

NIET VERSPREIDEN MAAR VOORUIT

OVER HET BEPERKTE NUT VAN SOCIALE MENGING BIJ HET OPLOSSEN VAN STEDELIJKE PROBLEMEN¹

Justus Uitermark

¹ Deze tekst werd op 3 oktober 2005 uitgesproken als Osmosecollege in het Nijmegenese Lux en is gebaseerd op een essay dat ik met Jan Willem Duyvendak schreef voor het onlang verschenen advies Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2005).

² Pas bij navraag bleek dat Depla ook van plan autochtonen de toegang tot witte wijken te ontzeggen. In een recente publicatie gaat hij nog verder wanneer hij stelt dat een beleid van positieve discriminatie moet worden gevoerd op de woningmarkt: allochtonen moeten voorrang krijgen in 'witte' wijken (Depla & van de Wall, 2005). Deze wending heeft echter niet de nationale media gehaald.

Moeten wijken waar veel armen of allochtonen wonen op de schop of op slot? Deze discussie werd recentelijk weer op scherp gezet na de plannen van de Nijmeegse PvdA-wethouder Depla om in concentratiewijken niet langer woningen toe te wijzen aan allochtonen². Eerder kwam het Rotterdamse college in het nieuws door haar proef om arme bewoners te weren uit kwetsbare wijken – een plan dat nu ook omarmd is door het Nederlandse kabinet. De reacties op deze voorstellen waren bijzonder fel. De vonken vlogen ervan af maar toch was de discussie niet spannend. De scheidslijnen in deze debatten zijn namelijk altijd hetzelfde. Aan de ene kant staan politici die altijd voor menging zijn. Sommigen willen héél ver gaan om menging voor elkaar te krijgen, zoals in Nijmegen en Rotterdam. Zulke plannen kunnen rekenen op heel wat steun maar stuiten ook op weerstand. Andere plannen om te mengen zijn inmiddels algemeen geaccepteerd. Ik ken weinig politici die twifelen aan het nut van het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken. Toch is het wel opmerkelijk: terwijl voortdurend bezuinigd wordt op de sociale huur, krijgen kopers flinke subsidie. De Gemeente Rotterdam legt zo'n 25.000 euro toe op elke koopwoning. Die subsidies voor welgestelde huishoudens worden tegenwoordig nauwelijks meer ter discussie gesteld, het tegenovergestelde is waar voor subsidies die arme huishoudens ten goede komen. De meeste wetenschappers zijn het volstrekt oneens met het mengingsstreven in de politiek. Zij hebben altijd vraagtekens gezet bij menging en reageerden ronduit verontwaardigd op de recente Rotterdamse en Nijmeegse plannen. Hun onderzoek toont keer op keer aan dat mengen niet werkt: mensen worden niet plotseling rijker als ze in een gemengde buurt wonen en met de sociale cohesie is het ook niet best gesteld. Hoe kunnen beleidsmakers nu zo dom zijn telkens weer voor menging te kiezen?

Een spagaat

Neem bij wijze van illustratie deze twee citaten. Hier hebben we Marco Pastors, voormalig wethouder te Rotterdam namens de fortuynistische partij Leefbaar Rotterdam, die het mengingskamp aanvoert namens de politici. Hij wil mengen, ook tegen hoge kosten.

“Wijken verloederen hier [Rotterdam] nog steeds en de middenklasse verlaat (nog steeds) in veel te grote getale onze stad. Het getuigt van minachting om dit te ontkennen. [P]robleemreductie [is] ook een kwestie van probleemspreiding. Vanuit tal van perspectieven vind ik het zeer curieus dat dit thema vrijwel nergens wordt opgepakt.”
(Pastors, 2003, p. 12)

Dan hebben we Sako Musterd en Wim Ostendorf, academische critici, die stellen dat menging eigenlijk zinloos is.

“De achterliggende gedachte bij de roep om spreiding is dat door een gelijkmatiger verdeling van alloctonen meer integratie wordt bereikt. ... Achter deze gedachte gaan enkele cruciale aannamen schuil. De eerste is dat de segregatie almaar ‘erger’ wordt, almaar toeneemt; de tweede is dat er een duidelijke relatie is tussen segregatie en integratie; een derde aanname is dat het niveau van segregatie gemakkelijk te beïnvloeden is, dat het ruimtelijk woonpatroon en het schoolkeuzege-drag maakbaar zijn; en de vierde veronderstelling is dat beperking van segregatie de beste weg is om het einddoel te bereiken, namelijk een hoger opleidingsniveau, sociale vooruitgang en volledige maatschappelijke participatie voor immigranten. Stadsgeografisch onderzoek maakt duidelijk dat al deze aannamen ongefundeerd zijn; met mislukking van het bijbehorende beleid tot gevolg.”
(Musterd & Ostendorf, 25 februari 2003)

In dit stuk wil ik een spagaat maken om de tegenstelling tussen wetenschap en politiek te overbruggen. Dat is niet alleen maar een intellectuele uitdaging. Er zijn wel degelijk praktische consequenties. De Babylonische spraakverwarring tussen wetenschappers en politici zorgt ervoor dat beleid nauwelijks wetenschappelijk gefundeerd is. Dat heeft soms vervelende gevolgen, vooral voor de bewoners van achterstandswijken. Die krijgen beleid voor de kiezen dat vaak geen enkele wetenschappelijke onderbouwing heeft.

Niet mengen

Laten we eerst eens kijken naar het standpunt van de wetenschappers (zie o.a. Musterd e.a., 2003; Musterd, 2003; Ostendorf e.a., 2001:). Hoe ziet hun onderzoek eruit? Meestal werken ze met hele grote datasets. Musterd en zijn collega's hebben inmiddels een bestand met 2 miljoen huishoudens. Dan gaan ze kijken of arme mensen in gemengde buurt betere kansen hebben dan arme mensen in rijke buurten. Kom je als werkloze makkelijker aan de bak als je rijke burens hebt? Het simpele antwoord is 'nee'. Het maakt weinig tot niets uit. Vandaar dat wetenschappers zeggen: je moet niet mengen.

Uit ander onderzoek krijgen we een indruk waarom er nauwelijks een verband bestaat tussen woonomgeving en sociale mobiliteit. Ten eerste is de buurt gewoon niet zo relevant. Mensen wonen allang niet meer alleen in de buurt maar kunnen, als dat nodig is, elders in de stad een baan zoeken of sociale contacten aangaan. Ten tweede blijkt dat buurtnetwerken, voor zover ze überhaupt bestaan, tamelijk homogeen zijn. Maarten Loopmans (2000) spreekt in dit verband over het bedrog van de gemengde buurt: de woonomgeving is gemêleerd maar sociale netwerken zijn homogeen naar etniciteit en inkomen.

Ondanks de wetenschappelijke consensus over de ineffectiviteit van sociale menging, wordt er lustig op los gemengd. Sterker nog, politici gaan steeds verder in hun mengingsstreven. Hoe kan dat nu? Het antwoord van wetenschappers is simpel: politici hebben het gewoon bij het verkeerde eind. Ze zijn bang voor gettovorming en nemen daardoor ondoordachte beslissingen. Dat lijkt mij een weinig plausibele verklaring.

Bij nader inzien blijkt dat academici wel een heel specifiek idee hebben over de invloed van de buurt. Er wordt eigenlijk alleen gekeken naar de effecten van sociale menging op de kansen van individuen in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Daar vinden we weinig buurteffecten. Dat is ook niet zo verwonderlijk. In Nederland zijn ouders vrij om hun kind naar een school buiten de buurt te sturen. Vandaar dat gemengde buurten vaak homogene scholen hebben. Nog meer dan bij onderwijs geldt dat de arbeidsmarkt het buurtniveau overstijgt. Maar kijken we naar criminaliteit, vertrouwen in bestuur en taalvaardigheid, dan blijken er wel degelijk negatieve gevolgen te bestaan. En laten dit nu net de onderwerpen zijn waar politici het tegenwoordig over hebben.

Dan een laatste merkwaardige veronderstelling van wetenschappers. Zij denken dat menging alleen gerechtvaardigd is als de woonomgeving een zelfstandige invloed heeft op sociale mobiliteit, met andere woorden, als er sprake is van een buurteffect. Ik snap niet waarom dat zo zijn. Een buurteffect is noch een voldoende noch een noodzakelijke voorwaarde voor menging.

Wel mengen

Wetenschappers hebben weliswaar felle kritiek geuit tegen mengingsbeleid maar ze zijn er nog niet in geslaagd te verklaren waarom politici zo graag willen mengen. Volgens mij kan een verklaring alleen gevonden worden als wetenschappers zich verplaatsen in de positie van bestuurders. Ik ga daarbij uit van de veronderstelling dat bestuurders in eerste instantie geïnteresseerd in de bestuurbaarheid van een buurt. Daarmee bedoel ik dat de diensten van de gemeente, variërend van de stadsreiniging tot de politie, gewoon hun werk kunnen doen. Dat er mensen komen opdagen als een inspraakavond wordt georganiseerd. Dat de bevolking niet stemt op extremistische partijen. Dat er geen explosieve spanning tussen groepen is.

Je zou kunnen zeggen dat bewoners hier ook bij gebaat zijn. Maar, let wel, soms kunnen bewoners ook gewoon in de weg zitten. Als politici denken dat grootschalige sloop nodig is om de leefbaarheid te bevorderen, doen ze dat. Als politici denken dat een wijk op slot moet voor allochtonen of armen, doen ze dat. Als politici het nodig vinden om de tolerantie ten aanzien van potentiële delinquenten tot nul te reduceren, doen ze dat. Kortom, voor politici komt leefbaarheid – je kan ook zeggen bestuurbaarheid – op de eerste plaats. Dat is begrijpelijk en tot op zekere hoogte (!) legitiem maar het kan wel bijzonder vervelend uitpakken voor sommige groepen bewoners of potentiële bewoners. Waar wetenschappers zich de luxe kunnen permitteren om naar de algemene effecten van mengingsstrategieën te kijken, hebben bestuurders verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied. Dat is nogal een verschil. Voor politici kan het volkomen rationeel zijn om problemen te verplaatsen; dan zijn zij er tenminste vanaf.

Structurele problemen

Hiermee is de tegenstelling duidelijk. Wetenschappers kijken vooral of menging werkt als werkgelegenheidsstrategie op nationaal niveau, politici zijn doorgaans geïnteresseerd in de leefbaarheid van een buurt of een stad. Wat moeten we doen om deze kloof te overbruggen? In ieder geval moeten we in eerste instantie politici gelijk geven. Wetenschappers baseren hun kritiek op verkeerde aannames. Een kwalijke zaak. Politici weten best dat men-

ging geen soelaas kan bieden voor werkloosheid. Politici die wel geloven in het bestaan van sociaal-economische buurteffecten zullen altijd zeggen dat ook andere maatregelen nodig zijn. Hoe dan ook kan het mengingsbeleid niet worden afgerekend op basis van onderzoek met betrekking tot sociaal-economische buurteffecten.

Maar dat betekent nog niet dat we zomaar akkoord moeten gaan met het huidige beleid. Er gaat inderdaad van alles mis in buurten maar veel oplossingen die nu worden geopperd zijn bij nader inzien geen oplossingen. Om te kijken welke maatregelen eventueel wel effect hebben, moeten we eerst nagaan wat het probleem is. Het is opvallend hoe weinig dat wordt gedaan. Meestal komt men gelijk met een oplossing. Misschien is dat ook omdat het identificeren van problemen nogal desillusionerend werkt.

Laten we het toch maar doen; we kunnen beter de feiten onder ogen zien dan enthousiast te spreken van kanszones, kansgericht beleid of oplossingsgericht werken. In de verklaring die ik hier geef staat het begrip geavanceerde marginaliteit centraal. Dat begrip is geleend van de socioloog Loïc Wacquant (1999), maar er wordt hier een wat andere invulling aan gegeven (zie ook Uitermark & Duyvendak, 2005). Marginaliteit is geavanceerd op het moment dat marginale posities in verschillende domeinen samenvallen en elkaar versterken.

Het eerste en belangrijkste aspect van geavanceerde marginaliteit betreft de verminderde kans voor een deel van de bevolking op een fatsoenlijke en zekere baan. Sinds de jaren zeventig heeft zich een fundamentele verandering op de arbeidsmarkt voltrokken. Door de herstructurering en verplaatsing van werkgelegenheid zijn bepaalde typen werkgelegenheid verdwenen, die wel zekerheid en enige status bieden, maar waarvoor geen hoge opleiding noodzakelijk is. De gevolgen van deze verschuivingen zijn groot. Zo beschrijft Wilson (1987) hoe voor steeds grotere groepen achtergestelde, zwarte Amerikanen problematisch is geworden om een stabiel gezin te stichten en te onderhouden. De Nederlandse situatie lijkt vooralsnog niet zo dramatisch. Wel is het evident dat de deïndustrialisatie met name de eerste generatie Mediterrane migranten hard heeft getroffen. Zij verloren niet alleen hun baan maar daarmee ook kansen op integratie en een deel van hun status. Deze ontwikkeling heeft als zodanig niets te maken met achterstandswijken, maar doet zich hier wel het pijnlijkst gelden.

Een tweede aspect van marginaliteit is een grotere *afhankelijkheid* van een zich *terugtrekkende* staat. Het is in theorie denkbaar dat veranderingen in de arbeidsmarkt worden opgevangen door verhoogde en aangepaste vormen van overheidsinterventie. In werkelijkheid had de verzorgingsstaat haar grenzen al bereikt op het moment dat de crisis op de arbeidsmarkt zich aandeed. Weer geldt dat deze ontwikkelingen niet uniek zijn voor achterstandswijken, maar zich hier wel het sterkst laten voelen. Waarschijnlijk hebben generieke bezuinigingen op voorzieningen en uitkeringen een groter negatief economisch effect op (bewoners van) achterstandswijken dan het positieve effect van incidentele investeringen die specifiek voor deze gebieden zijn bedoeld.

Een derde aspect van geavanceerde marginaliteit betreft de decollectivering van het politieke en sociale leven. Nog niet zo heel lang geleden was het vanzelfsprekend dat veel bewoners zich aansloten bij buurtverenigingen en zich bekommerden om het collectieve leven in achterstandswijken. De komst van migranten heeft het geloof in collectief welzijn geen goed gedaan, om het zachtjes uit te drukken. Terwijl aanvankelijk de reacties van autochtonen varieerden van agressief verzet tot en met betrokken hulpvaardigheid, heerst nu over en weer onverschilligheid of onderhuidse irritatie. Bewoners vinden het vaak al een hele prestatie als zijzelf geen overlast veroorzaken of kleine vriendelijkheden uitwisselen. Meer duurzame sociale verbanden gaan ze doorgaans vooral aan met leden van dezelfde etnische groep. Het is nooit bijzonder prettig geweest in achterstandswijken, maar voorheen bestond er wel meer perspectief om samen vooruit te komen. Met name de slecht toegeruste bewoners van achterstandswijken hebben dan ook veel verloren doordat collectieve identiteiten werden uitgehold.

Een vierde aspect hangt nauw samen met afnemende sociale weerbaarheid, maar moet

apart worden genoemd: onveiligheid. Onveiligheid is de afgelopen decennia in de hele samenleving toegenomen, maar –alweer– slaat vooral hard neer in achterstandswijken. Die feitelijke onveiligheid wordt deels veroorzaakt, en vooral sterk gevoeld, door een verlies van vertrouwde van de dagelijkse omgeving. Het is niet verwonderlijk dat bewoners zich niet van harte inzetten voor de buurt op het moment dat groepen jongeren de openbare ruimte claimen. Zeker op het moment dat die jongeren worden geassocieerd met een etnische groep –bijvoorbeeld Marokkanen of Antillianen– geldt dat bewoners, en niet alleen autochtonen, het gevoel hebben dat zij belaagd worden door een vreemde vijand. Onveiligheid is niet alleen toegenomen, maar –door de collectieve onmacht– ook ongrijpbaar geworden.

Structurele problemen beheersbaar maken (niet oplossen)

Misschien kunnen we nu menging beter begrijpen. Heel simpel gezegd komt het er volgens mij op neer dat geavanceerde marginaliteit niet opgelost kan worden en dat daarom bestuurders de problemen vooral beheersbaar willen maken. Menging kan daarbij een rol spelen. Ten eerste worden sommige bewoners zonder binding met de buurt weggefilterd: ze verdwijnen door herstructurering en komen niet meer terug. Degenen die problemen in de buurt veroorzaken, zijn onder deze groep vertrekkers waarschijnlijk oververtegenwoordigd. Ten tweede wordt een groep aangetrokken die weinig problemen oplevert. Degenen die zich een koophuis kunnen veroorloven, zijn doorgaans minder crimineel of lastig. Misschien hebben zij niet per se meer binding met de buurt dan de groep die door herstructurering verdwijnt maar ze vormen in ieder geval geen probleem voor bestuurders. Ten derde, en dit is nog het meest nobele streven, wordt een groep bewoners vastgehouden die zich wellicht inzet voor de buurt. Middenklassers leveren doorgaans weliswaar geen grotere bijdrage aan de buurt dan andere groepen, maar sommigen vervullen wel een spilfunctie omdat ze aanspreekbaar zijn voor het bestuur. Dit zijn allemaal redenen voor politici op lokaal niveau om menging te bevorderen. De reden dat zij ook de middelen hebben om plannen daadwerkelijk door te voeren, is dat hun agenda –die vooral draait om het beheersbaar maken van problemen– samenvalt met de agenda van privatiserende corporaties die sinds het begin van de jaren negentig op de vrije markt geld moeten verdienen om hun doelen als ‘sociale ondernemer’ te dienen. Corporaties hebben tegenwoordig formeel de plicht zorg te dragen voor de leefbaarheid in de buurt. Bovendien worden ze aangemoedigd woningen te verkopen. Het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken wordt zo een aantrekkelijke optie. In die zin hebben bestuurders in Nederland het beter getroffen dan bestuurders in andere landen. Zo wil men in Vlaanderen ook al jaren mengen maar zijn er simpelweg geen coalities van machtige organisaties mogelijk om dit doel ook echt te verwezenlijken. Ten slotte moet de centrale overheid genoemd worden. Die stimuleert herstructurering, deels met aanjaagteams en deels met subsidies.

Al met al is sociale menging een voor de hand liggende strategie voor lokale bestuurders: hun stad of wijk kan makkelijker bestuurd worden. Maar tegelijk is duidelijk dat deze strategie niet effectief is als we op een hoger schaalniveau analyseren. Als we op nationaal niveau kijken, is de kritiek van wetenschappers zoals Sako Musterd en Wim Ostendorf wel degelijk relevant. Nu schuiven bestuurders elkaar vaak problemen toe. Inmiddels wordt ook in de populairste wijken van Amsterdam gemengd: in de Staatsliedenbuurt, de Pijp en Oud-West. Ondertussen wordt bijgebouwd aan de rand van de stad. Geen wonder dat de huizen in de Westelijke Tuinsteden niet makkelijk worden verkocht. Doordat alle wijken tegelijk proberen te mengen, wordt de keuzevrijheid van huizenkopers gemaximaliseerd. In een krappe markt zouden zij misschien nog verleid kunnen worden massaal

nog de meest achtergestelde buurten te trekken omdat daar het enige aanbod is. Maar omdat in alle wijken het aanbod wordt vergroot, is er geen extra reden om te kiezen voor een achterstandswijk. Kortom, als alle wijken proberen te mengen, zullen huizenkopers nog altijd kiezen voor de meest populaire gebieden en is het nettoresultaat dus nul.

Alternatieven voor sociale menging

Als menging door herstructurering dus op z'n best een gedeeltelijke en lokale oplossing is, roept dit de vraag op wat voor andere strategieën er zijn. Ik noem er hier drie. De eerste is bestuurlijke vernieuwing. Sinds een paar jaar is er in Nederland een ministerspost voor bestuurlijke vernieuwing. Het is geen toeval dat stedelijk beleid ook onder de verantwoordelijkheid van deze minister valt: over stadswijken is de laatste jaren werkelijk een stortvloed van maatregelen uitgestort. Zelfs experts kunnen het niet meer bijhouden. Maar gelukkig zijn er consultants om de experts te helpen. Zij pleiten voor integraal beleid, interactief beleid en inspraak. Maar als al het beleid net op elkaar is afgesteld, wordt er een nieuwe maatregel geïntroduceerd en kunnen we weer opnieuw beginnen. Er is een hele industrie ontstaan rond het oplossen van stedelijke problemen. Op zich is dat natuurlijk een goed teken, het is een reflectie van de betrokkenheid van de maatschappij bij achterstandswijken. Maar tegelijkertijd wordt een premie gezet op het bedenken van telkens maar weer nieuwe oplossingen. En ik ben bang dat bijeenkomsten zoals deze daar ook onderdeel van zijn. U zult zien, straks ga ik ook weer een duit in het zakje doen. Ik wil dus zeker niet met de vinger naar anderen wijzen maar toch moet ik constateren dat al die drukte rond achterstandswijken één nadelig effect heeft: telkens wordt de indruk gewekt dat stedelijk beleid de oplossing of het probleem is. Oud beleid was niet integraal genoeg, niet interactief genoeg, niet activerend genoeg, en ga zo maar door. Mijn hoop is dan dat lange-termijndenken in zwang raakt maar dat zal dan ook wel weer een trend blijken.

Feit is echter dat problemen *in* de buurt vooral veroorzaakt worden door processen op hogere schaalniveaus. Als je de ambitie hebt om die problemen met stedelijk of buurtbeleid op te lossen, ga je onherroepelijk de mist in. De goede reactie is dan niet om maar niets te doen. Maar tegelijk moet je ook niet telkens iets anders doen op het moment dat de situatie nog niet verbeterd is.

Dan een tweede optie die we menging-plus zouden kunnen noemen. Waar consultants doorgaans zeggen dat beleid niet slim genoeg is, hebben politici, of althans de politici die het nieuws halen, de neiging om te zeggen dat beleid niet doortastend of hard genoeg is. Het idee is dat problemen erkend moeten worden, dat ze heel groot zijn en dat daarom zonder scrupules ingegrepen moet worden. Voorbeelden zijn de werklozen stop in Rotterdam en de etniciteitselectie in Nijmegen. Voorstanders van die maatregelen willen alles op alles zetten om segregatie en verloedering te voorkomen. Hun oog valt dan al snel op de hardste maatregelen. Die zullen wel het meest effectief zijn – waar spaanders vallen zal wel gehakt worden, een beetje dat idee. Ook de meest drastische sloopacties, ook de meest rigoureuze toelatingsregels kunnen echter ineffectief zijn. Sterker nog, ik denk dat deze maatregelen vooral gezien moeten worden als een goedkope en simpele manier om over problemen te praten: ik wil geen enkele discussie over harde maatregelen uit de weg gaan maar in de praktijk is het meestal zo dat de discussie over harde maatregelen vooral werkt als stoorzender voor een goede analyse.

Ten slotte zijn er nog degenen die vertrouwen hebben in de buurt. Ze spreken bijvoorbeeld van allerlei spontane initiatieven en van bewoners die elkaar vooruit helpen. De taak van de overheid is dan om dat soort initiatieven te cultiveren en faciliteren. Dit is een van oorsprong Amerikaans idee. Daar heet het *community empowerment*: gemeenschappen moet macht krijgen en leren aanwenden. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid neigt

in haar recente rapport, met de titel *Vertrouwen in de Buurt*, naar deze aanpak (WRR, 2005). Gelukkig wordt tegelijk gezegd dat intensief ingrijpen ook nodig is maar toch overheerst het idee dat de buurt een integratiekader is voor politieke en sociale activiteiten. Bij het rapport van de WRR kan je een vierhonderd pagina's dik verslag vinden van allerlei buurtinitiatieven. Ik heb het niet allemaal gelezen maar het is duidelijk dat het hier gaat om best practices: zo kan het ook, wil de Raad maar zeggen. Voor mij heeft het iets ironisch dat met zoveel waardering wordt gekeken naar de wijken waar het slecht mee gaat. Ik heb weinig vertrouwen in de buurt. Het is natuurlijk mooi als mensen hun eigen problemen te lijf gaan maar het gevaar dreigt dat we het mooie in achterstandswijken romantiseren en daardoor het slechte of het zwakke uit het oog verliezen.

Een concreet probleem is dat in achterstandswijken heel moeilijk iets van de grond komt. Uit eigen onderzoek in het Rotterdamse Hoogvliet en de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden blijkt véél professionals nodig zijn om wéinig bewoners te ondersteunen. Een oefening die we hebben gedaan is het aantal professionals en bewoners tellen tijdens bijeenkomsten van een groep buurtbewoners in de Westelijke Tuinsteden. Het aandeel professionals ligt gemiddeld rond de 30 procent en nam in de loop van het project toe. Dit is natuurlijk een gebrekkig meetinstrument maar het is tenminste een meetinstrument; normaal gesproken is onderzoek naar buurtinitiatieven alleen bedoeld om kansen te signaleren. Ik vermoed dat verder onderzoek zal uitwijzen dat het rendement op professionele inspanningen in achterstandswijken bijzonder gering is. Zoals gezegd, bewoners van achterstandswijken kampen met een aantal grote problemen en de moeilijkheid voor het ontwikkelen van collectieve projecten is daar zowel oorzaak als gevolg van.

Géén vertrouwen in de buurt

Dan komt de vraag natuurlijk: hoe moet het dan wel? Die vraag kan eigenlijk alleen met speculatie beantwoord worden. Dat komt onder andere doordat met elke beleidsverandering ook nieuw onderzoek moet worden gedaan. Het onderzoek volgt het beleid dus, vaak letterlijk. Het vervelende is dat we daardoor wel goed in beeld krijgen wat concrete uitvoeringsproblemen zijn maar dat we niet meer fundamentele inzichten genereren. Er zijn natuurlijk wel uitzonderingen, bijvoorbeeld het recente boek van Arnold Reijndorp (2004) over Stadswijken of het al enige jaren geleden verschenen proefschrift van Talja Blokland (1998). Maar dat zijn incidentele projecten, een coherente onderzoeksagenda is er niet. We weten bijvoorbeeld weinig over relaties tussen verschillende etnische groepen in buurten. Zo nu en dan horen we dat er spanningen zijn maar het beeld blijft redelijk vaag. Ook wat betreft de effecten van beleid zijn er onduidelijkheden. We weten bijvoorbeeld niet wat de gevolgen zijn van allerlei vormen van sociaal beleid. Dat is vervelend. Zeker op het moment dat alom gekankerd wordt op een welzijnswerkersmentaliteit, zou het niet slecht zijn om degelijk onderzoek te hebben naar de effecten van welzijnsbeleid, of het ontbreken daarvan. Mijn indruk is bovendien dat vaak ook niet echt een behoefte bestaat om de realiteit in achterstandswijken daadwerkelijk te doorgronden. Voor onderzoek naar stedelijke problemen geldt de kritiek die Paul Scheffer (in Uitermark, 2005) uitte tegen onderzoek naar integratie: men richt zich doorgaans op oplosbare problemen en brengt daardoor maar een deel van de realiteit in beeld. Op termijn leidt dat tot een vervreemding; er komt een beleids- en onderzoeksrealiteit die losstaat van de realiteit in buurten.

Maar goed, ik had het al aangekondigd, ik ga tóch een aantal suggesties doen. Vertrekpunt daarbij is dat er een duidelijk onderscheid moet zijn tussen bewoners enerzijds en de overheid anderzijds. Het is natuurlijk mooi als bewoners zich bekommeren om de veiligheid in de buurt of om de vuilnisophaal, maar de overheid kan wat deze taken betreft niet uitgaan

van een bijdrage van bewoners.

Vandaar is de eerste aanbeveling heel simpel gezegd dat de overheid zich verantwoordelijk moet stellen voor het schoon, heel en veilig maken van de buurt. Vaak helpt het al heel wat als vaker het vuilnis wordt opgehaald of als parkjes of speeltuinen een professionele beheerder hebben. Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk omdat toezicht in achterstandswijken geen vanzelfsprekendheid is. Soms wordt dit probleem nu opgelost door coalities aan te gaan met bewoners die zich ook bezorgd maken over de publieke ruimte. Dat kan goed uitpakken maar het kan ook verkeerd lopen. Het Opsinorenprogramma in Antwerpen pakte in sommige gevallen verkeerd uit toen sommige bewoners zich publieke ruimtes gingen toe-eigenen (Loopmans, 2004). Actieve bewoners werden gezien als handlangers van de overheid en gingen zich daar ook naar gedragen. De overheid moet dus wel reageren op bezorgde burgers maar ze niet aanspreken als medeverantwoordelijken. Mijn vermoeden is dat de inzet van mensen met een zogeheten Melkertbaan een grote verbetering heeft teweeggebracht. Als stadswachten, portiers en pleinbeheerders leverden zij een bijdrage aan het toezicht op de openbare ruimte dat wordt gemist in veel achterstandswijken. Bijzonder treurig dus dat veel van deze banen nu verdwijnen door de bezuinigingen (of liever: de prioriteiten) van het huidige Nederlandse kabinet. Toch lijkt inmiddels algemeen erkend te worden dat toezicht en beheer essentieel zijn.

Een overheid die zichzelf verantwoordelijk stelt voor veiligheid en basale vormen van beheer, kan de mogelijkheid bieden aan bewoners om eigen initiatieven te ontplooiën: ik ben het van harte eens met de WRR dat hier meer ruimte voor gemaakt kan worden. Volgens mij zijn in principe twee vormen van initiatieven kansrijk. Ten eerste initiatieven waar bewoners zich mede-eigenaar voelen, bijvoorbeeld het beheer van moestuintjes of een gemeenschappelijke ruimte in een buurthuis voor een gemeenschappelijke activiteit. Het gaat dan nadrukkelijk om een quasi-openbare ruimte. Bewoners krijgen dan de mogelijkheid de toegang en regels te bepalen. Dit is risicovol omdat de kans op uitsluiting of afgunst groot is maar zeker met goede begeleiding kan het wel slagen. Andere initiatieven waarvan ik vermoed dat de slaagkans hoog is, leveren bewoners concreet iets op. Denk bijvoorbeeld aan huiswerkclassen of taallessen. Het animo voor dergelijke activiteiten is, althans volgens de mensen die ik spreek, hoog.

Waarom zijn er niet meer van dergelijke kleinschalige activiteiten? Eén belangrijke factor is denk ik de professionaliseringsslag die veel gemeentes maken. In een verzakelijkte welzijnsmarkt waar aanbestedingen open en professioneel verlopen, delven kleine initiatieven doorgaans het onderspit. Heel vaak begrijpen organisaties werkelijk niet waarom hun aanvragen worden afgekeurd. Soms ligt dat aan de organisaties maar vaak ook aan de procedures. Terwijl nu vaker een beroep wordt gedaan op migranten om zelf initiatieven te nemen, worden tegelijk procedures aangescherpt. Zo krijg je de gekke situatie dat een organisatie als Oumnia, die oudere Marokkaanse vrouwen helpt integreren, wel voortdurend in het zonnetje wordt gezet door de overheid maar toch vastloopt in allerlei administratieve procedures van het stadsdeel.

De oplossing voor deze problemen ligt in het helpen van zwakke initiatieven – zonder veel begeleiding lukt het gewoon niet, zeker niet op het moment dat de overheid hogere eisen gaat stellen. Een ander maar minder belangrijk probleem is dat veel activiteiten niet echt op waarde worden geschat. Nu wordt veel gekeken naar initiatieven die sociale cohesie bevorderen op buurtniveau. Dat is nuttig maar het werkt vaak beter als bewoners worden aangesproken op een concreet belang. Dat betekent niet dat bewoners alles gescheiden moeten doen maar juist dat verschillende groepen samenkomen omdat ze een ambitie of interesse delen.

Dan komen we toch weer bij sociale menging. Ik ben zeker niet tegen gemengde wijken. Herstructurering is in veel gevallen wenselijk of noodzakelijk. Vooral wanneer woningen niet meer verhuurd kunnen worden, is sloop een optie. Wel is het belangrijk herstructurering niet vanuit gemeentelijk of rijksniveau onnodig te steunen – geld moet niet geoormerkt worden voor fysieke vernieuwing. Daarnaast moeten bewoners meer de kans krijgen om te kiezen. Ingrijpende maatregelen kunnen het beste getoetst worden met een buurtreferendum. Buurtbewoners zouden in een referendum tenminste de kans moeten hebben zich tegen de ingreep uit te spreken. Idealiter zouden ze zich ook kunnen uitlaten over één of meer alternatieven, bijvoorbeeld een variant met een beetje sociale menging en een beetje sociaal beleid en een variant waarin de bevolkingssamenstelling niet wijzigt maar alle middelen worden geïnvesteerd in sociaal beleid.

Zo'n instrument brengt debat op gang en de uitslag wordt door zowel bewoners als bestuurders serieuzer genomen dan de adviezen of klaagzangen van een select groepje insprekers. Kortom, of menging een optie is mag niet afhangen van de centrale overheid maar moet bepaald worden door alle direct betrokkenen. Minder ingrijpende maatregelen zullen in veel gevallen volstaan. Die kunnen ook heel effectief zijn, bijvoorbeeld wanneer meer succesvolle bewoners wooncarrière kunnen maken in de buurt. Ook op dit punt is nog geen degelijk onderzoek gedaan maar ik kan me voorstellen dat zij meer betrokkenheid bij de buurt tonen dan huishoudens die geen bewuste keuze maken voor de buurt.

Vooruit helpen

Uiteindelijk voel ik me dus prima thuis ergens tussen de wetenschappers en de politici in. Met de wetenschappers ben ik het eens dat menging geen oplossing biedt voor stedelijke problemen in Nederland. Met bestuurders kan ik sympathiseren omdat menging soms de snelste en goedkoopste oplossing is. Menging kan prima zijn, zolang er maar over wordt nagedacht door bestuurders en over wordt besloten door bewoners. Toch is gaandeweg het betoog het aandachtspunt verschoven en is menging een beetje uit zicht geraakt. Menging kan de problemen tijdelijk en plaatselijk oplossen maar biedt geen perspectief voor de langere termijn. Het belangrijkste is misschien nog wel het enigszins triviale punt dat de achterstelling van veel bewoners duurzaam is. Dat is de reden dat menging zo populair is – er is immers geen andere manier om de buurt op korte termijn te verbeteren. Maar dat is óók de reden dat menging niet werkt: problemen worden niet opgelost.

Dit betekent dat we op een andere manier naar achterstandswijken moeten kijken. Niet als kanszones waar de meest fantastische initiatieven van de grond komen: we moeten géén vertrouwen hebben in de wijk. We moeten óók geen vertrouwen hebben in radicale mengingsstrategieën die kwetsbare groepen eerder hinderen en verplaatsen dan helpen. In plaats daarvan moet er meer vertrouwen zijn voor bewoners van achterstandswijken. Zij willen over het algemeen graag vooruitkomen. Zij willen zich ook graag mede-eigenaar voelen van projecten die aansluiten bij hun belevingswereld. Die projecten en initiatieven komen echter niet vanzelf van de grond. Hier is meer nodig dan het signaleren en faciliteren van spontane activiteiten. De overheid moet het voortouw nemen bij het ontwikkelen van sociaal beleid en zich bondgenoot tonen van achtergestelde bewoners. Dat kost heel wat energie en moeite maar er is nu eenmaal geen slimme of snelle oplossing voor de hardnekkige achterstand van veel bewoners.

Literatuur

- BLOKLAND-POTTERS, T. (1998), *Wat stadbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*, Kok Agora, Kampen.
- DEPLA, S. & E. v. d. WALL (2005), Positieve discriminatie bij toewijzing voor volwaardige integratie, in: *Ruimte in Debat*, jg. 3, nr. 5, p. 16-19.
- LOOPMANS, M. (2000), Het bedrog van de buurt, in: *Agora*, jg. 16, nr. (3), p. 26-28.
- LOOPMANS, M. (2004), Will the little people do it? Active citizens between people and policy. Paper gepresenteerd op het congres *Professionals between People and Policy*, Utrecht, 7-8 oktober 2004.
- MUSTERD, S. & W. OSTENDORF (2003), Integratie lukt ook zonder spreidingsbeleid, in: *Trouw*, 25 februari.
- MUSTERD, S. (2003), Segregation and integration: a contested relationship, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, nr. 4, p. 623-641.
- MUSTERD, S., W. OSTENDORF & S. DE VOS (2003), Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis, in: *Housing Studies*, vol. 18, jg. 6, p 877-892.
- OSTENDORF, W., S. MUSTERD & S. DE VOS (2001), Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence, in: *Housing Studies*, jg. 16, nr. 3, p. 371-380.
- PASTORS, M. (2003), Echt werken in plaats van netwerken, in: *Ruimte in Debat*, jg. 1, nr. 2, p. 12-13.
- REIJNDORP, A. (2004), *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*, NAI Uitgevers, Rotterdam.
- UITERMARK, J. (2005), Afstandelijke betrokkenheid. Jan Willem Duyvendak en Paul Scheffer over de politiek van onderzoek naar integratievraagstukken, in: *Agora*, jg. 25, nr. 1, p. 11-14.
- UITERMARK, J. & J. W. DUUVENDAK (2005), Over de schouders van bestuurders en de ruggen van bewoners, in: *Ruimte in Debat*, jg. 3, nr. 5 (te verschijnen).
- WACQUANT, L. (1999), Urban marginality in the coming Millennium, in: *Urban Studies*, vol. 36, nr. 10, p. 1639-1647.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- WILSON, W. J. (1987), *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy*. University of Chicago Press, Chicago.

Justus Uitermark is verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek (ASSR), Universiteit van Amsterdam, Kloveniersburgwal 48, 1012 CX Amsterdam.
E-mail: j.l.Uitermark@uva.nl. Website: www.justusuitermark.nl