



(Foto: María Bruquetas-Callejo)

Bemiddelen tussen beleid en realiteit

Stedelijk beleid in Spanje houdt te weinig rekening met armoede en immigratie

Dat overheidsbeleid vaak wordt ingehaald door de praktijk, blijkt in Spanje, waar zogeheten gebiedsgerichte beleidsprogramma's zijn ontworpen vanuit een statisch beeld van de bevolkingssamenstelling, zonder daarbij aandacht te schenken aan de komst van migranten met uiteenlopende etnische achtergronden. In de achterstandswijken Lavapiés en Raval in Madrid en Barcelona leidde de toenemende migratie tot een teruglopende doelmatigheid van het beleid.

FRANCISCO JAVIER MORENO-FUENTES, MARÍA BRUQUETAS-CALLEJO EN ANDRÉS WALLISER-MARTÍNEZ.

Spanje is de afgelopen tien jaar veranderd van een emigratieland naar een netto ontvanger van immigranten. Samen met de Middellandse-Zeekust (die migranten aantrekt door arbeidsperspectieven in de landbouw- en dienstensector) hebben Madrid en Barcelona (als de twee belangrijkste steden van Spanje) de voornaamste aantrekkingskracht op immigranten. De arme binnenstedelijke buurten van deze steden werken als transitiegebieden en zijn vestigingsgebieden geworden voor toenemende aantallen pas aangekomen migranten. Deze gebieden zijn aantrekkelijk voor nieuwkomers omdat zij huisvesting bieden die aansluit bij hun behoeften aan relatief goedkope en toegankelijke woningen, hoewel die wel meer kosten dan autochtone Spanjaarden zouden betalen voor huisvesting in een dergelijk slechte staat.

Het officiële aantal immigranten op de totale bevolking van Madrid was in 1991 1,2 procent. Het steeg tot 5,7 procent in 1996 en had in 2001 bijna 10,5 procent bereikt. In de wijk Embajadores (beter bekend als Lavapiés) was het aandeel migranten in 2001 al 25,4 procent. In Barcelona was het aandeel immigranten op de totale bevolking 1,4 procent in 1991 en in 1996 was dit gestegen tot 2,0 procent. In de binnenstad als geheel was dat percentage 7,2 procent in 1996, maar in Raval

Zeervallen woningen in Barcelona.

(een buurt in de binnenstad) lag het aandeel migranten boven de 9 procent. Dit proces zorgt ervoor dat deze wijken voor een aanzienlijke toename van het nu al grote aantal inwoners dat zich in een economische en sociale achterstandspositie verbindt. Een indicator die gebruikt wordt om een relatieve achterstand in welvaarden te meten is het aandeel huishoudens met een minder dan 50 procent van het gemiddelde nationale inkomen. Dit aandeel is in Spanje behoorlijk hoog. De huishoudens vertegenwoordigen 10 procent van het totaal. Bepaalde wijken van Madrid en Barcelona behoren tot de armste gebieden in Spanje. De wijk Raval heeft het hoogste aantal ontvangers van een uitkering van de gehele autonome regio Catalonië en in Madrid werd ongeveer 75 procent van de (basis)uitkeringen, verschaft door de regionale overheid, toegekend aan inwoners van de hoofdstad. Een onevenredig groot deel ging naar het centrum van Madrid en dan vooral naar inwoners van de wijk Lavapiés. Een andere manier om stedelijke armoede te bekijken is het analyseren van de positie die de verschillende groepen innemen op de arbeidsmarkt. Werkloosheid en werk in de informele sector zijn namelijk belangrijke factoren in het ontstaan van sociale ongelijkheid. Terwijl de gemiddelde werkloosheidscijfers in Madrid in 1996 het (hoge) niveau haalden als de rest van Spanje (ongeveer 22 procent), was de werkloosheid in Lavapiés nog hoger (26,4 procent). In Catalonië ligt de werkloosheid lager dan in de rest van Spanje, maar de cijfers voor Raval zijn slechter dan die voor de rest van Barcelona.

Immigrantengroepen, die een zwakkere positie op de arbeidsmarkt hebben en veel minder in de informele economie terecht kunnen komen, maken deel uit van de sociaal en economisch meest achtergestelde groep in de Spaanse samenleving. Hun kwetsbaarheid wordt versterkt door het feit dat zij weinig ontwikkelde sociale-zekerheidsinstellingen in Spanje. Ook voor aantonen is er een grote afhankelijkheid van familiebanden voor hulp in noodsituaties. Van de weinige projecten die er zijn, blijven (vooral ongeregistreerde) migranten helemaal uitgesloten. Ondersteunende familienetwerken zijn vaak niet beschikbaar voor immig-

ten uit niet herenigde gezinnen, die (nog) geen deel uitmaken van een nauw verbonden etnische gemeenschap.

Kunstenaren en studenten aantrekken

Door het decentrale karakter van de Spaanse overheid, dat veel verantwoordelijkheden legt bij de regionale overheid, en door het ontbreken van een landelijk beleid voor stedelijke problematiek, is er geen specifiek beleid tegen armoede en sociale ongelijkheid gericht op steden. Toch zijn de laatste tien jaar lokale overheden gaan ingrijpen in stedelijke achterstandswijken om daar processen van sociaal-economische neergang te keren. Een aantal van deze beleidsinitiatieven, die gedefinieerd worden als integraal gebiedsgericht beleid en die bestaan uit overeenkomsten tussen verschillende overheidsdiensten op verschillende niveaus (van lokaal tot de Europese Unie), werden beschouwd als voorbeelden van succesvolle nieuwe samenwerkingsmogelijkheden.

Bij dit ontwikkelingsbeleid werd vooral belang gehecht aan historische buurten in de binnensteden. Ook richtten de plannen zich op de aansluiting van deze buurten bij de traditioneel toeristische gebieden in de stad. Voorbeeld hiervan

is het project in Raval in Barcelona, waarbij het doel was de beroemde Ramblas-boulevard te gebruiken om Raval te verbinden met de toeristische Gotische wijk. Dit was ook de basis, alhoewel in mindere mate, van het programma voor Lavapiés, een gebied dat grenst aan een van de belangrijkste museummassen in de wereld (met musea als het Prado, de Colección Thyssen en het Reina Sofia). In beide gevallen wilde de lokale overheid expliciet een proces van 'gentrification' opstarten in (op zijn minst) de betere delen van de wijken. Men probeerde de wijken aantrekkelijker te maken voor hogere sociale groepen, zoals kunstenaars, studenten en academici. Dit zou zorgen voor een grotere sociale diversiteit en verdere marginalisatie van het gebied voorkomen. In tegenstelling tot de regionale overheden heeft het lokale bestuur in Spanje weinig financiële middelen en bestuurlijke vrijheid. Stedelijk beleid heeft daardoor de medewerking nodig van de regionale en de centrale overheid. De strategie van het sinds begin jaren tachtig links georiënteerde stadsbestuur van Barcelona was dan ook gebaseerd op het steunen van interinstitutionele samenwerkingsverbanden om de nodige medestanders te verkrijgen voor het

invoeren van het stedelijk beleid. Bewonersparticipatie door middel van de betrokkenheid van bepaalde maatschappelijke actoren (bewonersorganisaties, lokale middenstand, enzovoorts) paste goed in een dergelijk model. Hierbij werd samenwerking gezien als een mechanisme dat voor een grotere doelmatigheid kan zorgen en voor controle over politieke conflicten en legitimatie van overheidsinterventie zorgt. Het Pla Central del Raval in Barcelona, dat werd gestart in 1988 met een totaalbudget van ongeveer 325 miljoen euro, is een duidelijk voorbeeld van grondige stedelijke vernieuwing, vormgegeven door een brede coalitie van maatschappelijke actoren (waaronder publieke en private instellingen, bewonersorganisaties, enzovoorts) en financieel gesteund door alle overheidslagen, van de EU tot de lokale overheid). Het project richtte zich op het tegengaan van groeiende armoede en achterstand van de inwoners van Raval, een vervallen buurt, met een hoog aandeel prostitutie, misdaad en vervallen woningbouw. Een vergelijkbaar programma werd gestart in de Madrileense wijk Lavapiés,

Het beleid is vaak gericht op de oorspronkelijke groep bewoners, zoals veel ouderen.



Foto: María Barqueras-Collado

waar 105 miljoen euro werd geïnvesteerd door de nationale, regionale en gemeentelijke overheid in een vierjarenplan dat zich richt op het vernieuwen van de woningvoorraad en het verbeteren van de stedelijke infrastructuur en publieke faciliteiten. Het lage aanvangsbudget voor sociale doelen werd later aanzienlijk verruimd.

Beide initiatieven waren 'top-down', geïnitieerd door de overheid in plaats van door burgers. Ze werden gekarakteriseerd door een tegenstrijdig patroon van participatie. De doelstellingen van de programma's leidden tot tegenstand van een groot deel van de bewoners. Ook bood de overheid maar beperkte kanalen voor samenwerking aan. Hierdoor konden alleen sommige actoren, op bepaalde momenten en alleen voor bepaalde doeleinden, in de programma's participeren. Beide projecten zijn bekritiseerd omdat ze niet gericht waren op echte participatie.

Oorspronkelijke bewoners mogen blijven

Het beleid in Raval en Lavapiés is ontwikkeld vanuit een gebiedsgerichte visie. Deze visie legt de nadruk op het toepassen van een integrale aanpak, en van het overstijgen van alleen fysieke stedelijke vernieuwing om effectief maatschappelijke ongelijkheid tegen te gaan. Ondanks deze beloften werd het speerpunt van deze initiatieven de fysieke renovatie van het gebied, vernieuwing van de woningvoorraad en de verbetering van stedelijke infrastructuur en publieke faciliteiten. Sociale ontwikkeling bleek van secundair belang. Om de oorzaak van deze verschuiving in het uiteindelijke resultaat te verklaren zijn twee hypothesen te noemen.

Volgens de eerste hypothese zouden het beleid altijd al gericht zijn geweest op het ingrijpen in de fysieke ruimte, zonder echte aandacht voor de behoeften van de bewoners. Men zou hoogstens gedacht hebben dat het ingrijpen automatisch positieve neveneffecten voor de lokale bevolking zou opleveren. Ook zou de verdringing van (op zijn minst een deel van) de originele inwoners naar andere achterstandsgebieden in de stad, door een combinatie van directe maatregelen zoals het slopen van oude gebouwen en indirecte effecten op de vastgoedmarkt, niet ongewenst zijn geweest. Als het uiteindelijke doel van het beleid was om te komen tot een

bevolkingssamenstelling die meer 'in balans' was, zou het succes dus alleen afgemeten kunnen worden aan de fysieke verbetering van de ruimte en aan de toestroom van nieuwe bewoners uit de middenklasse.

Verschillende observaties wijzen in deze richting: het mislukken van de uitvoering van een integraal beleid, de blijvende aanwezigheid van concentratiegebieden van stedelijke armoede na uitvoering van de plannen, de technische invalshoek gericht op fysiek ingrijpen (infrastructuur, publieke faciliteiten en huisvesting) en de belangstelling voor het op gang brengen van 'gentrificatie'.

Toch wordt de hypothese grotendeels verworpen vanwege de politieke toezeggingen (bevochten door bewonersorganisaties) dat oorspronkelijke bewoners in het gebied kunnen blijven wonen. In Raval was dit vanaf het begin duidelijk vastgesteld, toen de belangrijkste bewonersorganisatie betrokken werd bij het opstellen van de plannen en bij het zoeken naar een nieuwe woonlocatie voor de bevolking die tijdelijk getroffen werd door het herstructureringsproject. De actieve deelname van de bewonersorganisaties dwong de planners de onmogelijkheid in te zien van een grootschalige verandering in de bevolkingsofbouw van het plangebied, en hielp zo de ontwikkeling van een 'a-sociaal' beleid te beperken.

Starheid in het beleid

Een tweede verklaring voor het ontken van een duidelijk sociaal aspect het beleid richt zich op zwakke participatie in het planningsproces en het gebrek aan flexibiliteit van deze plannen ten opzichte van de veranderende sociale werkelijkheid. De projecten werden eind jaren tachtig, begin jaren negentig ontworpen en gingen uit van een bevolkingsprofiel dat niet meer overeenkwam met de werkelijke situatie rond de tijd dat ze daadwerkelijk werden gevoerd.

In Raval hebben de betrokken partijen geprobeerd de mogelijke effecten van dit verschil in tijd te vermijden door te proberen een groot deel van de investeringen in een zeer korte tijdsspanne te doen. Toch bleek vanwege het beperkte karakter van de beschikbare financiële mogelijkheden de dynamiek in de wijk moeilijk vatbaar voor het beleid kon er niet echt worden ingesprongen op de veranderingen.

Het vestigingsproces van immigratie heeft ingrijpende sociale en demografische gevolgen gehad. Niet alleen zijn de duidelijke culturele verschillen tussen de verschillende migrantengemeenschappen en de autochtone Spanjaarden, ook is de leeftijdsopbouw snel veranderd van een groot aantal oudere (de autochtone bewoners een substantieel deel kinderen en jongeren. Beleidsmakers hebben gee-



Complexe problematiek en een mobiele doelgroep. Is gebiedsgericht beleid het antwoord?

rekening gehouden met deze immigratie en haar demografische en sociale gevolgen. Het voorbeeld van Lavapiés laat dit duidelijk zien. De sociale dimensie van het project daar was vooral gericht op de ouderen, terwijl de behoeften van de nieuwkomers terzijde werden geschoven.

Twee duidelijke thema's waarbij de behoeften van migranten en autochtonen uiteenlopen zijn werkgelegenheid en onderwijs. In beide gevallen kunnen de behoeften van immigranten en autochtonen tegenstrijdig zijn en zijn er speciale middelen nodig om die te integreren. Openbare basisscholen in deze binnenstedelijke buurten worden steeds vaker gesegregeerde scholen. Als gevolg van tekortkomende middelen bij de overheid om in te springen op de verschillen in cultuur, onderwijs en taal van de nieuwkomers, sturen Spaanse ouders hun kinderen naar andere scholen. Het gebiedsgerichte beleid in deze wijken is niet gebruikt om in deze situatie in te grijpen. Deels vanwege de moeilijkheden die interinstitutionele samenwerking met zich meebrengt, zijn de onderwijsinstellingen er niet eens bij betrokken.

Ook hielden de projecten geen rekening met de mobiliteit van de bevolking in deze transitiegebieden. Waarschijnlijk zullen niet alle migrantengroepen die er recentelijk zijn komen wonen daar ook blijven. Zij die erin slagen om hoger op de sociale ladder te komen, zullen waarschijnlijk verhuizen. Dit dwingt beleidsmakers om in veel dynamischere begrippen te denken, wil zij op de sociale processen überhaupt invloed kunnen uitoefenen.

Tenslotte moet er kritisch gekeken worden naar programma's die zich richten op de participatie van inwoners. De groep mensen die vertegenwoordigd wordt door traditionele bewonersorganisaties is namelijk niet representatief voor de gehele bevolking van de wijk, hetgeen zoals hierboven zichtbaar is in het gevoerde beleid.

In beide wijken vindt snelle gentrificatie plaats en wordt de oorspronkelijke arbeidersklasse verdrongen door jonge, hoogopgeleide inwoners. Tegelijkertijd is er een economische ontwikkeling die positieve mogelijkheden biedt, maar daarvan zullen de oorspronkelijke bewoners waarschijnlijk niet meer kunnen profiteren. De bestaande sociale

ongelijkheid blijft zo bestaan en wordt zelfs bevestigd. Of de projecten nu (met opzet of per ongeluk) ontworpen zijn voor het verkeerde bevolkingsprofiel of dat ze bewust gemaakt zijn om de wijk te steunen, in plaats van haar inwoners, de uitkomst lijkt hetzelfde: het gebiedsgerichte beleid laat de armste bewoners buiten beeld. Bovendien gaan ze beide uit van een statisch beeld van de werkelijkheid, terwijl de realiteit, onder meer door de immigratie, buitengewoon dynamisch is.

De relatie tussen ingrijpen in het baksteen en cement van een wijk en een verbetering in de levenskwaliteit van de inwoners blijft zeer onduidelijk, zeker als dergelijk beleid niet vergezeld wordt door beleidsmaatregelen tegen sociale achterstand onder de inwoners van het gebied. Stedelijke armoede is een multidimensionaal probleem en moet dus worden aangepakt vanuit een multidimensionale en werkelijk integrale strategie.

De complexiteit van de institutionele afspraken en de gedwongen samenwerking tussen overheidsinstellingen kunnen ervoor zorgen dat het beleid star wordt en zich nog moeilijker kan aanpassen aan een zeer dynamische realiteit. Als het project eenmaal is ontworpen en de nodige fondsen zijn aangewend, wordt het doorvoeren van veranderingen moeilijk, zo niet onmogelijk. Bovendien wordt de looptijd van het beleid niet afgestemd op de behoeften van de inwoners, maar meer op de politieke situatie, zoals verkiezingen en ambttermijnen, of op de duur van subsidieprogramma's. Het ontwerp van een flexibeler beleid en beleidsproces is dus noodzakelijk. Een mogelijkheid daartoe is de verhoogde deelname van maatschappelijke organisaties. Lokaal gewortelde instanties en vertegenwoordigers van nieuwe bevolkingsgroepen, kunnen optreden als bemiddelaars tussen overheid en burgers, oftewel tussen beleid en realiteit.

Ook zijn de behoeften van de diverse sociale groepen en de oorzaken van hun achterstandspositie sterk verschillend. Beleid dat stedelijk armoede aanpakt moet deze heterogeniteit erkennen door gedifferentieerde projecten die zich richten op verschillende doelgroepen. Anderzijds is de integratie van migranten en autochtone Spanjaarden een vereiste voor de stabiliteit van de gemeenschap en de duurzaamheid van de

beleidsresultaten. Scholen zijn een publiek ruimte waar integratie (of segregatie) plaatsvindt en zouden daarom zelf ook in het strategisch plan moeten worden betrokken.

Ten slotte is het noodzakelijk om goed op de wisselwerking tussen mobiliteit en gebiedsgericht beleid te blijven letten. De vicieuze cirkel van verhuizen en toestromen van andere nieuwkomers met een economische achterstand moet vermeden worden, anders worden het gebied noch haar inwoners effectief bereikt. Het ontwikkelen van integraal beleid dat de realiteit van transitiegebieden en de dynamiek in achtergestelde bevolkingsgroepen erkent en begrijpt is daarom een basisvoorwaarde van een nieuw stedelijk anti-armoedebeleid.

De auteurs zijn verbonden aan de Faculteit voor Politieke Wetenschappen en Sociologie van de Universidad Complutense de Madrid. Vertaling Jantien van der Vet.

Literatuurselectie

- Barrero, María Concepción, (1993). *Las áreas metropolitanas*, Sevilla: Instituto García Criado, Universidad de Sevilla-Civitas.
- Arias, Felix (1996). *La política de ciudades de los gobiernos nacionales*, Cuadernos económicos de Granada, XI.
- Ministerio de Fomento, (1996). *Los transportes y las comunicaciones. Informe anual 1995*, Madrid: Ministerio de Fomento.
- Córdoba, Juan and García Alvarado, Jose M., (1991). *Geografía de la pobreza y la desigualdad*, Madrid: Síntesis.
- Fundación FOESSA, (1995). *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid: FOESSA.
- Nel.lo, Oriol (1998). *Spain*. In Van den Berg, Braun and Van der Meer (eds), *National Urban Policies in the European Union*, London: Ashgate.