkt is een voorraadmarkt, wat onder andere als kenmerk heeft dat het aanbod zich slechts beperkt kan aanpassen aan de vraag. Het gevolg hiervan is dat in gespannen woningmarkten de prijs van koopwoningen en private huurwoningen relatief hoog is en de wachtlijsten voor sociale huurwoningen relatief lang zijn.

Gespannen woningmarkt en segregatie

Er zijn met andere woorden minder keuzemogelijkheden in een gespannen woningmarkt dan in een ontspannen woningmarkt. Dit kan zowel tot meer als minder segregatie leiden. Sommige huishoudens zullen een stad of regio verlaten omdat ze geen of te weinig mogelijkheden hebben om hun woningen woonomgevingsvoorkeuren te realiseren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om middeninkomens die vertrekken uit populaire steden en in gemeenten in de omgeving gaan wonen. In de stad komen ze niet in aanmerking voor een sociale huurwoning en koopwoningen zijn te duur, terwijl die in gemeenten in de omgeving wel binnen hun keuzemogelijkheden liggen. De mate van segregatie zal dan toenemen tussen stad en ommeland. In de stad zelf kan dit ook leiden toenemende segregatie als de koopwoningen en sociale huurwoningen in andere buurten staan.

Maar een grote druk op de woningmarkt kan ook leiden tot minder segregatie. Mensen hebben hierdoor immers minder keuzemogelijkheden en kunnen er daarom ook voor kiezen om te gaan wonen in wijken en buurten waar ze in een situatie met meer keuzemogelijkheden niet waren gaan wonen.

Ontspannen woningmarkt en segregatie

In een meer ontspannen woningmarkt zijn er meer keuzemogelijkheden: de prijzen zijn lager en wachtlijsten zijn korter of bestaan zelfs niet. Dit kan zowel leiden tot meer of minder segregatie. Omdat mensen meer keuze hebben zullen er minder mensen verhuizen naar gemeenten in de omgeving vanuit een gebrek aan keuzes. De segregatie tussen stad en ommeland zal daarom geringer kunnen zijn. In een stad kan dit daarentegen juist leiden tot meer segregatie. Als mensen immers meer keuze hebben kan de voorkeur voor het wonen in de buurt van 'dezelfde mensen' weer leiden tot een sterke mate van segregatie. Zeker omdat verschillende onderzoeken aantonen dat zelfs bij kleine verschillen in voorkeuren tussen groepen mensen en voldoende keuzemogelijkheden de mate van segregatie al snel groot kan worden.⁷⁰

De trek naar de stad en andere demografische trends

Of een regionale of stedelijke woningmarkt gespannen of juist meer ontspannen is, hangt samen met de vraag naar woningen (in relatie tot het aanbod). Regio's en steden verschillen in de aantrekkingskracht die zij uitoefenen op mensen wat weer volgt uit de voorkeuren die mensen hebben.

Een belangrijke ontwikkeling in deze voorkeuren is de 'hernieuwde trek naar de stad'. Na een decennialange periode van suburbanisatie is er sinds de jaren '90 weer sprake van groei van de Nederlandse steden. (Jonge) hoogopgeleiden wonen (weer) graag in de stad wat leidt tot een groei van de vraag naar specifieke woningen en woonmilieus in steden die aantrekkelijk worden gevonden. Daar staat tegenover dat de zogenaamde New Towns minder populair zijn geworden en sterker zullen vergrijzen. Andere gebieden in Nederland (vooral de grensstreken) hebben te maken met bevolkingskrimp of zullen dat in de toekomst naar verwachting gaan krijgen. Deze trends en ontwikkelingen zorgen voor een sterke groei van de vraag

⁷⁰ T. Schelling, 1971: Dynamic Models of Segregation. In: *Journal of Mathematical Sociology* 1, p. 143-186 en W. Clark, 1991: Residential preferences and neighborhood racial segregation: a test of the Schelling segregation model. In: *Demography* 28 (1), p.1-18.

naar woningen in de ene regio en juist een andere of dalende vraag naar woningen in de andere regio.

Maar ook een trend als een sterke toename van het aantal asielzoekers beïnvloedt de vraag naar woningen. Omdat vluchtelingen (maar bijvoorbeeld ook mensen die uitbehandeld zijn in een verslavingstraject) voorrang krijgen bij een sociale huurwoning, kan er een concentratie plaatsvinden op die plekken waar deze huurwoningen staan. Dit kan weer tot segregatie van de bevolking naar bepaalde etnische achtergronden of met bepaalde maatschappelijke problemen leiden.

5 Segregatie in Nederland

Er is Nederland al decennialang aandacht voor het onderwerp segregatie, waarover ook regelmatig scherpe discussies worden gevoerd.⁷¹ Het tegengaan van segregatie was sinds begin jaren '90 een expliciet doel in het stedelijk beleid van de Rijksoverheid (Ministerie van VROM) en in het beleid van veel steden zelf.⁷² Tegelijkertijd riep deze focus op het verminderen van segregatie verschillende vragen op. Wat is eigenlijk de mate van segregatie? Waarom en wanneer is het 'erg' en een probleem? En in hoeverre is segregatie te beïnvloeden met beleid? Het is dan ook niet verwonderlijk dat er veel onderzoek is gedaan naar segregatie in Nederland. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van wat er bekend is over de mate van segregatie in Nederland en hoe zich dat verhoudt tot andere landen.

5.1 Wat weten we van segregatie in Nederland?

Het meeste onderzoek naar segregatie in Nederland kijkt naar etnische achtergronden en (in iets mindere mate) sociaal-economische kenmerken. Uitgangspunt in onderzoek is vaak het wijk- of buurtniveau, op basis waarvan de mate van segregatie vervolgens wordt gemeten op stads- of stadsgewestniveau.

Een algemene – en welbekende – uitkomst van deze onderzoeken is dat niet-westerse allochtonen zich over het algemeen concentreren in de grotere steden en daarbinnen weer in specifieke wijken en buurten.⁷³ Er is in die zin dus zeker sprake van segregatie naar etnische achtergrond in Nederland. Ook op sociaal-economisch gebied is er in Nederland sprake van segregatie. Zo zijn huishoudens met een laag inkomen bovengemiddeld geconcentreerd in steden.⁷⁴ En hoge en lage inkomens en hoog- en laagopgeleiden wonen binnen steden weer vaak op andere plekken. Het CPB⁷⁵ concludeert dat er een zekere mate van segregatie naar etniciteit en inkomen is in Nederland.

⁷¹ Zie ook A. Verweij, 2014: Concentratiewijken: springplank of getto? In: J. Bakens e.a., 2014: Soort zoek soort (Platform31/Vrije Universiteit, Den Haag/Amsterdam).

⁷² Zie voor een overzicht: J. Uitermark, 2003: 'Social mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited. In: *Urban Studies* 40, p. 531-549.

⁷³ Zie bijvoorbeeld J. Kullberg e.a., 2009: Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland (SCP, Den Haag).

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld: Armoedesignalement 2014 (SCP/CBS, Den Haag) en Armoedesignalement 2013 (SCP/CBS, Den Haag).

⁷⁵ S. Gerritsen en T. Reininga, 2011: Buurteffecten in perspectief (Centraal Planbureau, Den Haag).

Afhankelijk van naar welke groepen er wordt gekeken is deze segregatie hoger of lager. Uit de CPB-analyse blijkt onder andere dat de segregatie van niet-westerse allochtonen met een laag inkomen relatief hoog is in Nederland (op basis van analyses met gebieden van 500m x 500m). Ook in de grote steden is dat de groep die relatief het sterkst gesegregeerd woont.

Dit leidt echter niet tot de conclusie dat de Nederlandse steden te maken hebben met ruimtelijke tweedelingen. Net als op het gebied van ongelijkheid in Nederland als geheel, zijn er weliswaar verschillen tussen plekken in steden maar lijkt er geen sprake van een scherpe ruimtelijke tweedeling langs meerdere dimensies in een stad. Zo was de conclusie van de Adviesraad diversiteit en integratie van de gemeente Amsterdam dat er weliswaar ongelijkheid is in Amsterdam, maar geen tweedeling.⁷⁶

Divers beeld

Het SCP⁷⁷ en PBL⁷⁸ hebben de afgelopen jaren verschillende empirische studies gedaan naar de mate en ontwikkeling van segregatie naar etnische en sociaal-economische achtergrond. Hierbij lag de focus op (een wisselende groep) stedelijke regio's. Een gemeenschappelijk beeld dat uit deze onderzoeken naar voren komt is dat de dynamiek en diversiteit van de mate van segregatie binnen Nederland erg hoog is.

Er zijn namelijk duidelijk verschillen tussen steden in Nederland. Zo kent Den Haag een sterkere segregatie van etnische minderheden dan Amsterdam, en Amsterdam is weer (veel) sterker gesegregeerd dan Rotterdam.⁷⁹ Ook de ontwikkeling van de mate van segregatie verschilt per stad. Zo is de segregatie in Amsterdam tussen 1998-2008 volgens het SCP licht toegenomen en juist fors gedaald in Rotterdam.⁸⁰

Maar ook de mate van segregatie tussen verschillende etnische groepen verschilt. Zo blijkt uit onderzoek van het PBL in zes stadsgewesten (Den

⁷⁶ Zie: Adviesraad diversiteit en integratie - Gemeente Amsterdam en StadForum, 2014: Divers en ongedeeld. Waarom Amsterdam zich niet zomaar laat tweedelen.

⁷⁷ Zie onder andere J. Dagevos, 2009: Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten (SCP, Den Haag); J., Kullberg e.a., 2014: Sterke steden, gemengde wijken. Bevolkingsdynamiek in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Groningen, 1999 tot en met 2008 (SCP, Den Haag) en J. Kullberg e.a., 2009: Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland (SCP, Den Haag).

⁷⁸ Zie F. van Dam e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkings samenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

⁷⁹ Zie andere J. Dagevos, 2009: Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten (SCP, Den Haag).

⁸⁰ Ibidem.

Haag, Rotterdam, Utrecht, Arnhem, Groningen en Tilburg) dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders veel gesegegreerder wonen dan Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders.⁸¹ Maar hier geldt ook dat de segregatie van de ene bevolkingsgroep in de ene stad kan toenemen terwijl die in een andere stad juist afneemt. Ook binnen een stad kan de segregatie van de ene bevolkingsgroep zijn toegenomen en die van een andere juist afgenomen.⁸² Dat maakt het lastig – zo niet onmogelijk – om algemene uitspraken te doen over de mate en ontwikkeling van segregatie in Nederland.

Dynamiek in segregatie: suburbanisatie en nieuwbouw

Verschillen tussen steden en stadsregio's in de ontwikkeling van segregatie hangen sterk samen met de lokale en regionale woningmarkt. De aanleg van nieuwbouwwijken en de mate van stedelijke herstructurering spelen hier een belangrijke rol en dan in het bijzonder het type woning (en de prijs ervan). Nieuwbouwwijken kunnen segregatie versterken als huishoudens met hoge en middeninkomens de bestaande stadswijken verlaten en er vervolgens een selectieve instroom in die stadswijken plaatsvindt. Omgekeerd kunnen nieuwe eengezinswoningen in 'armere' wijken zorgen voor de komst van hoge inkomens en gezinnen en daarmee de segregatie verminderen. Verschillen tussen steden in welk type woningen op welke plekken zijn gebouwd vormen daarmee een belangrijke verklaring voor verschillen in de ontwikkeling van segregatie.⁸³ Zo is de segregatie van hoge inkomens in Utrecht en Den Haag mede door de aanleg van nieuwbouwwijken toegenomen.⁸⁴

Op het niveau van stadsregio's speelt de toenemende populariteit van het wonen in de (centrum)stad een rol. 'Traditioneel' verlieten (veelal autochtone) huishoudens met hogere inkomens en kinderen de stad om in een meer suburbane omgeving te wonen. Inmiddels is dat beeld op zijn minst complexer geworden. Het aandeel hoogopgeleiden is relatief hoog in 'aantrekkelijke' steden en groeit daar ook sneller dan in andere gebieden.⁸⁵ Ook hogere inkomens en gezinnen met kinderen wonen steeds vaker in de

⁸¹ Zie F. van Dam e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie. Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

⁸² Zie bijvoorbeeld J. Kullberg e.a., 2009: Goede burens kun je niet kopen. Over de woonconcentratie en woonpositie van niet-westerse allochtonen in Nederland (SCP, Den Haag).

⁸³ F. van Dam, e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie – Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

⁸⁴ G. Bolt en R. van Kempen, 2010: Segregatie: recente ontwikkelingen in zes stadsgewesten. In: F. van Dam, e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie – Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

⁸⁵ Zie G. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC uitgevers, Nijmegen).

stad en blijven daar ook wonen. Dit leidt in veel steden tot een toename van de inkomensverschillen: zowel het aantal mensen in de hoogste als de laagste inkomensgroepen groeit.⁸⁶

Parallel hieraan is er sprake van een toename van de suburbanisatie van niet-westerse allochtonen. Dit begon in eerste instantie met Surinamers en Antillianen⁸⁷ en werd later gevolgd door Turken en Marokkanen. Dit is het sterkst zichtbaar in de regio Amsterdam, maar ook in Rotterdam verandert de samenstelling van de migratiepatronen de stad uit.⁸⁸ Deze ontwikkeling kan aan de ene kant worden gezien als een indicatie dat steeds meer niet-westerse allochtonen tot de middenklasse behoren, wat door sommigen als een teken van integratie wordt beschouwd. Omdat de middenklasse een bovengemiddelde voorkeur voor suburbane woonlocaties zou hebben, kan deze ontwikkeling worden toegeschreven aan de groei van het aantal middeninkomens onder niet-westerse allochtonen. Daar staat het argument tegenover dat – in elk geval in meer gespannen woningmarkten zoals Amsterdam – deze ontwikkeling ook het gevolg kan zijn van een grote druk op de woningmarkt. In dat geval kan de beschikbaarheid van sociale huurwoningen en goedkopere koopwoningen in nabij gelegen gemeenten (ook) een belangrijke verklaring vormen voor de suburbanisatie van niet-westerse allochtonen.⁸⁹ Ongeacht de achterliggende oorzaken kan deze trend ook betekenen dat het vooral de niet-westerse allochtonen met een laag inkomen zijn die in de stad blijven wonen.

5.2 Nederland in internationaal perspectief

Om een beeld te krijgen van de mate van segregatie in Nederland ligt een vergelijking met andere landen voor de hand. Door verschillen in definities, ruimtelijke schaalniveaus en de beschikbaarheid van data zijn dergelijke vergelijkingen niet altijd even eenvoudig. Toch is er de laatste tien tot

⁸⁶ Zie K. Witebrood en M. Permentier, 2011: Wonen, wijken en interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief (Den Haag, SCP) en J. Kullberg e.a., 2014: Sterke steden, gemengde wijken. Bevolkingsdynamiek in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Groningen, 1999 tot en met 2008 (SCP, Den Haag).

⁸⁷ Zie C. de Groot, 2004: Zwarte Vlucht. In: De (sub)urbane locatiekeuze van klassieke allochtonen in Amsterdam (Ministerie van Vrom, Den Haag).

⁸⁸ Zie J. Kullberg e.a., 2014: Sterke steden, gemengde wijken. Bevolkingsdynamiek in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Groningen, 1999 tot en met 2008 (SCP, Den Haag).

⁸⁹ Ibidem.

vijftien jaar een aantal onderzoeken uitgevoerd waarin dit gedaan is.⁹⁰ De belangrijkste bevindingen van deze onderzoeken zijn hieronder samengevat.

Segregatie is een internationaal fenomeen. In alle landen die in deze onderzoeken zijn meegenomen is er sprake van etnische en sociaal-economische segregatie. Er is (ook hier) sprake van een grote diversiteit binnen en tussen landen en tussen verschillende groepen. Een gedeelde conclusie lijkt te zijn dat Nederland vergeleken met andere Westerse landen een middenpositie inneemt. De etnische segregatie is in Nederland over het algemeen hoger dan in Scandinavische landen en Duitsland, maar lager dan in Engeland en zeker lager dan in de Verenigde Staten. Daarnaast is de sociaal-economische segregatie, zeker in de Noordwest Europese landen, over het algemeen lager dan de etnische segregatie. De mate van segregatie is door de tijd relatief stabiel.

Internationaal gezien is er sprake van een grote diversiteit tussen steden en bevolkingsgroepen. Voor bepaalde Nederlandse steden en voor bepaalde groepen is de segregatie internationaal gezien relatief hoog is, bijvoorbeeld in het geval van Turken in Den Haag.⁹¹ Voor andere steden en groepen geldt dat de segregatie internationaal gezien juist relatief laag is, bijvoorbeeld Surinamers in Rotterdam.⁹² Hierbij moet worden opgemerkt dat veel internationaal vergelijkende studies gebaseerd zijn op gegevens van een aantal jaren geleden.

⁹⁰ J. Klaver e.a., 2010: Ruimtelijke segregatie in internationaal perspectief (Regioplan, Amsterdam); S. Musterd, 2005: Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes and effects. In: *Journal of urban affairs* 27 (3), p.331-348; S. Musterd and R. Van Kempen, 2009: Segregation and housing of minority ethnic groups in Western European cities. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 100, p 559-566; G. Bolt e.a., 2006: Allochtonen op de woningmarkt: ruimtelijke segregatie en verhuisdynamiek. In: F. van Tubergen en I. Maas, 2006: Allochtonen in Nederland in internationaal perspectief (Amsterdam University Press, Amsterdam).

⁹¹ S. Musterd and R. Van Kempen, 2009: Segregation and housing of minority ethnic groups in Western European cities. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 100, p 559-566.

⁹² Ibidem.

Verschillen, ongelijkheid en segregatie - literatuurstudie, Atlas voor gemeenten

6 Gevolgen van segregatie

Segregatie wordt door veel beleidsmakers en politici als ongewenst beschouwd omdat er allerlei nadelen aan verbonden kunnen zijn. Vooral segregatie die voortkomt uit een gebrek aan keuzemogelijkheden wordt vaak als negatief beschouwd. De Nederlandse focus op gemengde wijken is dan ook te herleiden tot de gedachte dat er nadelen van gesegregeerde wijken uitgaan.⁹³ Maar er kunnen ook voordelen aan segregatie verbonden zijn. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijke voor- en nadelen van segregatie. Hiernaast wordt ingegaan op de mogelijkheden voor beleid om segregatie te beïnvloeden.

6.1 Mogelijke voordelen van segregatie

Mensen hebben vaak een voorkeur om met mensen van een vergelijkbare achtergrond (hoe dan ook gedefinieerd) in dezelfde buurt of wijk te wonen. Dat kan samenhangen met een, al dan niet door vooroordelen gedreven, wens om juist niet met mensen met een andere achtergrond te wonen. Maar dat kan ook het gevolg zijn van gepercipieerde voordelen van het wonen in een buurt met mensen met dezelfde achtergrond.

Deze voordelen kunnen heel divers zijn.⁹⁴ Zo kan er bij een concentratie van mensen met dezelfde achtergrond een grotere vraag en daarmee draagvlak ontstaan voor specifieke voorzieningen. Dat kan variëren van specifieke winkels tot specifieke scholen, religieuze voorzieningen en clubs. Maar ook bijvoorbeeld de realisatie van een speeltuin op een grasveld zal in een buurt met veel gezinnen op meer instemming kunnen rekenen dan in een buurt waar gezinnen en studenten (die bijvoorbeeld graag op dat veld een biertje drinken) door elkaar heen wonen. Wonen in een buurt of wijk met veel andere gezinnen biedt dan een voordeel voor een huishouden met kinderen dat graag een speeltuin zou willen hebben.

En omgekeerd levert het wonen op een studentencolony waarschijnlijk minder klagende buren op voor die studenten. Het wonen in een wijk met

⁹³ Zie G. Bolt en R. van Kempen, 2008: De mantra van de mix (Forum, Utrecht).

⁹⁴ Zie voor een overzicht: F. van Dam, e.a., 2010: Nieuwbouw, verhuizingen en segregatie – Effecten van nieuwbouw op de bevolkingssamenstelling van stadswijken (Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag).

een concentratie van mensen met een vergelijkbare levensstijl kan dan ook leiden tot minder overlast en irritatie en zelfs een lagere mate van ervaren discriminatie en een hoger veiligheidsgevoel.⁹⁵

Daar komt bij dat de sociale cohesie en persoonlijke contacten in de buurt of wijk vaak groter zijn naarmate er meer mensen met een vergelijkbare achtergrond wonen. Tot slot kunnen buurten en wijken met een sterke concentratie van minderheden als ‘aankomstbuurten’ dienen voor andere nieuwkomers die hier relatief snel een netwerk hebben en mogelijk een baan en woning kunnen vinden.⁹⁶

Vanuit het perspectief van individuele huishoudens kunnen er dan ook zeker voordelen aan segregatie zitten. Alleen worden deze voordelen voor individuele huishoudens – zeker als het gaat om segregatie naar etnische achtergrond – niet altijd ook als een voordeel voor de maatschappij gezien. Een wijk waar mensen met een bepaalde etnische achtergrond zich concentreren kan voor de inwoners het voordeel bieden van het omringd zijn met taal, cultuur en voorzieningen die aansluiten bij hun eigen voorkeuren. Maar dit kan ook een beperkende factor zijn voor een bredere maatschappelijke integratie waardoor deze vorm van segregatie door anderen als nadelig wordt gezien.⁹⁷ Bijvoorbeeld omdat dit samengaat met een sterk groepsgevoel en het ‘buitensluiten’ van andere groepen.

Vanuit het perspectief van steden en regio's wordt hiernaast ook het belang van de aanwezigheid van een divers ‘palet aan woonmilieus’ benadrukt.⁹⁸ Een stad met verschillende woonmilieus die interessant zijn voor verschillende groepen in verschillende levensfasen zorgt ervoor dat er voor ‘ieder wat wils’ is in de stad. Dit leidt weliswaar tot segregatie maar ook tot steden en regio's waar verschillende typen huishoudens hun (specifieke) woonwensen kunnen realiseren.

⁹⁵ Zie G. Bolt e.a., 2008: Minority ethnic groups in the Dutch housing market: spatial segregation, relocation dynamics and housing policy. In: *Urban Studies* 45, p.1359-1384 en D. Philips, 2007: Ethnic and racial segregation: a critical perspective. In: *Geography Compass* 1, p.1138-1159

⁹⁶ Zie S. Musterd e.a., 2008: Are immigrants' earnings influenced by the characteristics of their neighbours? In: *Environment and Planning A* 40, p. 785-805

⁹⁷ S. Musterd en W. Ostendorf, 2009: Residential segregation and integration in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35, p.1515-1532

⁹⁸ Zie S. Musterd e.a. 2014: *De buurt als jas. Veranderende huishoudens, dynamische buurten en de functie van woonmilieus* (Platform31, Den Haag)

6.2 Mogelijke nadelen van segregatie

Naast het nadeel van een beperkte maatschappelijke integratie bij etnische segregatie worden er verschillende andere potentiële nadelen van segregatie in het algemeen onderscheiden. Op het niveau van individuele steden en stadsgewesten kan dan worden gedacht aan economische effecten, maar de meeste aandacht gaat uit naar de nadelen op buurt- en wijkniveau, die weer een effect kunnen hebben op individueel niveau.

Mogelijke economische nadelen van segregatie op stadsniveau

Op het niveau van individuele steden kan segregatie voortkomen uit een krappe woningmarkt. In populaire steden kunnen wachtlijsten voor een sociale huurwoning lang zijn en de prijs van koopwoningen en private huurwoningen hoog. Dit kan leiden tot een gebrek aan woonmogelijkheden voor bijvoorbeeld jongeren en recent afgestudeerden. Als deze geen geschikte woning kunnen vinden en daarom in een andere stad gaan wonen kan hiermee de segregatie ook toenemen. Dat kan op termijn een nadelig effect hebben op de economie van de stad omdat dit het groeipotentieel van die stad ondermijnt.⁹⁹ Dit speelt vooral in steden met een krappe woningmarkt, waarin er geen of te weinig ruimte is of wordt geboden om te kunnen groeien. Daar staat tegenover dat de concentratie van hoogopgeleiden in specifieke steden ook een vorm van segregatie is, maar dat dit juist leidt tot meer potentieel voor economische groei.¹⁰⁰

Mogelijke nadelen van segregatie op wijk- en buurtniveau

De meeste aandacht in de literatuur (en in het vervolg van deze paragraaf) gaat uit naar de nadelen van segregatie op buurt- en wijkniveau. Deze nadelen hangen samen met het feit dat de concentratie van etnische minderheden en mensen met sociaal-economische achterstanden in bepaalde wijken vaak samengaan met een concentratie van maatschappelijke problemen, zoals werkloosheid en een gemiddeld minder goede gezondheid. De negatieve effecten hiervan zijn divers.

Op de eerste plaats kan een stapeling van problemen in bepaalde wijken en buurten tot een negatieve spiraal leiden met sociale onrust, overlast en criminaliteit tot gevolg. In het buitenland zijn verschillende voorbeelden

⁹⁹ Zie W. Boterman e.a., 2013: Duurzame Toegankelijkheid van de Amsterdamse woningmarkt voor starters (Centre for Urban Studies, Universiteit van Amsterdam).

¹⁰⁰ Zie G. Marlet, 2009: De aantrekkelijke stad (VOC uitgevers, Nijmegen).

bekend waar in achterstandswijken sociale onrust en rellen uitbraken, onder andere in Parijs en Londen, maar ook in Stockholm. Ook de door Atlas voor gemeenten ontwikkelde 'kruitvatindicator' laat zien dat in buurten en wijken met een hoge langdurige werkloosheid in een omgeving met veel economische kansen het significant slechter gesteld is met de leefbaarheid en de veiligheid.¹⁰¹

Op de tweede plaats kunnen er imago-effecten optreden als wijken, buurten of zelfs hele steden bekend staan als concentratiegebieden van sociaal-economische problemen. Dit kan leiden tot partijen die niet meer willen investeren in bepaalde gebieden wat weer tot nadelen voor inwoners kan leiden. Bijvoorbeeld als openbaarvervoerbedrijven besluiten bepaalde buslijnen op te heffen of banken geen of minder snel hypotheeklen willen verstrekken in bepaalde gesegregeerde buurten (het zogenaamde *redlining*).¹⁰²

Buurteffecten

Het meest onderzochte potentiële nadeel van segregatie ligt echter in mogelijke zogenaamde buurteffecten.¹⁰³ Buurteffecten ontstaan als er negatieve effecten van het wonen in een buurt met veel problemen, kansarmen en/of etnische minderheden uitgaan. Het kan dan gaan om negatieve effecten op de kans op werk, inkomen, gezondheid en andere dimensies. Buurteffecten ontstaan als deze negatieve effecten daadwerkelijk door het wonen in die buurt komen en niet samenhangen met de kenmerken van een persoon zelf (zoals bijvoorbeeld opleiding).

Er kunnen verschillende mechanismen aan buurteffecten ten grondslag liggen die door Galster¹⁰⁴ in vier categorieën zijn samengevat. De eerste categorie zijn zogenaamde sociaal-interactieve mechanismen. Het gaat dan om de mogelijkheid dat specifieke sociale processen in de buurt ervoor zorgen dat er een cultuur in de buurt ontstaat die afwijkt van de rest van een land of stad. Hierdoor kan voor inwoners in de buurt werkloosheid of crimineel gedrag als 'normaal' of zelfs de norm gaan gelden. Hieraan gerelateerd kan er een effect uitgaan via de kwaliteit en diversiteit van

¹⁰¹ Zie G. Marlet en C. van Woerkens, 2007: Op weg naar Early warning. Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk (Atlas voor gemeenten, Utrecht).

¹⁰² M. Aalbers, 2006: Who's afraid of red, yellow and green? Geographies of redlining and exclusion in the Netherlands and Italy (AMIDST, Amsterdam).

¹⁰³ Zie voor een overzicht: M. van Ham, 2012: De buurt. Best belangrijk. In: *Intreerede TU Delft en M. van Ham e.a., 2012: Neighbourhood effects research – new perspectives* (Springer, Dordrecht).

¹⁰⁴ Zie G. Galster, 2012: The mechanism(s) of neighbourhood effects: Theory, evidence, and policy implications. In: M. van Ham e.a., 2012: *Neighbourhood effects research – new perspectives* (Springer, Dordrecht).

sociale netwerken en interactie. Voor het leren van de taal, cultuur en normen en waarden kan het hebben van diverse sociale netwerken van groot belang zijn voor immigranten. Ook kan een breed en divers sociaal netwerk helpen bij bijvoorbeeld het vinden van een baan. De kenmerken en samenstelling van de buurt kunnen van invloed zijn op dat netwerk – al is het de vraag hoe groot het belang van de buurt feitelijk is.¹⁰⁵

De tweede categorie bestaat uit mechanismen die met kenmerken van de directe omgeving te maken hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ligging van een wijk of buurt aan een drukke weg, wat kan leiden tot bijvoorbeeld een minder goede gezondheid. Ook kan bijvoorbeeld een hoge mate van onveiligheid een negatief effect hebben op het fysiek of mentaal welbevinden van de inwoners. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een concentratie van werklozen en lage inkomens in wijken met veel goedkope woningen. Als er door deze concentratie meer overlast ontstaat, zal dit invloed hebben op het woongenot van de bewoners van deze wijk.

De derde categorie bestaat uit effecten van de geografische ligging van een wijk ten opzichte van werkgelegenheidscentra en voorzieningen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het mogelijke negatieve effect van het wonen in een buurt of wijk met een relatief slechte bereikbaarheid van banen op de werkloosheid. Zonder auto en met slechte OV-verbindingen kan het zijn dat veel banen niet of nauwelijks te bereiken zijn voor inwoners van ongunstig gelegen wijken.

De vierde categorie bestaat uit effecten die lopen via zogenaamde institutionele mechanismen. Het gaat dan vooral over het stigmatiserend effect dat kan uitgaan van het wonen in bepaalde buurten of wijken bij mensen die zelf op een andere plek wonen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een lagere kans op een baan omdat potentiële werkgevers bewust of onbewust iemand uit een bepaalde wijk als minder goed gekwalificeerd of betrouwbaar zien.

Het zijn vooral deze mogelijke buurteffecten die in veel landen (en ook in Nederland) een belangrijke reden vormen voor het tegengaan van segregatie. Dat maakt de vraag hoe groot buurteffecten nu daadwerkelijk zijn van groot

¹⁰⁵ Zie W. Van der Laan Bouma-Doff, 2007: Confined contact: Residential segregation and ethnic bridges in the Netherlands. In: *Urban Studies* 44, p. 997-1017.

belang. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hier veel onderzoek naar is gedaan.¹⁰⁶

6.3 Het identificeren van buurteffecten

De grote vraag bij onderzoek naar buurteffecten is of er een *zelfstandig, additioneel* effect van kenmerken van de buurt uitgaat op bijvoorbeeld armoede of dat de kenmerken van de buurt alleen de ruimtelijk ongelijke verdeling van arme mensen weergeven. Met andere woorden: Is er een causaal verband tussen buurtkenmerken en uitkomsten van individuen, of is er slechts sprake van correlaties tussen kenmerken van de bevolking in bepaalde buurten. Welk deel van de bovengemiddelde werkloosheid in een wijk met veel laagopgeleiden komt doordat laagopgeleiden nu eenmaal minder kans op werk hebben en welk deel is het (additionele) effect van de concentratie van die laagopgeleiden (het ‘buurteffect’ genoemd)?

Veel studies proberen dergelijke vragen te beantwoorden door te kijken in hoeverre kenmerken van buurten een effect hebben op bepaalde kenmerken van individuen (zoals werkloosheid, gezondheid of inkomen). Daarbij wordt gekeken of er na een zo goed mogelijk controle voor andere kenmerken van die individuen er nog een additioneel effect van buurtkenmerken is. In veel studies wordt geconcludeerd dat deze er zijn, maar dat deze relatief beperkt zijn vergeleken met kenmerken van het individu zelf, zoals opleidingsniveau.

Een belangrijk kritiekpunt¹⁰⁷ op deze bevinding is dat niet alle individuele kenmerken die van invloed kunnen zijn altijd gemeten (kunnen) worden. Hierdoor zouden buurteffecten – die al relatief klein zijn – gemakkelijk kunnen worden overschat. Zo kunnen mensen met hetzelfde opleidingsniveau bijvoorbeeld verschillen in motivatie en talent (wat niet of lastig te meten is) en daardoor een verschillend inkomen hebben. Door dit verschil in inkomen heeft de ene persoon meer keuzemogelijkheden op de woningmarkt dan de andere. Hierdoor kan het zijn dat ze in verschillende buurten gaan wonen waarbij de ene buurt een lagere concentratie van

¹⁰⁶ Zie voor een recent overzicht: M. van Ham e.a., 2012: Neighbourhood effects research – new perspectives (Springer, Dordrecht).

¹⁰⁷ Zie S.N. Durlauf, 2004: Neighborhood effects. In: J. V. Henderson en J.F. Thisse: Handbook of Regional and Urban Economics (Elsevier, Amsterdam) en L. Hedman en M. van Ham, 2012: Understanding neighbourhood effects: selection bias and residential mobility. In: M. van Ham e.a., 2012: Neighbourhood effects research – new perspectives (Springer, Dordrecht).

hoogopgeleiden kent dan de andere. Uit een analyse kan dan – na correctie voor opleidingsniveau een effect worden gevonden van het wonen in een bepaalde buurt. Dit effect is dan makkelijk als buurteffect te interpreteren. Maar dit is in de praktijk dus het gevolg van niet-gemeten verschillen tussen personen en de uitsortering van deze personen in andere buurten (selectie-effecten).¹⁰⁸

Verschillende studies proberen zo goed mogelijk aan dit punt van kritiek tegemoet te komen. Door geavanceerde statistische technieken toe te passen¹⁰⁹ of data te gebruiken die zo goed mogelijk een ‘natuurlijk’ experiment nabootst waarbij mensen willekeurig over buurten worden verdeeld.¹¹⁰ In de Verenigde Staten is een aantal voorbeelden waarin dit door specifiek beleid is gebeurd en waarvan onderzoekers naar buurteffecten ‘gebruik’ hebben gemaakt. In het *Moving to Opportunity* project kregen mensen uit achterstandswijken ‘vouchers’ waarmee ze in een betere buurt konden gaan wonen. Er waren drie groepen: huishoudens die geen voucher kregen, huishoudens die alleen een voucher kregen en huishoudens die een voucher kregen en hulp bij het zoeken van een huis en baan. Omdat de verdeling van deze vouchers willekeurig was gedaan leverde dit een ‘natuurlijk experiment’ op. Door vervolgens personen uit de verschillende groepen te volgen kon het buurteffect zuiverder worden gemeten. Er bleek over een periode van tien en twintig jaar geen verschil tussen de groepen te bestaan op een groot aantal sociaal-economische indicatoren zoals inkomen en het wel of niet hebben van een baan. De conclusie was dan ook dat er – in elk geval in deze onderzoekssetting – geen aanwijzingen waren voor het bestaan van buurteffecten. Ook op dit type onderzoek is weer kritiek omdat bijvoorbeeld alleen de ‘succesvolle’ verhuizers blijven wonen in de nieuwe wijk en de minder succesvolle verhuizers weer doorverhuizen.¹¹¹

Het meeste onderzoek naar buurteffecten richt zich op volwassenen, waardoor er relatief weinig bekend is over buurteffecten voor de ontwikkelingskansen van kinderen. Terwijl die in potentie – bijvoorbeeld via het effect van vriendjes en de buurtcultuur – wel significant kunnen zijn. Zo

¹⁰⁸ P. Cheshire, 2007: *Segregated neighbourhoods and mixed communities: a critical analysis* (LSE / Joseph Rowntree Foundation, Londen).

¹⁰⁹ S.N. Durlauf, 2004: *Neighborhood effects*. In: J.V. Henderson en J.F. Thisse: *Handbook of Regional and Urban Economics* (Elsevier, Amsterdam).

¹¹⁰ J.R. Kling e.a., 2007: *Experimental analysis of neighborhood effects*, *Econometrica* 75 (1), p. 83-119.

¹¹¹ M. Small en J. Feldman, 2012: *Ethnographic evidence, heterogeneity, and neighbourhood effects after moving to opportunity*. In: M. van Ham, 2012 *Neighbourhood effects research: New perspectives* (Springer, Dordrecht).

blijk uit een onderzoek in Zweden dat kinderen die opgroeien in een achterstandswijk of -buurt een bovengemiddelde kans hebben om als volwassene ook in een achterstandswijk of -buurt te wonen.¹¹² Maar ook hier is het de – lastig te beantwoorden – vraag welk deel dan echt door de buurt komt, welk deel door school en welk deel door de ouders.¹¹³ Daarbij komt dat de samenstelling van scholen enerzijds door de samenstelling van wijken wordt beïnvloed, maar dat anderzijds ook in gemengde wijken er juist segregatie op het niveau van scholen kan bestaan. De interactie tussen sociale netwerken van kinderen, hun ouders, de samenstelling van de school en de buurt maakt dat er geen duidelijkheid is over het bestaan en de omvang van buurteffecten op kinderen.¹¹⁴

Het onderzoek naar buurteffecten is dus omvangrijk en groeiend. De methodologische technieken worden beter en de theorie uitgebreider. Dat betekent echter ook dat het debat over het wel of niet bestaan van buurteffecten en vooral over de omvang ervan nog niet beslecht is. Op basis van de huidige stand van deze omvangrijke literatuur lijkt er consensus te zijn dat het aannemelijk is dat er buurteffecten bestaan, maar dat het relatieve belang hiervan beperkt is ten opzichte van de individuele kenmerken van personen zoals bijvoorbeeld opleiding. Het antwoord op de vraag of buurteffecten klein of groot zijn is lastig te geven. Enerzijds is er consensus dat individuele kenmerken van personen veel belangrijker zijn dan effecten van de buurt. Anderzijds betekent het bestaan van buurteffecten (hoe klein dan ook vergeleken met bijvoorbeeld het effect van opleiding) dat twee verder identieke personen (kleine) verschillen in uitkomsten (bijvoorbeeld kans op werk) kunnen laten zien door de kenmerken van de buurt waar ze wonen. Dat roept direct de vraag op wat dit betekent voor beleid gericht op het tegengaan van veronderstelde negatieve buurteffecten. In de literatuur wordt regelmatig gesteld dat als er slechts kleine buurteffecten bestaan, het maar de vraag is of beleid gericht op gemengde buurten het gewenste effect heeft.¹¹⁵ Maar dat begint met de vraag wat eigenlijk het doel van dat beleid is en waar dat beleid uit bestaat.

¹¹² Zie M. van Ham e.a., 2012: Intergenerational transmission of neighbourhood poverty in Sweden. An innovative analysis of individual neighbourhood histories. IZA Discussion Paper 6572 (IZA, Bonn)

¹¹³ Zie bijvoorbeeld P. Oreopoulos, 2003: The long run consequences of growing up in a poor neighbourhood. In: Quarterly Journal of Economics, 118(4), p. 1533–1575.

¹¹⁴ Zie ook B. Sykes, 2011: Spatial order and social position: Neighbourhoods, schools and educational inequality (Amsterdam Institute for Social Science Research, Amsterdam).

¹¹⁵ D. Manley e.a., 2013: Neighbourhood effects or neighbourhood based problems? A policy context (Springer, Dordrecht).

6.4 Segregatie en beleid

In Nederland is het stimuleren van gemengde buurten een expliciete ambitie (geweest) van zowel het Rijk, gemeenten als corporaties. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid de mate van segregatie kan beïnvloeden. Op de eerste plaats door regelgeving op het gebied van nieuwbouw en herstructurering. Door te sturen op de samenstelling van nieuwbouw en duurdere eengezinswoningen in achterstandswijken te bouwen kan de ontwikkeling van segregatie worden beïnvloed. Op de tweede plaats kan er gestuurd worden op de toegankelijkheid van wonen in bepaalde wijken en buurten (de 'Rotterdamwet'). Op de derde plaats kan er worden ingezet op het verbeteren van de situatie van mensen (de 'in-situ' verandering) in bepaalde wijken door bijvoorbeeld extra te investeren in onderwijs in achterstandswijken.

Effecten en doelen van beleid

Vooral via de eerste twee manieren is de ambitie geweest om in bestaande achterstandswijken een meer diverse bevolking te krijgen. De vraag is wat de effecten van dit beleid zijn en of dit aansluit bij de achterliggende doelen.

Een belangrijke constatering is dat als er geen buurteffecten zouden bestaan het verminderen van segregatie op zichzelf niet leidt tot minder ongelijkheid tussen mensen. De ongelijkheid is dan minder ongelijk over de ruimte verdeeld maar – landelijk gezien – niet minder geworden. In de wetenschappelijke literatuur lijkt er echter consensus te zijn over het bestaan van buurteffecten, maar dat die vergeleken met individuele kenmerken, zoals opleiding, relatief klein zijn.

Als het gaat om sociaal-economische segregatie is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre de werkloosheid onder laagopgeleiden zou dalen door beleid gericht op het gelijk verspreiden van werklozen over een stad. Op basis van het relatieve belang van het effect van opleiding (op individueel niveau) en buurtkenmerken is de conclusie in de literatuur dat het effect van inzetten op gemengde buurten op sociaal-economisch gebied relatief beperkt zal zijn.¹¹⁶ Beleid gericht op bijvoorbeeld scholing lijkt een meer effectieve manier om de sociaal-economische positie van de oorspronkelijke bewoners te verbeteren dan het inzetten op het wonen naast hoogopgeleide

¹¹⁶ M. van Ham en D. Manley, 2009: The effect of neighbourhood housing tenure mix on labour market outcomes: a longitudinal investigation of neighbourhood effects. In: *Journal of Economic Geography* 10, p. 257-282.

huishoudens met een hoog inkomen.¹¹⁷ Sociaal-economische ongelijkheid kan via ruimtelijke uitsortering dus tot segregatie leiden, maar het verminderen van die segregatie is waarschijnlijk niet de meest efficiënte manier om minder (sociaal-economische) ongelijkheid te bewerkstelligen. Voor dat laatste lijken investeringen in onderwijs en ander persoonsgericht beleid een beter middel te zijn.

Er is (nog) relatief weinig bekend over buurteffecten voor de ontwikkelingskansen van kinderen. Mochten die bestaan dan zou dat een (additionele) reden kunnen zijn om in te zetten op het tegengaan van sociaal-economische segregatie. Maar ook hier zou eerst de (lastig te beantwoorden) vraag moeten worden beantwoord wat het daadwerkelijke effect van de buurt is ten opzichte van het effect van bijvoorbeeld de school, ouders en andere familie.

Maar het verbeteren van de sociaal-economische positie is niet het enige doel voor beleid gericht op het tegengaan van segregatie. Er kunnen ook andere doelen worden nagestreefd. Het streven naar gemengde buurten (naar etniciteit) kan ook voortkomen uit het doel om de integratie tussen autochtonen en (niet-westerse) allochtonen te bevorderen. Verschillende onderzoeken laten zien dat de mate van interactie tussen allochtonen en autochtonen wordt beïnvloed door de mate waarin een wijk gemengd is.¹¹⁸ Deze 'inter-etnische' interactie kan effect hebben op zowel de beheersing en het gebruik van de Nederlandse taal als de wederzijdse beeldvorming.¹¹⁹ Hiermee lijkt het tegengaan van segregatie (naar etniciteit) dus bij te kunnen dragen aan integratie en daarmee het verminderen van sociaal-culturele ongelijkheid in Nederland. Naast het effect van de buurt spelen uiteraard ook individuele kenmerken zoals leeftijd, generatie en opleidingsniveau een belangrijke rol voor de mate van inter-etnische interactie.¹²⁰ Sommige studies concluderen echter ook dat de samenstelling van de buurt er niet of

¹¹⁷ M. van Ham, 2014: De (on)zin van ruimtelijk spreidingsbeleid en het mengen van Buurten. In: J. Bakens e.a., 2014: Soort zoekt soort (Platform31, Den Haag).

¹¹⁸ J. Dagevos, 2014: Maakt de buurt verschil? Bevolkingsamenstelling en interetnische verhoudingen. In: J. Bakens e.a., 2014: Soort zoekt soort (Platform31, Den Haag).

¹¹⁹ M. Vervoort, 2011: Living together apart. Ethnic concentration in the neighbourhood and ethnic minorities' social contacts and language practices (SCP, Den Haag) en Vervoort, M. e.a., 2012: Ethnic concentration in the neighbourhood and majority and minority language. A study of first and second-generation immigrants. In: Social Science Research 41, p. 555-569.

¹²⁰ M. Gijsberts en J. Dagevos, 2007: The socio-cultural integration of ethnic minorities in the Netherlands: Identifying neighbourhood effects on multiple integration outcomes. In: Housing Studies 22, p. 805-83.

nauwelijks toe doet voor de mate van inter-etnische interactie.¹²¹ Er lijkt dus geen volledige consensus over de omvang van de buurteffecten voor integratie te zijn. Naast etniciteit blijkt ook de sociaal-economische samenstelling van de buurt van belang bij de mate van inter-etnisch contact. Onafhankelijk van de etnische samenstelling blijkt dat inter-etnisch contact zich vaker voordoet in sociaal-economisch zwakkere buurten dan in sociaal-economisch sterkere buurten.¹²²

Het inzetten op gemengde wijken lijkt dus beperkt effectief te zijn voor het verminderen van sociaal-economische ongelijkheid, maar wel, tot op zekere hoogte, bij te kunnen dragen aan de integratie van allochtonen. Maar buiten het tegengaan van negatieve buurteffecten kunnen er ook andere redenen zijn om door middel van stedelijke vernieuwing of andere middelen in te zetten op het verbeteren van achterstandswijken. Dit kan bijvoorbeeld het voorkomen van 'kruitvat-achtige' gebieden in een stad zijn of het voorkomen dat bepaalde delen van een stad een slechte reputatie krijgen.

Een ander doel van beleid gericht op specifieke wijken of buurten kan het streven naar een bepaald minimumniveau van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving zijn (schoon, heel, veilig, gezond). Als segregatie van bepaalde bevolkingsgroepen leidt tot meer overlast in bepaalde wijken nemen de verschillen in de kwaliteit van de woonomgeving tussen mensen toe. Het tegengaan van die overlast en het verbeteren van de woonomgeving kan zorgen voor minder ongelijkheid in de kwaliteit van de woonomgeving tussen mensen. Verschillende onderzoeken tonen aan dat (vooral fysieke) investeringen, mede door een verandering van de bevolkingssamenstelling, kunnen leiden tot een verbetering van achterstandswijken op verschillende gebieden.¹²³

Alleen is een verbetering van de wijk wel een ander doel dan het verbeteren van de sociaal-economische positie van de oorspronkelijke bewoners. Een dubbel doel zoals het verbeteren van de woonomgeving in een wijk en het verbeteren van de sociaal-economische positie van de oorspronkelijke

¹²¹ S. Boschman, 2011: Residential Segregation and Interethnic Contact in the Netherlands. In: *Urban Studies* 49(2): p. 353-367.

¹²² M. Gijsberts en J. Dagevos, 2007: The socio-cultural integration of ethnic minorities in the Netherlands: Identifying neighbourhood effects on multiple integration outcomes. In: *Housing Studies* 22, p. 805-83.

¹²³ Zie bijvoorbeeld G. Marlet en R. Ponds, 2012: *Scoren in Spangen* (Atlas voor gemeenten, Utrecht) en R. van Kempen e.a.; 2015: *Lessen over buurtontwikkeling en buurtverval* (Platform 31, Den Haag).

bewoners blijkt in de praktijk vaak lastig te bewerkstelligen.¹²⁴ Dit maakt de vraag wat het uiteindelijke doel is van beleid dat zich richt op het tegengaan van segregatie tot een cruciale vraag voor politici en beleidsmakers.

¹²⁴ R. van Kempen e.a.; 2015: Lessen over buurtontwikkeling en buurtverval (Platform 31, Den Haag).