



Xenofobie in een verzorgingsstaat

(Foto Roger Andersson)

Sociale ongelijkheid in Kopenhagen en de terugkeer van het huisvestingsvraagstuk

Armoede bestaat in Denemarken nauwelijks als politiek begrip. De hoog ontwikkelde verzorgingsstaat heeft, dankzij een hoog belastingniveau, de zorg voor sociale problemen altijd aangekund. Echte stedelijke sociale problemen werden pas aan het eind van de jaren tachtig voor het eerst erkend en werden beschouwd als een kwestie van het uitbreiden en moderniseren van de verzorgingsstaat. Helaas wordt deze eerste poging om stedelijke armoede ter discussie te stellen nu overstemd door een nationalistische retoriek, die beweert dat de toenemende armoedeproblematiek en behoefte aan stedelijk beleid veroorzaakt wordt door immigranten en buitenlandse invloeden, zoals de Europese Unie.

HANS THOR ANDERSEN

Van buitenaf gezien lijkt Denemarken een opmerkelijke uitzondering op het recente algemene verval van de verzorgingsstaat. Het land overleefde zowel de drastische veranderingen in de mondiale economie als de druk op de overheid om te komen tot een meer monetaire beleidsagenda gericht op een stabiele munteenheid, lage rentetarieven en begrotingsevenwicht ten koste van sociale rechtvaardigheid. Zelfs de liberale en conservatieve partijen, traditioneel de oppositie tegen de uitbreiding van de verzorgingsstaat, werpen zich nu op als verdedigers ervan. Dit effende de weg naar de macht voor de liberalen, van wie de leider beweert zelfs beter te zijn in het handhaven van de sociale verworvenheden dan de sociaal-democraten. Binnen de westerse wereld kende de Deense samenleving lange tijd een relatief geringe sociale ongelijkheid. Dit kwam onder meer door de bescheiden omvang van het land, die de sociale differentiatie in veel opzichten verminderde. Andere oorzaken waren het opkomen van een sterke nationale gemeenschapszin in de negentiende eeuw en de ontwikkeling van een machtige sociaal-democratische partij en sterke vakbonden. Dit zorgde voor een sterk gevoel van solidariteit. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat vanaf de jaren dertig heeft dit begrip van nationale identiteit en gezamenlijke omstandigheden verder aangewakkerd. Armoede is iets dat zich in andere landen voordoet; de Deense verzorgingsstaat zorgt voor diegenen die het nodig hebben. Het algemene sociale discours houdt zich niet bezig met armoede en ongelijkheid, maar met aansluiting op de arbeidsmarkt. Sociale problemen worden gerelateerd aan specifieke kwesties zoals echtscheiding, misbruik, ziekte of werkloosheid. Hierdoor is enerzijds een zienswijze ontstaan die armoede als uitkomst van nationale processen afwijst. Aan de andere kant reduceert of ontkent het bestaande spanningen en problemen in de Deense samenleving. Deze onmiskenbare sociale problemen worden daardoor vaak gerelateerd aan

Van symbool van vooruitgang tot object voor een negatief discours.

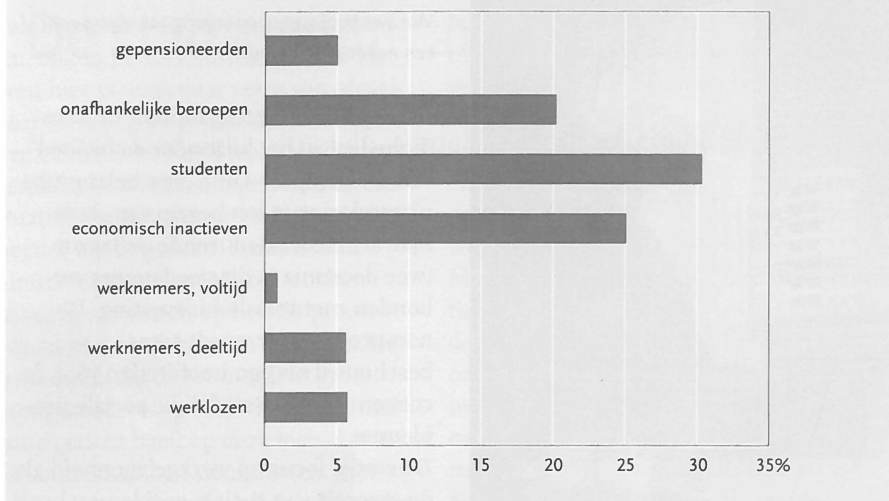
immigratie en internationale omstandigheden, in het bijzonder de invloed van de Europese Unie. Een belangrijke uitzondering is het begrip van stedelijke armoede. Gedurende de laatste twee decennia is dit steeds meer verbonden met sociale huisvesting. De non-profit sector wordt soms beschouwd als een hoofdreden voor de concentratie van stedelijke sociale problemen.

De sterke focus op werkgelegenheid als de essentie van sociale problemen heeft een krachtige impact gehad op sociaal en arbeidsmarktbeleid. Vanaf midden jaren negentig is het Deens beleid op dat gebied opgegaan in een nieuw 'activerend' stelsel, dat een einde maakt aan het oude, passieve welzijnsbeleid. Onder dit nieuwe beleid wordt alle burgers die overheidssteun vragen werkgelegenheid gegarandeerd. Wanneer vraag en aanbod niet overeenstemmen, worden training en scholingsprogramma's geboden ter heroriëntatie op de arbeidsmarkt. In feite betekent dit een verschuiving naar de verplichting tot werken, aangezien het onmogelijk is geworden om meer dan twee maanden van overheidssteun alleen te leven en in sommige gebieden zelfs meer dan een paar dagen.

Terug naar de 'goeie ouwe tijd'

Als armoede alleen op basis van inkomen bepaald wordt en er gebruik wordt gemaakt van zogeheten ginicoëfficiënten (een statistische term die de afwijking van complete gelijkheid meet, waarbij complete gelijkheid de waarde 0,0 geeft en extreme ongelijkheid 1,0), is de inkomensverdeling in Denemarken, in vergelijking met andere OECD landen, één van de meest gelijke (ginicoëfficiënt 0,257). Dit is iets minder gelijk dan Nederland (0,253); Zweden heeft met 0,221 de laagste coëfficiënt. Aan kop staan Groot-Brittannië met 0,344 en de Verenigde Staten met 0,372. Een onderzoek naar de inkomensverdeling in Denemarken, in 1996 gepubliceerd door de Nationale Economische Raad, toont inkomenscategorïeën en hun relatie met arbeid (zie de figuur 1).

De figuur laat het aandeel van personen in verschillende categorieën onder de armoedegrens zien. De OECD stelt die



Figuur 1 - Aandeel van personen met een laag inkomen in verschillende sociale groepen in 1992. Een laag inkomen wordt berekend op minder dan vijftig procent van het modale inkomen.

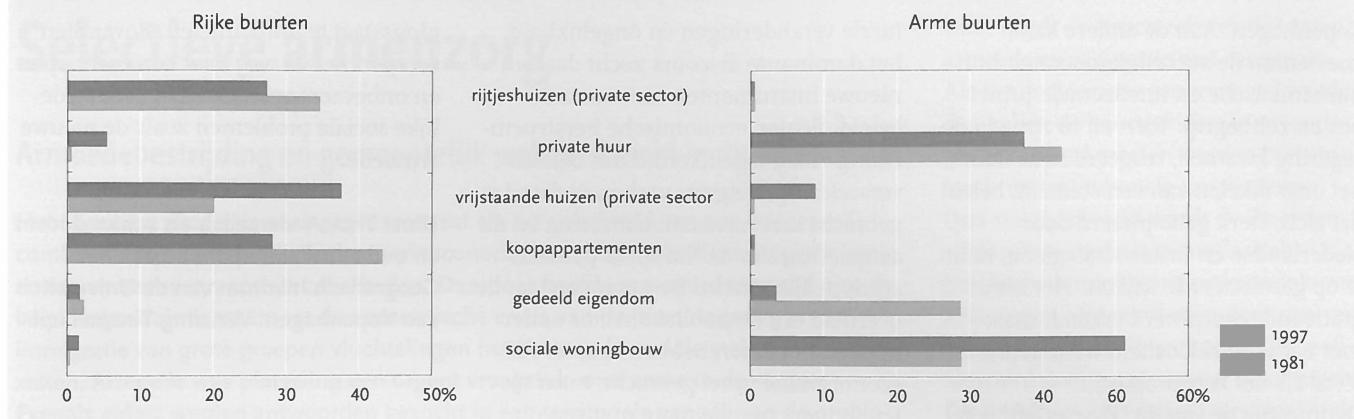
grens op minder dan de helft van het modale inkomen. Uit de figuur blijkt dat vrij weinig in voltijd werkzame personen inkomens onder de armoedegrens hebben. De grootste groepen onder de armoedegrens zijn gepensioneerden, studenten, verschillende onafhankelijke beroepen (zoals boeren, vissers en winkeliers) en economisch inactieven. Een verdere bestudering van de inkomensverdeling onder de laagste inkomensgroepen laat zien dat het aantal armen ongeveer 40.000 bedraagt, 7,5 procent van de bevolking. Een hoge mobiliteit is kenmerkend voor deze mensen (bijvoorbeeld studenten die hun opleiding afronden en een baan vinden). De meerderheid verbetert na een paar jaar hun inkomen substantieel. Het werkelijke probleem ligt bij diegenen die gecategoriseerd worden als 'buiten de arbeidsmarkt'. Deze groep bestaat uit niet schoolgaande jongeren zonder werk en mensen in de bijstand. Deze groepen zitten vaak voor langere tijd onder de armoedegrens. Er bestaat een groeiende kloof tussen een internationaal en Europees georiënteerde elite bestaande uit politieke leiders, zakenlieden, academici en andere intellectuelen aan de ene kant en een krimpende, maar nog steeds vrij grote groep ongeschoolde arbeiders, gemarginaliseerden en gepensioneerden aan de andere kant. De laatste groep is weliswaar gefragmenteerd, maar deelt wel een gevoel van machteloosheid en het idee aan de kant gezet te zijn door de zich in snel tempo veranderende samenleving. Deze waterscheiding is meer dan een kwestie van houding tegenover Europese integratie, maar

raakt aan de basisstructuren van de maatschappij. De toenemende kloof tussen een 'mondiale elite' en gemarginaliseerde groepen heeft een grote impact op de Deense politiek. De defensieve instelling van de gemarginaliseerden is duidelijk verbonden met de traditionele interpretatie van welzijn en sociale spanning en met de opvatting dat externe krachten een bedreiging vormen voor de sociale harmonie. Terwijl de politieke elite zich richtte op internationale samenwerking, Europese integratie en toekomstige economische vooruitzichten, stelden gemarginaliseerde Denen meer belang in lokaal spelende zaken zoals de relatieve daling in uitkeringen en pensioenen en de grote toestroom van vluchtelingen en immigranten uit de derde wereld. Een specifiek kritiekpunt was de prioriteit die immigranten kregen bij huisvesting, scholing en andere sociale programma's. Omdat de meeste immigranten en vluchtelingen gehuisvest werden in de minst aantrekkelijke wijken, die over het algemeen bevolkt werden door de gemarginaliseerde groepen, zagen die hun eigen omgeving ingenomen worden door deze 'door de overheid bevoorrechte' buitenlanders. Dit genereerde een xenofobische mentaliteit alsmede een houding van wantrouwen tegenover politici en het bestaande politieke systeem. De populistische Deense Volkspartij van Pia Kjaersgaard heeft deze houding handig gebruikt om zichzelf te promoten als pleitbezorger van gepensioneerden en andere gemarginaliseerde Denen. Dit standpunt vertoont overeenkomsten met een oudere rechtse partij,

de Progressieve Partij, die campagne voerde tegen belastingen, de publieke sector en de lage pensioenen. Beide partijen hebben programma's die niet in termen van het gebruikelijke onderscheid tussen links en rechts te classificeren zijn en veel prominente leden de Deense Volkspartij begonnen hun politieke carrière dan ook bij de Progressieve Partij. Ze verdedigen bijvoorbeeld traditionele sociale relaties hebben als zodanig een reactionaire politieke ideologie, die teruggaat op decennia geleden, de hoogtijdagen van de sociaal-democratische verzorgingsstaat, toen in de herinnering van vele Denemarken een ongecompliceerde veilige samenleving was. De Deense Volkspartij kan gezien worden als een conservatieve versie van een sociaal-democratische partij gecombineerd met een protesthouding tegen sociale problemen, zoals wachtlijsten, ontevredenheid met sociale voorzieningen, belastingtarieven, hoogte van pensioenen, woonlasten en veel meer. De 'prestatie' van de Deense Volkspartij echter het vermogen om alle kritiek te verbinden en krachtig te verwoorden in de nationale politiek. Een positief programma, waarbij een alternatieve toekomst wordt gepresenteerd heeft de partij niet.

Het stigma van sociale woningbouw

Zoals gezegd wordt het stedelijke armoedeprobleem in Denemarken momenteel vaak verbonden met sociale huisvesting van na de Tweede Wereldoorlog. Een periode van snelle economische expansie vanaf de late jaren vijftig duurde tot de vroege jaren zeventig en had ingrijpende gevolgen. Hoewel industrialisering had plaatsgevonden tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw, behield de agrarische sector haar belangrijke positie van zowel werkgelegenheid als export. In jaren vijftig was nagenoeg een kwart van de werkgelegenheid gerelateerd aan landbouw en een gelijk deel van de bevolking leefde op het platteland. Twintig jaar later had de tweede industrialisatiegolf het land sociaal, economisch en fysiek getransformeerd. Een zichtbare kant hiervan was de enorme groei van de stedelijke bevolking en het stedelijke woningbestand. Grote delen van huidige suburbane wijken werden tijdens deze periode gebouwd



Figuur 2 - Buurten op basis van inkomen gerelateerd aan woningtype- en eigendom in Kopenhagen, 1981 en 1997.

waarbij de huizen merendeels bestonden uit geprefabriceerde betonnen elementen om de kosten te verlagen. Ontwerp was ondergeschikt aan de technische kanten van het bouwen en de kosten daarvan. Veel van deze wijken kregen zo een uniforme en monotone vorm. Kenmerkend zijn de grijze betonnen blokken met groenstroken ertussen en open, winderige parkeerplaatsen. Ten tijde van de bouw werden deze nieuwe flats echter beschouwd als een teken van vooruitgang en een veelbelovende toekomst. De huizen hadden inderdaad een veel hogere fysieke standaard dan de oudere woningvoorraad in de binnensteden.

Door de voortgaande economische groei en de mobilisatie van vrouwen op de arbeidsmarkt steeg het consumptieniveau van de meerderheid in de daarop volgende jaren substantieel. Zo konden in de jaren zeventig en tachtig velen uit de lagere midden- en arbeidersklassen zich een eigen, meestal vrijstaande, woning veroorloven. Belastingvoordelen verbonden aan woningbezit stimuleerden deze verschuiving. Tegen de jaren tachtig had zich een grote verandering voorgedaan en was de sociale huursector algemeen de plaats van de gemarginaliseerde groepen geworden. De oplossing van de jaren vijftig werd het probleem van de jaren tachtig.

Welvarende buurten hebben een duidelijke oververtegenwoordiging van hoge inkomens (de bovenste twintig procent) en weinig lage inkomens (de onderste twintig procent). Arme buurten daarentegen hebben meer dan vijf keer zoveel arme als rijke inwoners. Figuur 2 toont de relatieve transformatie van de inkomenssituatie in sociale huisvestingsgebieden in Kopenhagen. Terwijl de meerderheid van de sociale huisvestingswijken in 1981 gekenmerkt werd door

gemiddelde inkomens of net daaronder, is de situatie in 1997 veranderd in lage en zelfs zeer lage inkomens. Dit verarmingsproces heeft plaatsgevonden tegelijkertijd met de vestiging van immigranten en vluchtelingen in de lager geprijsde delen van de woningvoorraad. De minst aantrekkelijke wijken met het hoogste niveau van bewonersverloop kregen de meerderheid van de immigrantengroep. In sommige suburbane wijken ligt het aandeel migranten momenteel op bijna tachtig procent van de bevolking.

Zoals te zien is in de tabel lopen de inkomens, arbeidsmarktsituatie, opleidingsduur en gebruik van sociale voorzieningen sterk uiteen. Terwijl dus de sociale verandering op nationaal of zelfs stedelijk niveau gering was, is op wijkniveau de groeiende ongelijkheid

onmiskkenbaar en sterk verbonden met volkshuisvestingsbeleid. Hoewel het zeker niet de enige factor is, heeft de concentratie van gemarginaliseerde groepen een discours van gettovorming en immigratie gecreëerd. Dit heeft zeker een voedingsbodem gevormd voor de opkomende xenofobie onder autochtone Denen.

In de vroege jaren negentig nam de politieke druk om in te grijpen toe. Met name de sociaal-democraten, de op dat moment grootste politieke groepering, hadden een dilemma. Enerzijds vroegen hun eigen burgemeesters in de grotere steden en suburbane gebieden om een restrictiever immigratiebeleid en een gelijkere verdeling van reeds aanwezige immigranten, die geconcentreerd zijn in de vier grootste steden en enkele suburbane gemeenten ten westen van

	Buurten met hoge inkomens	Buurten met lage inkomens
Leeftijd: 0 - 24 jaar	43,40%	34,20%
Leeftijd: 67 jaar+	1,60%	19,30%
Vrijstaande woningen	66,50%	0,50%
Koopappartementen	7,40%	2,00%
Particuliere verhuur	3,10%	9,40%
Sociale verhuur	0,40%	75,90%
Economisch actief, mannen	87,1%	67,0%
Economische actief, vrouwen	81,0%	61,70%
Inkomens in hoogste 20 %	33,50%	13,10%
Inkomens in laagste 20 %	8,30%	22,40%
Werknemers	62,10%	10,90%
Werklozen	2,90%	10,10%
Gepensioneerden	19,90%	24,00%
Bijstand (1995)	1,19%	8,90%
Sociale rehabilitatie (1995)	1,61%	6,30%
Tijdelijke uitkering (1995)	15,60%	31,10%
Alleen basisonderwijs (1995)	33,50%	65,30%
Wetenschappelijk onderwijs (1995)	37,30%	6,90%

Sociale karakteristieken van welvarende en arme buurten in Kopenhagen (cijfers uit 1997 tenzij anders aangeduid)

Kopenhagen. Aan de andere kant koesterden de sociaal-democraten hun humanistische en intellectuele principes en zelfbegrip. Toen zij in 1993 in de regering kwamen, reageerden ze door het ontwikkelen van een stedelijk beleid dat zich, sterk geïnspireerd door Nederlandse en Britse strategieën, richtte op geselecteerde wijken. Het immigratieonderwerp werd erkend, maar met name werkloosheid werd gepresenteerd als het kernprobleem.

De introductie van dit 'Kvarterløft' betekende ook een belangrijke verschuiving van een universele aanpak naar meer doelgerichte programma's gericht op beleidsefficiëntie ('best practice') en duidelijke resultaten. De ruimtelijke doelstelling impliceerde een specifiek lokale aanpak, die voorbij gaat aan het feit dat de meeste stedelijke problemen voortkomen uit aspecten buiten de buurten zelf, zoals veranderingen in de arbeidsmarkt of economische herstructurering. Daarom is wel beweerd dat het programma, door oplossingen binnen de buurten te zoeken, gedoemd is te mislukken. Toch is de algemene impressie dat het 'Kvarterløft' meer een verlengstuk is van het bestaande sociale beleid dan een geheel nieuwe aanpak.

Na de meest recente regeringsswissel, waarbij een rechts kabinet aantrad met steun van de Deense Volkspartij, zijn dit beleidsprogramma en het gehele Ministerie van Grootstedelijke en Volkshuisvestingszaken afgeschaft. Belangrijker is echter dat het tot nu toe bestaande begrip van stedelijke problemen vervangen is door xenofobe retoriek. Stedelijke kwesties behoren nu tot het Ministerie van Integratie. Deze beslissing is boven alles gedicteerd door de politieke omstandigheden. De Deense Volkspartij heeft sociale problemen verbonden aan derdewereldimmigranten. Samen met de aversie van de Liberale Partij tegen sociale huisvesting en overheidsbemoedienissen in het algemeen is hiermee de weg ingeslagen naar een radicale verschuiving in stedelijk en volkshuisvestingsbeleid. De regering overweegt momenteel om de sociale woningvoorraad gedeeltelijk of volledig te privatiseren.

Stedelijke sociale problemen zijn geen nieuw fenomeen, maar verschenen in Denemarken voor het eerst in de late jaren tachtig op de politieke agenda. De interpretatie werd verbonden met struc-

turele veranderingen en ongelijkheid; het dominante discours zocht daarom nieuwe instrumenten voor sociaal beleid. Echter, economische herstructurering vroeg tegelijkertijd om beleidsverandering, hetgeen vaak in verband is gebracht met internationalisering en de aanpassing aan de Europese gemeenschappelijke markt. De pogingen van de overheid om de publieke sector onder handen te nemen hebben succesvolle economische groei gebracht, maar sloten in toenemende mate mensen uit van de arbeidsmarkt. Toegang tot sociale voorzieningen is steeds moeilijker geworden en het niveau is minder rijkelijk dan voorheen.

Het feit dat de sociale ongelijkheid een zo sterke ruimtelijk dimensie heeft, leidt tot de gedachte dat andere factoren relevant zijn. In dit opzicht is het logisch om te wijzen op de woningmarkt. Onderzoek toont een scherpe toename in polarisatie op het gebied van woningbezit in de laatste twee decennia aan. In het publieke debat zijn sociale woningbouw, hoge percentages immigranten en ernstige sociale problemen aan elkaar gekoppeld. De sociaal-democraten reageerden met een beleidsdiscours gebaseerd op rechten en plichten om alle burgers een eerlijke kans te geven. Dit is nu vervangen door een sterke nadruk op de etnische dimensie van sociale problemen. Voor velen wordt dit bevestigd door verschijnselen als Oost-Europese inbrekers en het huisvestingsprogramma voor vluchtelingen in reeds gemarginaliseerde wijken. Doeltreffend gecombineerd door politieke manipulatie heeft dit een xenofobische mentaliteit doen opblazen. De lokalisering van gemarginaliseerde groepen, waaronder immigranten, in sociale huurwoningen heeft het idee gecreëerd dat deze huisvestingssector de oorzaak van de huidige stedelijke problemen is. Als gevolg hiervan streeft de rechtse regering nu naar het verkopen van deze sector om zich van de sociale problemen te ontdoen. Echter, aangezien segregatie en uitsluiting de afgelopen twee decennia versneld zijn en zowel Denen als immigranten treffen, kan een oplossing niet zomaar gevonden worden door het moeilijker maken van huisvestingsmogelijkheden voor de gemarginaliseerde groepen. De xenofobe retoriek gaat samen met, maar verhult tegelijkertijd, conservatief-liberale strategieën om delen van de verzor-

gingsstaat te ontmantelen. Bovendien verspert het de weg naar een meer open en onbevooroordeeld debat over stedelijke sociale problemen zoals de niet-armoede.

Hans Thor Andersen is als senior docent en onderzoeker verbonden aan het Geografisch Instituut van de Universiteit van Kopenhagen. Vertaling Tineke Lu

Literatuurselectie

Andersen, H.T & Clark, E (2002). Ghettoization in the welfare state. In Simonsen, K & Öhman, J. (eds) *Human geography today in Scandinavia* (forthcoming).

Andersen, H.S, Andersen, H.T & Ærø, T (2000). Social Polarisation in a segment housing market: Social segregation in Greater Copenhagen. *Geografisk Tidsskrift* vol 100, pp 71-83.

Andersen, H.T. (2002). Globalisation, spatial polarization and the housing market. *Geografisk Tidsskrift*, 102: 13 - 22.

Andersen, J. (2000). Bæredygtighed og polarisering. *Salt* (1): 35 - 38.

Kristensen, H. (2001). Urban Policies and Programmes against Social Exclusion and Fragmentation: Danish Experiences. pp 357 in Andersen, H.T. & van Kempen, R (eds): *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. Ashgate, London (2001).

Vestergaard, H. (1998). Troubled housing estates in Denmark, pp 115-129 in Madinipour, A., Cars, G & Allen, J. (eds) *Social Exclusion in European Cities*. London, Jessica Kingsley Publishers.