

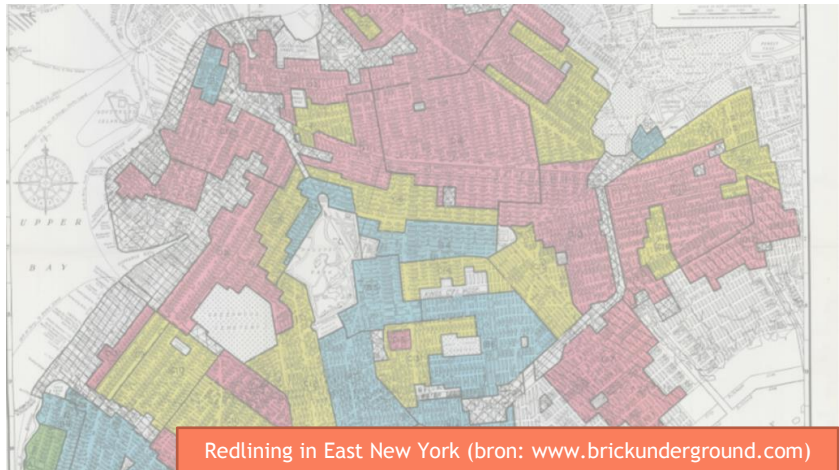
# *Hoe Nederland zijn eigen Redlining creëert*

MODULE 6 | URBAN DEVELOPMENT INTERNATIONAL  
NIEK BENNINK | 10 DECEMBER 2018

## Introductie

Het was de **Redlining** die het meeste indruk op mij maakte. Door er over te lezen in Jacobs *'Dood en leven van grote Amerikaanse steden'* en het in East New York zelf te ervaren. Een systeem, ontstaan vanaf de jaren '30 in de V.S., waarbij op basis van etniciteit en bevolkingsamenstelling complete wijken en haar bewoners werden uitgesloten van services, hypotheek en financiering voor bouw en renovatie. Een fenomeen dat bijdroeg aan een bevolking zonder kansen, in wijken vol geweld en erbarmelijke woontoestanden.

Een beeld dat ver verwijderd lijkt van de Nederlandse verzorgingsstaat, waarbij de overheid een vangnet heeft gecreëerd om iedereen zoveel mogelijk kanselijkheid te bieden. Des te ironischer is naar mijn mening, dat juist in Nederland de overheid een weg inslaat die leidt tot wijken met toenemende aantallen kansarme bewoners, overlast en met nauwelijks impulsen



tot investeringen. Overheidsinterventies om tot economische groei van wijken en haar bewoners te komen, worden hierdoor ingewikkelder en minder kansrijk. Nederland lijkt zijn eigen vorm van redlining te creëren door arme wijken verder te isoleren. In dit essay probeer ik antwoord te geven op de vraag in hoeverre de Nederlandse overheid met haar recente (volkshuisvestings-)beleid economische groei van wijken en haar oorspronkelijke bewoners dempt en hoe er lessen getrokken kunnen worden uit de gesprekken en ervaringen opgedaan bij de casus van East New York in Brooklyn.

## Gentrification en displacement in East New York

Het actuele verhaal van East New York is het rezoningplan met de onvermijdelijke gentrificatie als gevolg<sup>1</sup>. Waar in Nederland het begrip gentrificatie vooral bekend is onder vakspecialisten, zo ingeburgerd is het begrip 'gentrification' in de samenleving van New York. Sterker, onder de arme bevolking van East New York, een gebied dat voor 95% (NYC Planning, 2018) bestaat uit mensen met een Afrikaans en Latijns-Amerikaanse achtergrond, zijn de effecten dagelijks merkbaar en vormen ze een zwart toekomstscenario. Dit bleek tijdens de townhallmeting op 13 november 2018 in het hartje van de wijk, georganiseerd door de 'Coalition for Community Advancement'. Een coalitie gericht op versterken van de weerbaarheid van bewoners tegen de dreiging van gedwongen verhuizing uit de wijk, 'displacement' geheten. Displacement werd op deze avond tastbaar, door de talrijke voorbeelden die door bewoners werden benoemd. De oproep van bewoners om alle borden in de wijk met het opschrift 'we buy houses' weg te halen, is daar een treffend voorbeeld van. Het is de woede en angst voor displacement na een decennialange periode van discriminatie en uitsluiting. Uit deze geschiedenis volgt tenminste een positief maar belangrijk effect: de kracht van de lokale bevolking is groot.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage I voor de verhalen van East New York.

## ***Verschillen in gentrification en displacement in Nederland en de V.S.***

De kans om in Nederland gedwongen te moeten verhuizen als gevolg van gentrificatie, is minder groot dan in de V.S. Volgens Doff en Van der Sluis (2017) is er in landen als Nederland, door een sterkere herverdeling van de welvaart en minder sociale ongelijkheid, een minder directe relatie tussen inkomen en woonsituatie dan in liberale verzorgingsstaten. Hierdoor wordt het gentrificatieproces volgens de onderzoekers getemperd. De omvangrijke en goed onderhouden sociale huursector, in combinatie met wetgeving ter bescherming van de huurder en financiële ondersteuning in de vorm van Huurtoeslag, zorgt voor een sterk fundament. Hoe anders is dit in East New York, waar dit fundament ontbreekt. De beperkt aanwezige sociale huursector kampt met vele tekorten waardoor de kans op het verkrijgen van een kwalitatief hoogwaardige betaalbare woning klein is. Tegelijkertijd kan de grote groep armere bewoners die afhankelijk is van een van de vele huisbazen, lang niet altijd terugvallen op een vangnet met huurbescherming en Huurtoeslag.

Enkele Nederlandse onderzoeken bevestigen dit beeld. Waar gentrification in New York leidt tot een directe vorm van displacement van de arme bevolking door in-migratie van rijkere, zo is in Nederland vooral sprake van 'marginale gentrificatie' (Hochstenbach, Musterd & Teernstra, 2014). Volgens de onderzoekers heeft in Amsterdam door de omvangrijke gereguleerde huurmarkt en de relatief gedifferentieerde opbouw van wijken geen grootschalige displacement van lage inkomens plaatsgevonden, maar een meer structurele en stapsgewijze economische groei binnen de wijk. Er is sprake van een ontwikkeling waarbij minder displacement plaatsvindt door in-migratie van hoge inkomens, en meer 'replacement' van bewoners die een wooncarrière in een andere wijk willen voortzetten (Hochstenbach et al., 2014). In Rotterdam blijkt vanaf 2012 een vergelijkbare ontwikkeling van marginale gentrificatie en relatief weinig verdringing te hebben opgetreden (Doff & Van der Sluis, 2017). De wijze van verheidsingrijpen is hierbij echter van invloed. De onderzoekers verwachten in Rotterdam bijvoorbeeld dat gentrificatie zal toenemen omdat de gemeente inzet op verkleining van de huursector, vastgelegd in haar Woonvisie (2017). De kansen voor de oorspronkelijke armere huurders nemen af. Sterker, Davidson (2011) stelt dat doelbewuste menging van sociale klassen juist leidt tot sociale ongelijkheid. Volgens Davidson (2011) is de politiek naarstig op zoek naar een vorm van gentrification zonder classescheiding en displacement, zoals producenten op zoek zijn naar lekker bier zonder alcohol.

## ***Investeren in voorwaarden die verbinding mogelijk maken***

Om een 'bredere' economische groei mogelijk te maken, kunnen gemeenten mijn inziens beter investeren in voorwaarden die verbinding mogelijk maken. Ik kom tot drie voorwaarden die in mijn ogen van wezenlijk belang zijn, maar juist door overheidsbeleid onder druk staan: de bereikbaarheid van een goede woning ongeacht inkomen, brede toegankelijkheid van (publieke) voorzieningen en een sterke 'community' in de wijk. Ik licht ze hieronder toe.

## Het creëren van de juiste voorwaarden voor verbinding

Het eerste principe gaat in op het belang van de bereikbaarheid van een woning met voldoende kwaliteit, ongeacht iemands inkomen. Jacobs (2009) gaat hierin ver: zij stelt dat het principe van sociale huur fout is en (in de V.S.) slechts bestaat omdat er nu eenmaal subsidie beschikbaar is. Zij stelt dat er louter 'particuliere initiatieven' en huisbazen moeten bestaan, die gewone en verschillende woningen bouwen, waarbij het huishouden, afhankelijk van het inkomen moet worden gesubsidieerd. Die gedachte erachter is mijn inziens essentieel en juist: het gaat uit van gelijke kansen en voorwaarden. Het recht op een woning waarin een veilig en gezond leven mogelijk is, niet in een geïsoleerd cluster, maar in een 'normale' en gedifferentieerde wijk.

Ten tweede is het van belang (publieke) voorzieningen te realiseren of te behouden waar meerdere doelgroepen zich thuis voelen. Doff en Van der Sluis (2017) stellen dat door oog te hebben voor bestaande voorzieningen en hun functie voor bewoners in de buurt, er kan worden voorkomen dat er plekken verdwijnen die juist zij graag bezoeken. De onderzoekers stellen tevens dat het van belang is bewoners nog meer te betrekken bij, of te laten beslissen over de investeringen in voorzieningen en de publieke ruimte. Zij concluderen dat hierdoor het gevoel dat voorzieningen niet voor hen zijn bedoeld, kan worden verkleind. Dit sluit aan bij de gedachte van Klinenberg en zijn 'Palaces for the people'. In zijn college van 13 november 2018 in New York, stelde hij dat er plekken nodig zijn die meerdere bevolkingsgroepen aan elkaar kunnen verbinden, zoals scholen en bibliotheken. Dit trekt vervolgens gezinnen met kinderen aan. Zij kunnen een sleutelrol kunnen vervullen, omdat gezinnen zich het meest betrokken voelen bij de wijk en belang hechten aan een veilige openbare ruimte (Doff & Van der Sluis, 2017).

Het derde aspect is de aanwezigheid van een sterke community. Het draagt bij aan een sterke sociale infrastructuur. Een voorwaarde die wijken sterker maakt bij tegenspoed en rampen, zo stelde Klinenberg tijdens zijn college van 13 november 2018. De meeste bewoners uit East New York zien in dat de wijk investeringen nodig heeft. Maar het is de door de bewoners verwoorde 'annihilation of the community' en 'the ethnic cleansing through economics', die tot het sterke communitygevoel leiden. Hoewel de gemeente een uitgebreid en participatieproces heeft doorlopen voorafgaand aan de formele rezoningsprocedure, valt er tegen dit wantrouwen niet te vechten, zo bleek uit het gesprek met Deputy director Sommer van NYC Planning (persoonlijk communicatie, 14 november 2018). Het is de geschiedenis die deze cultuur heeft gevormd.



Sociale Woningbouw in New York (eigen foto)

## **Hoe Nederland redlining creëert door verbinding onmogelijk te maken**

De Nederlandse overheid zet in mijn ogen de laatste jaren in op een beleid dat indruist tegen deze drie voorwaarden. Door dit beleid wordt een omgekeerd gentrificatieproces in werking gesteld: arme wijken worden ontdaan van huishoudens met hogere inkomens (maar vooral betere kansen), waardoor geïsoleerde wijken ontstaan die verbinding, kracht en kansen ontberen. De overheid creëert onbewust haar eigen redlining. Het zijn de volgende aspecten die daaraan bijdragen.

### ***Eenzijdige instroom van lage inkomens met sociaal-maatschappelijke problemen.***

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet in 2015, zijn er regels in werking getreden die de sociale huursector tot een smalle sector maken voor hoofdzakelijk de allerlaagste inkomens. Hierdoor moeten huishoudens die in aanmerking komen voor Huurtoeslag verplicht in de goedkoopste huizen worden gehuisvest (passend toewijzen), waardoor deze groepen geconcentreerd in wijken komen te wonen. Al eerder werd bepaald dat corporaties de sociale voorraad voor minimaal 80% moest aanbieden aan mensen met een laag inkomen. Deze maatregelen hebben geleid tot een instroom van bewoners die voor het grootste deel aan de onderkant van de samenleving leven, waarbij de kansen op psychische en financiële problemen groter zijn (Rigo Research en advies, 2018).

### ***'Displacement' van hogere inkomens uit de sociale huursector***

Een doorn in het oog van de Kabinetten van de afgelopen drie periodes is het scheefwonen: hogere inkomens die een sociale huurwoning bezet houden. Nu kan reeds een (beperkte) extra huurverhoging voor die groep worden gevraagd, waardoor huishoudens met een hoger inkomen en betere kansen geleidelijk verhuizen uit de arme buurt naar de betere. Er zijn echter plannen bij de coalitiepartijen voor verdergaande maatregelen die tot verhuizing zouden moet (ver)leiden (De Voogt & Van den Dool, 2018). De kritiek hierop is dat er onvoldoende woningen zijn waarnaar deze groep zou kunnen doorstromen. Voor de opbouw in wijken is dit wellicht (onbedoeld) een zegen geweest. Hoewel de aanpak van scheefwonen vanuit doelmatigheid van geld te begrijpen is, leidt 'displacement' van hogere inkomens tot een verdere scheiding tussen en arm en rijk. In combinatie met een instroom van alleen lagere inkomens zal dit nog eens verder worden versterkt. Door deze beleidskeuzes ontstaat een eenzijdig arme bevolking, hetgeen nu juist de aanleiding was voor de redlining in New York.

### ***Het creëren van een investeringsremmende omgeving***

De overheid verwacht veel van de corporaties als het gaat om de energietransitie. De Rijksoverheid brengt echter de corporaties financieel steeds verder onder druk, waardoor die opgave onhaalbaar wordt en ook andere investeringen zoals nieuwbouw worden beperkt (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2018). Tegelijkertijd is met de komst van de Woningwet het realiseren van maatschappelijke voorzieningen en middenhuur door corporaties aan banden gelegd. Waar voorheen de corporatie als smeeroilje kon fungeren, lijkt daar nu niemand meer toe in staat. Het gevolg is dat in wijken waar het beeld qua bevolking steeds eenzijdiger wordt, de mogelijkheden voor investeringen in woningen en maatschappelijke voorzieningen die van belang zijn voor verbinding tussen doelgroepen, danig worden beperkt. Daarmee krijgt het beleid onbedoeld de effecten van de 'redlined neighborhood' in New York: niemand kan of wil nog investeren in deze wijken.

### ***Toenemende druk op de zelfredzaamheid van burgers in kwetsbare wijken***

De Rijksoverheid trekt zich terug en legt meer verantwoordelijkheid neer bij de lokale overheden. De decentralisatie van de zorg, waarbij gemeentelijke overheden het zelf en met minder geld moeten organiseren, is een treffend voorbeeld. Tegelijkertijd wordt er een grotere zelfredzaamheid van de burger verwacht: het netwerk waarin mensen zich begeven wordt bepalend. In wijken die steeds eenzijdiger worden en waar sociale problemen zich concentreren, is dat netwerk kwetsbaar (Rigo Research en advies, 2018). Omdat ook de geestelijke gezondheidszorg steeds meer buiten de instelling en in de wijk (veelal de corporatiewoning) plaatsvindt, stapelen sociale problemen zich in deze gebieden op. We zien dus ook de sociale infrastructuur verzwakken. Veerkracht en kansen om tot groei te komen, worden als in een 'redlined' buurt teniet gedaan.

### ***Wat kunnen we leren van New York en hoe kunnen we de verbinding herstellen?***

Welke concepten uit New York kunnen er aan bijdragen dat we (weer) de juiste voorwaarde scheppen<sup>2</sup>?

#### ***Creëer meer organisatiekracht***

Om concentratie van vele kwetsbare mensen te voorkomen, is het noodzakelijk dat de voorraad voldoende breed toegankelijk blijft, gedifferentieerd is en dat de lage inkomens niet alleen zijn aangewezen op de goedkoopste voorraad. Zolang de overheid blijft bij de huidige smalle taakopvatting voor de corporatie en regelgeving, is die kans klein. In New York is de sociale huursector relatief klein en worden andere partijen uitgedaagd om ook te investeren in bijvoorbeeld 'affordable housing'. Los van de vraag of de woningen ook werkelijk betaalbaar zijn, is er een systeem ontstaan waarbij meerdere partijen kunnen



Een gepassioneerde Bill Wilkens van LDC (Eigen foto)

investeren op het grensvlak van de gereguleerde sociale huursector en de commerciële markt. Ze kunnen de leemten vullen die corporaties en gemeenten hebben (moeten) laten vallen. De Cypress Hills Local Development Corporation (CHLDC) en de Local Development Corporation (LDC) in East New York zijn hiervan goede voorbeelden. Het CHLDC is een non-profit organisatie, geworteld in de wijk, ontstaan uit ontevredenheid met de bestaande woonsituatie en breed gesteund door de community. Het is een organisatie die zich bezighoudt met sociale programma's,

maar ook met lokale betaalbare woningbouw. Uit het gesprek met Stephanie Becker, Director of Community Development (persoonlijke communicatie, 14 november 2018) blijkt dat de duurzame betrokkenheid en maatwerk van deze partij, ervoor zorgt dat er echt belang wordt gehecht aan de sociale programma's. De vraag is wie in Nederland in het gat springt. Vanuit de gedachte van New York is het antwoord eenvoudig: wie anders dan de community zelf? Een CHLDC op Nederlandse schaal. Daarvoor is uiteraard een sterke community nodig, evenals de financiële mogelijkheden.

---

<sup>2</sup> In bijlage II zijn de verschillen tussen Nederland en East New York, de analyse van het recente beleid van de Nederlandse overheid en de oplossingsrichtingen schematisch weergegeven.

### ***Creëer investeringsimpulsen***

De remmende werking op de investeringen die de overheid heeft gecreëerd, dient te worden omgezet in impulsen die juist investeringen uitlokken. In East New York worden er 'incentives' gecreëerd die daaraan bijdragen. Door incentives te creëren kan het corporaties maar ook marktpartijen aantrekkelijker gemaakt worden te investeren in minder profijtelijke onderdelen. Voorbeelden van incentives zijn het belonen van extra investeringen in verduurzaming van de bestaande voorraad, in eenzijdige wijken ('opportunity zones') of in kwalitatief hoogwaardige betaalbare woningen. Dit belonen kan door minder heffingen op te leggen aan corporaties of compenserende bouwmogelijkheden voor marktpartijen elders te bieden. Een andere manier is het krachtiger ondersteunen van lokale bewonersinitiatieven. Een systeem waarbij dergelijke initiatieven kunnen uitgroeien tot lokale non-profit organisaties, vraagt actie buiten de institutionele kaders. Lokale coöperaties zouden met hulp van grotere instituties kunnen worden ondersteund. Met het resultaat kan invulling worden geven aan die behoeften die voor verbinding kunnen zorgen in de wijk, zoals woningen en (zorg)voorzieningen die passen bij de schaal en samenstelling van de buurt.

### ***Het stimuleren van krachtige communities***

Illustratief voor de taakversmalling van de corporaties is de nauwkeurige beschrijving in de wet onder welke voorwaarden een buurtbarbeque mag worden gefinancierd. Daarmee lijken we in Nederland niet op de goede weg als het gaat om het ondersteunen van 'initiatieven van onderop'. In East New York ontstonden initiatieven uit pure noodzaak, omdat de overheid onvoldoende bescherming bood. Op basis van wat we gezien en gehoord hebben in East New York, kunnen we ons in ieder geval de volgende vragen stellen: hoe houden we zicht op mensen die geen gelijke kans hebben omdat ze zich in een concentratie van mensen met sociale problemen bevinden? Kunnen ze leunen op een sterke sociale infrastructuur? Kunnen wie repareren door te zorgen dat bewoners zich kunnen verenigen? Kan dat binnen de bestaande instituties of zijn nieuwe vormen nodig?

### ***Kunnen we het onbedoelde proces van de Nederlandse redlining stoppen?***

In dit essay heb ik geprobeerd te beschrijven hoe de Nederlandse overheid haar eigen redlining creëert. Niet door het bewust ontnemen van rechten, maar door het indirect ontnemen van kansen. Zij doet dit door een stapeling van verkeerde keuzes te maken, die leiden tot gescheiden wijken met een eenzijdige kansarme bevolking, met veel sociale en economische achterstanden, minder voorzieningen en geïsoleerd van de sterke wijken.

Nederland heeft in eerdere jaren veel geïnvesteerd in zijn 'krachtwijken'. Nu doet ze het tegenovergestelde en trekt ze er een dikke rode lijn omheen. Hopelijk is die lijn in potlood gezet en gaan we de negatieve ontwikkeling doorbreken door investeringen en organisatiekracht uit te lokken, voorwaarden te creëren die voor verbinding kunnen zorgen en goed te kijken hoe de sociale infrastructuur kan worden gerepareerd.

## Literatuurlijst

- Davidson, M. (2011). The impossibility of gentrification and social mixing. *Mixed Communities. Gentrification by Stealth?* Bridge, G, Butler, T, Lees, L (eds)., Geraadpleegd van <https://wordpress.clarku.edu/mdavidson/files/2012/02/Davidson-2011-Impossibility-of-Social-Mixing.pdf>
- De Voogt, S., & Van den Dool, P. (2018, 26 september). Coalitie wil hogere huren tegen scheefwonen, maar het verzet groeit. *NRC*. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/09/26/kabinet-wil-hogere-huren-tegen-scheefwonen-maar-het-verzet-groeit-a1810752>
- Doff, W., & Van der Sluis, M. (2017). *De invloed van sterke schouders*. Geraadpleegd van [http://wendadoff.nl/wp-content/uploads/SterkeSchouders\\_def.pdf](http://wendadoff.nl/wp-content/uploads/SterkeSchouders_def.pdf)
- Hochstenbach, C., Musterd, S., & Teernstra, A. (2014). Gentrification in Amsterdam: Assessing the Importance of Context. *Population, Space and Place*, 21(8), 754-770. <https://doi.org/10.1002/psp.1854>
- Jacobs, J. (2009). *Dood en leven van grote Amerikaanse steden*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij SUN.
- NYC Planning. (2018). Data/maps. Geraadpleegd op 28 november 2018, van <https://www1.nyc.gov/site/planning/data-maps/nyc-population.page>
- RIGO Research en Advies. (2018). *Veerkracht in het corporatiebezit. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid..* Geraadpleegd van <https://dkvvg750av2j6.cloudfront.net/m/6c4e63d71fd06d49/original/Veerkracht-in-het-corporatiebezit.pdf>
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw. (2018). *Investeren in verduurzaming DAEB-bezit kent grenzen*. Geraadpleegd van [https://www.wsw.nl/fileadmin/user\\_upload/Nieuws/20181002\\_Geactualiseerd\\_ondzoek\\_WSW\\_duurzaamheid.pdf](https://www.wsw.nl/fileadmin/user_upload/Nieuws/20181002_Geactualiseerd_ondzoek_WSW_duurzaamheid.pdf)

## Persoonlijke communicatie/Lijst geïnterviewde personen

- Stephanie Becker, Director of Community Development, Cypress Hills Local Development Corporation
- Alex Sommer, Deputy Director Brooklyn Office, New York Department of City planning, 14 november 2018
- Bill Wilkins, Director of Economic Development, Local Development Corporation of East New York, 14 november 2018
- Coalition of Community Advancement, Townhallmeting, 13 november 2018



## Bijlage I - De verhalen van East New York

### *East New York in drie verhalen*

Als achtergrond bij dit essay, zijn in deze bijlage de verhalen van East New York beschreven, als uitkomst van ons groepsproces. Het is geschreven door Raymond Bijen, Peter Vermeer, Jacomijn Baart, Bob van Hasselt en Niek Bennink. De verhalen zijn gebaseerd op presentaties en gesprekkentijdens de townhallmeting op 13 november 2018, en de interviews met de mensen van de New York Department of City Planning (NYCPD), de Cypress Hills Local Development Corporation (CHLDC) en de Local Development Corporation of East New York (LDCENY) op 14 november 2018 (zie ook de lijst van geïnterviewde personen).

De ontwikkelingen in East New York, zijn samen te vatten in drie verhalen. Het eerste verhaal gaat over de historie van de gemeenschap en de wijk. Het tweede verhaal gaat vooral over heden: de plannen die de gemeente voor het gebied heeft ontwikkeld, zoals het rezoningplan, maar ook het eerste plan van burgermeester Di Blasio dat invulling geeft aan zijn prioriteit van 'affordable housing'. Vervolgens zijn die verhalen geplaatst in het licht van de bredere ontwikkeling die in New York aan de orde zijn in een derde verhaallijn.

### *Story 1*

#### *Het ontstaan*

East New York is in 1835 door John Putkin gesticht. Hij had als visioen dat East New York een grote concurrent van New York zou worden. Net onder de heuvels was een doorgang voor de spoorlijnen die in 1836 werden aangelegd en voor een belangrijke verbinding tussen stad en achterland moesten gaan zorgen. Zijn plannen vielen echter al in 1837 in duigen als gevolg van de Panic of 1837, een grote financiële crisis. Later besloot de stad New York om de belangrijke spoorverbinding via Jamaica naar Queens en Manhattan te laten verlopen. East New York werd een dead end.

#### *Redlining*

East New York was vooral een goedkope plek om te wonen en te werken en trok eerst Joodse, Italiaanse, Duitse en Oost-Europese migranten aan. Ook waren er African Americans in de buurt woonachtig. Vanaf de jaren 1930 kreeg de buurt veel last van het ruimtelijke beleid van de V.S., waarin buurten werden gerangschikt op financieringsrisico's. Daarbij werden buurten met African Americans resoluut onder categorie D geschaard: niet geschikt voor hypothecaire financiering. Als gevolg hiervan vertrokken veel witte bewoners naar wijken waar zij wel financiering konden krijgen. East New York verviel. Na de tweede wereldoorlog was er een grote influx van immigranten uit Puerto Rico en Afrika en uit het zuiden van de VS. De wijk verkleurde vrijwel geheel. Na opheffing van racistische ruimtelijke wetten in de jaren 50 en 60 werd dit proces versterkt door Blockbusting: ontwikkelaars die de zittende witte bewoners voor weinig geld hun woning afnamen als gevolg van 'Foreclosure', en daarna de woningen voor veel geld en slechte contracten aan de wanhopige immigranten verhuurden of verkochten via zogenaamde 'Land Instalment Contracts'. Een contract tussen de oude eigenaar en de nieuwe eigenaar waarin de afspraak geldt dat de nieuwe eigenaar 30 jaar lang aan de oude eigenaar betaald. De adder hier is dat zodra de nieuwe eigenaar in gebreke blijft, de oude eigenaar het huis kan opeisen zonder enige terugbetaling. De zwart immigrant was kansloos.

### *Verder verval*

Werkloosheid, geweld en gebrek aan financiering verscheurden de wijk (net als vele andere buurten in NY). Tijdens de rellen in de jaren zestig zijn veel gebouwen door brand verloren gegaan welke later nooit zijn herbouwd. Dit levert in East New York veel braakliggende stukken grond op. Maar ook door het vele geweld in de jaren negentig was het gebied lange tijd grotendeels verlaten.

### *Crime*

Crime heeft het gebied verder in verval gebracht. Het gebied stond bekend als de killing fields van New York en behoorde tot de gewelddadigste in US. Sinds de jaren '90 is het geweld gedaald met 73%. Toch werden in het gebied tot 2017 meer moorden gepleegd dan waar ook in de stad.

### *De komst van Non-profit organisaties*

Zowel de Cypress Hills Local Development Corporation als de Local Development Corporation of East New York zijn voortgekomen uit het gevoel van 20, 30 jaar in steek gelaten te zijn. Deze organisaties zijn uitgegroeid tot stevige organisaties die zich in brede zin inzetten voor verbetering van kansen voor de lokale gemeenschap. Het gevoel in de steek gelaten te zijn is nog sterk aanwezig bij de lokale gemeenschap. Onder het oude zoningplan was hoogbouw niet mogelijk. Het beknelde herbouw van verbrandde plekken en criminaliteit vierde hoogtij. Niet een ideaal klimaat voor nieuwe investeringen. In ieder geval gold East New York in 2015 nog als non-gentrifying

## **Story 2**

In het tweede verhaal, staat het rezoningplan van de gemeente voor East New York centraal. Dit plan omvat een rezoningplan en een integraal neighborhood plan, dat in 2017 is vastgesteld. Een plan waarmee de gemeente het proces van gentrification voor wil zijn en in goede banen wil leiden. Het wil ervoor zorgen dat de zittende gemeenschap gaat profiteren van nieuwe ontwikkeling, maar tegelijkertijd het gebied ook gaat bijdragen aan de beantwoording van de enorme woningdruk in de stad New York.

### *Aanleiding voor rezoning*

Uit de gesprekken met de gemeente (NYCPD) bleek dat er meerdere aanleidingen waren voor op het ontwikkelen van het rezoning plan. De keuze voor het zoningplan voor het gebied is volgens hen o.a. ingegeven door komst van federale subsidies voor transit area's. Vanuit de gemeente was de gedachte ook het autonome proces van gentrification voor te zijn, de rentburden aan te pakken en via marktinvestering ook bij te dragen aan de opgave van de stad als geheel.

Volgens gesprekken met de Cypress Hill Local Development Corporation is het plan rond 2014 redelijk goed ontvangen in de buurt, omdat mensen ook vooruitgang wilden in het gebied. De samenwerking met de gemeente verliep best goed, totdat er met De Blasio ineens een rezoningplan kwam waar ze zich onvoldoende bij betrokken voelden. Het plan is met een hoge druk doorgevoerd, gebaseerd op de grote marktvaart.

Met het rezoningplan plus het begeleidende neighborhoodplan is een overheidsinvestering gemoeid van 267 miljoen dollar (eenmalig).

### *Beschikbare middelen vanuit het neighborhoodplan*

Het neighborhoodplan is een integraal plan met strategieën voor huisvesting, economische ontwikkeling en het versterken van de community. Het geld is reeds geoormerkt tijdens het zogenaamde ULURP planningsproces (door de Department of City Planning, NYPD). De Economic Development Corporation (EDC) is de beheerder van dit fonds.

### *Het zoningplan*

Het zoningplan dat de basis vormt voor de ontwikkelingen kent een logische zoning, met als doel versterking van de belangrijke knooppunten en corridors en bescherming van de zijstraten (bron: website, gesprekken NYCPD).

Het zoningplan bestaat uit:

- Mixed-use corridors en stations
- Hogere dichtheden
- Impuls voor affordable housing
- Bescherming zijstraten
- Behoud van industriële zones

### *Bescherming huurders en eigenaren*

De inzet van de gemeente in het neighborhoodplan is gericht op bescherming van huurders en eigenaren. Sommige maatregelen zijn politiek gevoed, zoals de Mandatory Inclusionary Housing (MIH), of juist onder de druk van de Non-profit organisaties (basement legalisation). Een belangrijke voorwaarde in het zoningplan is dus het MIH, als uitvloeisel van het affordable housing program van Di Blasio. East New York is het eerste rezoningplan waar dit verplicht is. Er geldt de verplichting om bij elke ontwikkeling minimaal voor 25% affordable te realiseren voor huishoudens met een inkomen op 60% van AMI (dat in East New York rond de 36.000 dollar ligt).

Een andere maatregel waar met name de non-profit organisaties blij mee zijn is de basement legalisation. Een proef voor 40 woningen, kosten 12 miljoen dollar) om te kijken in hoeverre deze kunnen omgezet naar legale woningen. In heel New York wonen vele duizenden huishoudens in een kelder.

Een aandachtspunt is de stijging van de woonlasten. De rentburden is hoog, maar hoe kun je die verlagen in een gebied waar juist de prijzen omhoog gaan. Door meer hogere inkomens van de wijk los je het probleem op papier op, niet voor de huidige bewoners. Er is een systeem van rent stabilization, maar die geldt niet voor gebouwen met minder dan 6 woningen, waar in dit gebied vaak sprake van is. Als het gaat om de vele homeowners in het gebied is de gemeente van mening dat deze bijzonder lage belastingen betalen en dus met een juiste begeleiding gevrijwaard zouden kunnen blijven van een te woonlasten.

NYCPD is klaar na de vastgestelde rezoning. Andere departementen doen de handhaving en het fondsbeheer.

## **Story 3**

Verhaal drie schetst de ontwikkelingen die door de vaststelling van het rezoningplan teweeg zijn gebracht. Wij merken dat de ontwikkelingen een gevolg zijn van druk op de stad als geheel. We zien dat investeerders de weg weten te vinden, prijzen stijgen en dat het affordable housing program zich nog moet bewijzen. Daarnaast zien we een grote bezorgdheid onder de bestaande bewoners. In dit verhaal laten we aan de hand van de verschillende invalshoeken zien, welke ontwikkelingen we ervaren.

### *NYC: a bigger apple for everyone?*

De verwachte groei van NYC als geheel is enorm. In 30 jaartijd zal de stad met een miljoen inwoners toenemen, een groei van 10%. Met de komst van bedrijven als Amazon wordt de druk op de woningmarkt alleen maar groter. Het aanbod zal hiermee nooit gelijke tred kunnen houden. Het is de vraag voor wie het aanbod beschikbaar komt. Toegespitst op de laagste inkomens zien we een flinke toename van de woonlast een groot gebrek aan beschikbare woningen. Affordable housing moet hierop inspelen. Welke ontwikkelingen zien op de markt in East New York?

### *Wat zien we gebeuren op de markt in East New York?*

Veel van de geplande ontwikkelingen bestaan uit de door de MIH vereiste affordable housing. 'Market-rated' ontwikkelingen zijn er duidelijk minder, maar de verwachting is dat het aanbod snel zal stijgen. We lezen (bron: <https://citylimits.org/2017/07/18/investors-move-quietly-in-east-new-york-amid-de-blasios-housing-construction/>) en horen (bij CHLDC) dat er steeds hogere prijzen geboden worden door ontwikkelaars die het bouwen van affordable housing op de lange termijn onmogelijk maken. Ook kun je de vraag stellen in hoeverre die affordable housing nu bijdraagt aan de huisvesting van de huidige bewoners. Het lijkt vooral nieuwe huishoudens met hogere inkomens aan te trekken. De volgende sheet bevestigt dat beeld.

### *Mandatory Inclusionary housing moet zich nog bewijzen*

Gelet op de inkomenspositie in East New York zou 25% van elke ontwikkeling geschikt moeten zijn voor huishoudens met een inkomen op 60% van het Area Medium Income (AMI), zo'n 35.000 in East New York (bron NYDCP). Gelet op de voorgestelde plannen na rezoning is de vraag in hoeverre dit werkelijke gehaald gaat worden.

### *NGO foothold strategy*

Tegelijkertijd zien we dat non-profit organisaties, als antwoord op de marktontwikkelingen, een voet aan de grond proberen te krijgen of houden en mee ontwikkelen. Ze lijken zich te willen doorontwikkelen naar social housing company. De praktijk leert dat ze inmiddels worden overboden. Waarom kiest de gemeente er niet voor om hier meer grip op te houden?

### *Grote bezorgdheid onder bewoners*

Gentrification is volgens de huidige bewoners niet het probleem, men vreest voor 'vernietiging' van de community. De bezorgdheid onder de huidige bewoners is groot. Tijdens een townhallmeting bleek dat er geen enkel vertrouwen is in het affordable housing programma.

### *Speerpunten Bewonerscoalitie*

De bewonerscoalitie wil dat er een Community Benefits agreement wordt vastgesteld. De vraag is alleen met wie? Het zijn allemaal losse ontwikkelingen en verschillende partijen. Er is ook hulp van politici en gemeente voor nodig. Dat laat dit plaatje zien. De vraag is of de instrumenten die nu voor handen zijn voldoende zijn.

## Bijlage II: Hoe Nederland zijn eigen redlining creëert

1

Het sterke fundament in Nederland maakt geleidelijke economische groei mogelijk en dempt grootschalige displacement.

Minder displacement en meer replacement. Er is sprake van zogenaamde 'marginale gentrification'.

Displacement door opwaartse druk als gevolg van (onbeperkte) woonlasten stijging en intimidatie.

Displacement door minder aanbod van goedkope woningen.

Nederland

Meervoudige huurbescherming, o.a.:

Huurder heeft bescherming tegen onbeperkte huurtoeslag.

Urgentiegevallen zijn landelijk of lokaal beschermd.

Huurprijzen gekoppeld aan kwaliteit van de woning.

East New York

Beperkte rentstabilization, grotere kans op onbetaalbare woonlasten.

Tekorten NY Housing dep. en hierdoor lage kwaliteit sociale huur.

Bedreiging en intimidatie bewoners om woning te verkopen.

Sterk fundament: brede en omvangrijke sociale huursector, (meervoudig) geborgd en gecontroleerd nationale en lokale overheid.

Versnipperd en kwetsbaar fundament. Sterke community.

2

Door recentere keuzes van de overheid ontstaat juist demping van een economische groei voor meerdere doelgroepen.

Krachteloze wijk

Sterke concentratie kansarme bewoners met sociaal-maatschappelijke problemen.  
Nauwelijks investeringsimpulsen.  
Verslechtering sociale infrastructuur.

Instroom hoog aandeel (kansarmere) lage inkomens.

Verbinding verdwijnt

Sterke wijk

Voorzieningen die vooral ten gunste staan van 'rijkere' bewoners.

Uitstroom meest kansrijke huishoudens.

3

Oplossingsrichtingen uit New York: investeringen en organisatiekracht uitlokken, voorwaarden creëren die voor verbinding kunnen zorgen en goed kijken hoe de sociale infrastructuur kan worden gerepareerd.