

# De stad kijkt de andere kant uit

## Nieuwe stedelijke armoede, stedelijk beleid en nieuw moralisme

(Foto Justin Beaumont)



Eind negentiende eeuw investeerden rijke industriëlen in sociale projecten om armoede onder hun werknemers te bestrijden. Met filantropische projecten wilden ze hun arbeiders 'redden' van de perverse invloed van de stad en de individuele zwaktes van de arbeider die hem in armoede stortten. Sindsdien is er veel veranderd, maar stedelijke armoede bestaat nog steeds. Het armoededeбат is in zekere zin terug bij af, nu overal in Europa hervormingen in de sociale zekerheid en het stedelijke beleid plaatsvinden en een individualiserend en moraliserend armoedediscours ons terug dreigt te brengen naar de negentiende eeuw.

JOOST BEUNDERMAN EN JUSTIN BEAUMONT

"De geschiedenis van de mensheid toont een geleidelijke groei en opgang van de massa's van het menselijke ras naar een hoger plan. Door de wereld te tonen dat de belangen van het Kapitaal gediend kunnen worden terwijl de Arbeiders, meer dan ooit tevoren, delen in de vruchten van hun harde werk, is hier een voorbeeld geschapen dat op talloze manieren een positieve invloed zal hebben."

Dit waren de woorden van een tijdgenoot die zag hoe in 1893 bij Chicago het nieuwe fabrieksstadje Pullman gebouwd werd. Kort daarvoor was George Mortimer Pullman, fabrikant van luxe treinstellen, tot de verlichte conclusie gekomen dat zijn arbeiders beter af zouden zijn in een speciaal voor hen gebouwd modelstadje dan in de industriële metropool zelf. In het boek 'Urban Disorder and the Shape of Belief' beschrijft Carl Smith hoe velen aan het einde van de negentiende eeuw dachten dat dergelijke maatregelen het probleem van de stedelijke armoede zouden overwinnen. De werkende klassen zouden in een modelstad genezen kunnen worden van hun vele zwaktes en problemen. Het was een waar 'ethisch reveil': de arbeiders zouden fatsoenlijke huisvesting en een morele heropvoeding krijgen, ver weg van de verdorven sloppenwijken in de stad. Daardoor kon 'het plebs' worden geciviliseerd: tucht en orde zouden er heersen en de arbeider zou een verantwoordelijke burger worden die zijn schaarse geld niet verspilde aan alcohol en lichtzinnig vermaak. Het probleem van armoede, dat werd gezien als een gevolg van dergelijke individuele of cultureel gedetermineerde zwaktes van de arbeiders zelf, zou zo vanzelf worden opgelost.

*Rotterdam, een nieuw discours van kansen en mogelijkheden ...*

Hoewel dit voorbeeld afkomstig is uit de Verenigde Staten is het exemplarisch voor veel theorieën over de relatie tussen armoede, de armen en de stad uit die tijd. Een gevoel van optimisme overheerste, waarin algehele verlossing in zicht was aan de horizon van de steeds moderner wordende industriële wereld. Inderdaad werden door zulke paternalistische en moralistische inspanningen verbeteringen bereikt in huisvesting, hygiëne en onderwijs van ten minste een deel van de arme bevolking. Desondanks was deze interesse in het lot van de armen zeer beperkt. Slechts zelden werd bedacht dat armoede niet alleen maar een gevolg was van de fouten van de arbeider zelf of van de abstracte 'corrumperende invloed van de stad', maar dat er misschien ook structurele oorzaken lagen in de manier waarop de kapitalistische economie en samenleving op dat moment waren ingericht.

**Abstracte en onvermijdelijke krachten**

De tegenstelling tussen individualistische en structurele verklaringen voor armoede heeft sindsdien altijd bestaan.

In het algemeen kunnen er vier basis-houdingen worden onderscheiden tegenover armoede en de armen, die ontstaan uit opvattingen over de oorzaak ('lot' of 'schuld') en over het schaalniveau waarop deze oorzaak speelt (individu of maatschappij; zie de figuur).

Zij die armoede zien als een individueel lot beschouwen armoede als een uitzonderlijk verschijnsel dat mensen 'overkomt' als gevolg van pech, persoonlijk ongeluk of Gods wil. Ook mensen die uitgaan van individuele schuld zien armoede als iets uitzonderlijks, in die zin dat het volgt uit afwijkingen van de culturele norm. Armoede is voor hen de consequentie van individueel gedrag en tekortkomingen van de armen zelf, bijvoorbeeld luiheid, gebrek aan discipline en losse zeden. Beide opvattingen ontkennen dat armoede iets te maken kan hebben met structurele of maatschappelijke oorzaken. Zij die een maatschappelijk lot zien, gaan wel uit van oorzaken in de samenleving, maar die liggen buiten de macht van individuele of collectieve mogelijkheden tot beïnvloeding: armoede is het gevolg van abstracte en onvermijdelijke krachten zoals marktwerking, de globalisering van de economie en technologische ontwikkeling. Wie daarentegen maatschappelijke schuld als uitgangspunt neemt, ziet armoede als een gevolg van uitsluitingsprocessen die op hun beurt gerelateerd kunnen worden aan het handelen van bepaalde actoren in de maatschappij, die daardoor dus ook (indirect) verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het bestaan van armoede. De armen worden dan beschouwd als slachtoffer van structurele ongelijkheden in de samenleving, zoals wanneer door machtsverschillen sommige groepen hun belangen beter kunnen behartigen dan andere. Uiteraard is een dergelijke karakterisering slechts een ruwe benadering van de uiteenlopende en vaak gemengde ideeën die mensen hebben over dit onderwerp. Een zekere geografische

dimensie is bij dergelijke ideeën wel vast te stellen. De individuele schuldbenadering is bijvoorbeeld overheersend in de Verenigde Staten. Velen hebben daar geen medelijden met de armen want die hebben zelf gefaald in het waarmaken van de Amerikaanse droom. Het terugvallen op de overheid wordt nauwelijks geaccepteerd, hetgeen zich duidelijk uit in een zeer zwak sociaal stelsel.

In Europa daarentegen worden armen minder beschouwd als mislukkelingen. In rooms-katholieke culturen lag vanouds nadruk op de werking van het lot (zowel op individueel als op maatschappelijk niveau) en in Noord-Europa groeide, net als in Nederland, in de twintigste eeuw algemeen de overtuiging dat de maatschappij verantwoordelijk is voor het bestaan van armoede. De structurele dimensie van het vraagstuk werd erkend en daarmee ontstond maatschappelijk draagvlak voor het tegengaan van ongelijkheden via inkomensredistributie en emancipatoir beleid door de overheid. Hoewel er verschillen zichtbaar zijn tussen bijvoorbeeld het meer conservatief-liberale Verenigd Koninkrijk en sociaal-democratische verzorgingsstaten zoals Zweden, gebeurde dit overal in Europa. Deze ontwikkeling van de verzorgingsstaat was universeel: alle burgers van een land hadden gelijke rechten. Wel had het armoedevraagstuk, en dus het beleid, een stedelijke dimensie, omdat grote verschillen in welvaart en welzijn zich daar het scherpste aftekenden. Daarom is het niet verwonderlijk dat een groot deel van de literatuur over stedelijk beleid tot ver in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw met name gericht was op de ongelijke verdeling van inkomen en toegang tot voorzieningen en op de strijd tussen verschillende groepen in de stad om bijvoorbeeld huisvesting, openbare ruimte en politieke invloed. Sociale kwesties werden met name rond zulke thema's gedefinieerd, zoals in 'Social Justice and the City' van de beroemde geograaf David Harvey en 'The Urban Question'

van de Spaanse socioloog Manuel Castells.

**De ondernemende stad**

Sindsdien is er veel veranderd. Na de economische recessie die de Westerse wereld trof in de jaren zeventig begon er een periode van ingrijpende economische herstructurering en hervorming van de verzorgingsstaat. Veel steden verloren grote delen van hun traditionele economische zwaartepunt, de industriële sector. Daarbij kwam dat de nationale overheid moest bezuinigen onder druk van teruglopende inkomsten en toegenomen uitgaven, onder meer aan uitkeringen. De pijn van deze bezuinigingen werd zwaar gevoeld in steden. Een nieuw stedelijk beleidsdiscours werd zichtbaar, dat de stad afschilderde als een economische motor die was stilgevallen en die gerepareerd moest worden. Stedelijk beleid ging zich richten op het stimuleren van economische groei onder het motto: 'We moeten eerst welvaart creëren voordat we die kunnen herverdelen.' Stadsbesturen gingen zich ondernemender opstellen, waarvoor in de literatuur vaak de term 'the entrepreneurial city' wordt gebruikt. Inderdaad volgden er periodes van grote economische groei en stedelijke voorspoed, waarbij de groei in de dienstensector en de opkomst van de vermaak- en toeristenindustrie een belangrijke rol speelden. Echter, het probleem van de armoede verdween daar niet mee. Integendeel. Terwijl sommigen profiteerden van de veranderingen in de stedelijke economie, zagen anderen, zoals laagopgeleiden en groepen migranten, hun positie op de arbeidsmarkt slechter worden. Voor hen dreigde structurele achterstelling of uitsluiting, een nieuwe vorm van armoede. Paradoxaal genoeg heeft dit hardnekkige voortbestaan van armoede niet geleid tot blijvende politieke of beleidsaandacht voor het onderwerp. Hoewel stedelijke problemen nog steeds overal in Europa volop aandacht krijgen, lijkt de term 'armoede' zelf uit het zicht verdwenen te zijn ten gunste van thema's als criminaliteit, veiligheid, segregatie en concentratie van immigranten, probleemwijken en gebrekkige integratie van probleemgroepen in de 'normale' samenleving. Armoede lijkt volledig te zijn gereconceptualiseerd als 'sociale uitsluiting', een term die recentelijk gepopulariseerd is in het kader van

	Lot	Schuld
Maatschappij	'maatschappelijk lot'	'maatschappelijke schuld'
Individu	'individueel lot'	'individuele schuld'

Basishoudingen tegenover armoede en de arme - Bron: Van Oorschot en Halman (1998)

grootstedelijk beleid en initiatieven van de Europese Unie op dit vlak. Het concept van sociale uitsluiting voegt inderdaad een waardevolle dimensie toe aan het armoededeбат, aangezien het gericht is op sociale en economische processen die tot armoede leiden en op de multidimensionale kenmerken van armoede en uitsluiting. Echter, in dit discours wordt steeds vaker gebruik gemaakt van uitdrukkingen zoals 'marginalisering' en afwijking van de 'normale' waarden en normen van de maatschappij. Wat betekent deze trend in het armoededeбат? En wat zijn de mogelijke gevolgen voor het gevoerde beleid en de positie van de armen in Europese steden?

#### Vernedering van de achterblijvers

Door de opkomst van de 'ondernemende' stad die meer gericht is op economische dan op sociale doelen lijken sociale kwesties steeds meer naar de achtergrond te verdwijnen, of gereconceptualiseerd te worden in minder sociale termen. Om economische groei te bevorderen, richten steden zich vaak sterk op het aantrekken van investeerders, hoogopgeleide arbeidskrachten, toeristen en welvarende consumenten. Dat termen als 'city marketing' en 'imagopolitiek' tegenwoordig in de mode zijn, is dan ook geen toeval. Wie aan steden denkt, denkt tegenwoordig vaak aan prestigieuze festivals of culturele faciliteiten, zoals de vele musea die overal in Europese verrijzen of ingrijpend vernieuwd worden. Dat is ook de bedoeling. In de economische competitie-strijd waar veel steden zich in laten meeslepen, wordt de stad gepresenteerd als een plek vol cultureel avontuur en economische mogelijkheden. Overal is 'groeipotentieel' en 'ruimte voor creativiteit'; stadsbestuurders worden een soort managers die deze groei efficiënt en gladjes laten verlopen, in plaats van vertegenwoordigers van de burgers. 'Just do it', lijkt de algemene mantra, ofwel: 'Gewoon gaan!'

Maar wat gebeurt er met diegenen die niet zo makkelijk meedoen? Wat is de plek van de arme in dit verhaal? De stad-als-bedrijf is een nogal selectieve metafoer die leidt tot stigmatisering en vernedering van de 'achterblijvers'. Zij worden impliciet weer zelf verantwoordelijk gehouden voor hun toestand. Het a-politieke 'alles kan'-discours brengt ons zo terug bij de klassieke 'individue-

le schuld'-houding ten opzichte van armoede, met het daarbij behorende negentiende-eeuwse moralisme. In zijn meest extreme vorm weigert een dergelijke verschuiving van het debat armoede te zien als een uitkomst van maatschappelijke problemen. Het idee dat mensen in moeilijke tijden een natuurlijk recht zouden hebben op steun van de overheid verliest hiermee zijn legitimiteit en ook wordt vergeten dat iedereen wel eens, op een bepaald moment, steun nodig kan hebben. In plaats daarvan wordt er weer gesproken over een 'onderklasse' die zijn problemen aan zichzelf te danken heeft, door een cultuur die afwijkt van de norm of door individuele tekortkomingen. Deze onderklasse sluit dus in feite zichzelf uit en heeft niet zozeer recht op solidariteit alswel de plicht om zich aan te passen. Dit is des te meer zichtbaar in economisch moeilijkere tijden en in de context van de huidige veiligheidsobsessie en groeiende angst voor buitenlanders. Aangezien beide laatste trends een duidelijk 'stedelijke' dimensie hebben,

zijn hier de stigmatisering van (vaak etnische) 'probleemgroepen' en hun wijken het duidelijkst merkbaar. Het afwijkende gedrag van de onderklasse weerhoudt hen ervan om 'normaal' op te gaan in de samenleving, en beleid moet 'dit gedrag' of 'die cultuur' in dergelijke wijken dus bestrijden. Hoewel het niet zo is dat zulke veronderstellingen algemeen aanvaard zijn in stedelijk beleid en de toon in het debat vaak slechts subtiel is veranderd, is een impliciete aanname dat de 'armen' een aparte categorie zijn die apart behandeld moet worden, vaak merkbaar. In deze context van de 'ondernemende' stad en van een intolerante houding ten opzichte van de armen dreigt het sociale karakter van stedelijk beleid te verdwijnen; economische integratie in de ondernemende maatschappij wordt het voornaamste doel van een nieuwe morele kruistocht.

De artikelen in dit themanummer gaan alle uit van de recente ontwikkelingen in West-Europese steden, als gevolg van



globalisering, veranderingen in de stedelijke economie en politieke kwesties rond de verzorgingsstaat. Hoewel ze niet tot dezelfde conclusies en aanbevelingen komen, zijn er enkele rode draden. Een daarvan is een focus op 'nieuwe armoede'. Het artikel van Herman Noordegraaf neemt de nieuwe armoede in de samenleving als uitgangspunt en formuleert daaruit nieuwe opgaven voor de strijd tegen armoede zoals die onder meer door kerken gevoerd wordt. Claude Jacquier gaat expliciet in op nieuwe conceptualisering van het fenomeen. Ook Aat Brand richt zich op nieuwe armoede. Hij neemt zeer schrijnende gevallen in Rotterdam onder de loep, die weliswaar uitzonderlijk zijn (zonder te impliceren dat hier de schuld bij de getroffen zelf ligt) maar zeker aandacht behoeven. Aandacht voor discursusveranderingen is zeer duidelijk aanwezig in de artikelen van Hans Thor Anderen en van Roger Andersson en Ingemar Elander die respectievelijk de Deense en Zweedse (politieke) situatie bespreken. Beide bijdragen zijn interes-

sant vergelijkingsmateriaal voor debatten elders, zeker in Nederland. Ze introduceren ook allebei een beleid dat vaak wordt gepresenteerd als antwoord op de voortdurende armoede: het zogeheten gebiedsgerichte beleid. Hoewel er soms goede argumenten voor zijn om beleidsinitiatieven te richten op specifieke stadsbuurten, is een kritische houding hierbij geboden. Gebiedsgericht beleid kan in sommige gevallen geïnterpreteerd worden als een ruimtelijke expressie van de hierboven besproken trends in stedelijk beleid waarbij economische doelen belangrijker worden dan sociale, en waarbij de 'onderklasse' een aparte behandeling krijgt die stigmatiserend werkt. Het artikel van Pascal de Decker en Maarten Loopmans is een kritische evaluatie van gebiedsgericht beleid in Vlaanderen. Uit de beleidsevolutie die zij schetsen blijkt dat dergelijk beleid grote kans loopt om te verworden tot stedelijk ontwikkelingsbeleid waarbij de armen uit beeld verdwijnen. Dit wordt echter, in een interview, tegengesproken door Linda Boudry die leiding geeft aan het nieuwe Vlaamse stedenbeleid. Verdere artikelen richten zich op andere aspecten van dit zo dominante verschijnsel in Europees stedelijk anti-armoedebeleid: het artikel van Maria Bruquetas Callejo, Andres Walliser Martinez en Francisco Javier Moreno Fuentes bespreekt het probleem van starheid in gebiedsgericht beleid ten opzichte van de dynamische armoede-problematiek. Karien Dekker bespreekt pogingen in stedelijk beleid om de betrokken groepen zelf meer inspraak te geven en Jacob Norvig Larsen gaat in op de effecten van dit beleid in de Deense context. Ten slotte biedt een dubbelinterview met twee sociale activisten in Rotterdam, dominee Hans Visser en Herman IJzerman, een kijk op de praktijk van de strijd tegen armoede en op de verschillende werkwijzen die daarbij mogelijk zijn. Debatten over stedelijke armoede dreigen meer en meer te gaan lijken op een herformulering van het negentiende-eeuwse discours dat armen zelf verantwoordelijk hield voor hun situatie. Dergelijke individualistische benaderingen van het fenomeen worden steeds populairder in een stedelijk beleid dat eenzijdig nadruk legt op economische groei; een nieuw beschavingsoffensief

is het gevolg, ditmaal om de armen te integreren in de 'normale' ondernemende maatschappij. Armoede, dat blijkt uit de artikelen in dit themanummer, is echter een ingewikkeld probleem waarbij simplistische stigmatisering vermeden dient te worden. Wij hopen dat dit nummer bijdraagt aan een grotere aandacht voor en beter inzicht in het fenomeen. Erkend moet worden dat armoede een politiek probleem is, dat vraagt om vernieuwende ideeën.

**Joost Beunderman studeert stadsgeografie aan de faculteit ruimtelijke wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Justin Beaumont is als post-doc onderzoeker en docent verbonden aan het Urban and regional research centre Utrecht (URU) van dezelfde faculteit. Beiden zijn redacteur van AGORA.**

**Literatuurselectie**

Benassi, D., Y. Kazepov, et al. (1997) 'Socio-economic restructuring and urban poverty under different welfare regimes'. In Moulaert, F. and A. J. Scott (eds.) *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century*, pp. 174-218, London: Pinter.

Byrne, D. (1999) *Social Exclusion*, Buckingham: Open University Press.

Castells, M. (1977) *The Urban Question: a Marxist approach*, London: Arnold

Hall and Hubbard (1998) *The Entrepreneurial City: geographies of politics, regime and representation*, Chichester: Wiley.

Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, London: Arnold.

Jessop, B. (1995) 'Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain: reflections on regulation, governance and welfare-state', *Environment and Planning A*, 27(10): 1613-26.

Oorschot, W. van and L. Halman (1998) *Blame or fate, individual or social? An international comparison of popular explanations of poverty*, AWSB, Utrecht

Peck, J. (2000) *Workfare States*, New York: Guilford Press.

Smith, C. (1995) *Urban Disorder and the Shape of Belief*. Chicago: University of Chicago Press

Somerville, P. (2000) *Social Relations and Social Exclusion: rethinking political economy*, London: Routledge.



(Foto Justin Beaumont)

... maar gaat het altijd op? En voor iedereen?