

Onbegonnen werk of onontgonnen terrein?

De waarde van de sociale pijler voor herstructurering

Een veelgehoorde klacht over het Grotestedenbeleid is de selectieve aandacht voor fysieke oplossingen. Terwijl herstructurering in achterstandswijken gemeengoed is geworden, worstelen beleidsmakers nog altijd met de invulling van de sociale pijler. Er is weinig aandacht voor sociale processen. Bewonersparticipatie gaat vaak gepaard met een terugtrekkende overheid. Om herstructurering tot een succes te maken moeten overheid en civil society juist gezamenlijk optrekken.

PETER VAN DER GRAAF

Toen Paars II in 1998 het begrip 'sociale pijler' introduceerde, was er net een grote evaluatie uitgevoerd van de eerste convenanten tussen het Rijk en de grote en middelgrote steden. De kritiek was niet mals: er was te weinig vooruitgang geboekt op het vlak van de sociale achterstand en de leefbaarheid en veiligheid van buurten, met name in de grote steden en in het bijzonder in de achterstandswijken. Bovendien kregen de steden het verwijt dat er nog steeds te verkokerd werd gewerkt, met een woud aan regelingen en tijdelijke projecten. Om de interne samenhang in het stedelijke beleid te versterken en daarmee betere resultaten te bereiken, presenteerde het kabinet de drie pijlers van het Grotestedenbeleid, waaronder de sociale pijler. Sindsdien maken veel overheden en

professionals (inclusief wetenschappers) zich druk over de invulling van dit begrip. Alle publicaties en rapporten ten spijt leidde de nieuwe indeling van het Grotestedenbeleid in de praktijk paradoxaal genoeg juist tot een nieuwe verkokering en eenzijdige afbakening van het sociale veld. De voorgestane integrale samenwerking tussen de drie pijlers liep in veel gemeenten uit op een herindeling van beleidsclusters met weinig wisselwerking. Vanuit de drie pijlers zou een gezamenlijke bijdrage aan het 'dak' moeten worden geleverd, maar in de praktijk werkte elke pijler aan zijn eigen problemen en oplossingen en was er weinig aandacht voor de bijdrage van de ene beleidssector aan de doelen van de andere beleidssector.

Binnen het debat over herstructurering lijkt daar verandering in te komen. Het revitaliseren en herstructureren van de bestaande woningvoorraad, vanouds

één van de kerntaken van de fysieke pijler, staat hoog op de agenda van veel gemeenten. Ook in Den Haag krijgt de stedelijke vernieuwing, en dan met name de aanpak van 56 wijken, veel aandacht. Herstructurering wordt daarbij niet alleen gemotiveerd op grond van een verouderd woningaanbod en een mismatch tussen aanbod en vraag. Veel gemeenten zien hierin ook een kans om een aantal hardnekkige sociale problemen in deze wijken aan te pakken. Herstructurering is in hun ogen niet alleen een fysiek middel, maar ook een sociaal instrument. Het moet bijdragen aan de vermindering van problemen als onveiligheid, armoede en overlast en leiden tot verbetering van de sociale cohesie in buurten en wijken. Om herstructurering als sociaal instrument in te kunnen zetten wordt naarstig gezocht naar afstemming en samenwerking met de sociale pijler.

Hooggespannen verwachtingen

De veronderstelde sociale effecten van het wonen in een geherstructureerde wijk zijn, kort samengevat, het verbeteren van de sociale mobiliteit van bewoners in achterstandssituaties en het bewerkstelligen van meer sociale cohesie of anders gezegd: minder grote verschillen tussen groepen. Dit laatste vanuit het idee dat fysieke nabijheid leidt tot sociale nabijheid. Kapitaalcrachtige bewoners zouden zorgen voor meer sociaal kapitaal en daarmee betere voorwaarden scheppen voor individuele sociale mobiliteit. Met andere woorden: mensen met lage inkomens kunnen zich optrekken aan de sociale competenties van hogere inkomensgroepen. Vertrek van hogere inkomensgroepen leidt dan tot sociale armoede bij de achterblijvers.

Klopt dit? Niet volgens de Amsterdamse onderzoekster Talja Blokland.

Integendeel, stelt zij: juist onder de belangrijkste groep die wooncarrière moet kunnen maken, de hoger opgeleide tweeverdieners onder de 36 jaar, is er sprake van geringe deelname aan vrijwilligerswerk en weinig individuele politieke participatie. De meesten zijn hoogstens passief lid van organisaties die weinig belang hebben voor de vorming van sociaal kapitaal. Hoger opgeleiden laten wel eerder van zich horen

Het Grotestedenbeleid richt zich vooral op de fysieke pijler.



(Foto: J.P. Berentsen)

en dragen op die manier misschien hun steentje bij aan het verbeteren van de woonomgeving, maar dit gebeurt op individuele titel. Ze zetten hun individuele vaardigheden in om iets aanhangig te maken wat zij als een probleem ervaren. Als ze al betrokken raken bij collectieve inspanningen (wijkcomités, buurtverenigingen), leidt dit bovendien niet zelden tot verdringing van lager opgeleiden die niet over dezelfde communicatievaardigheden beschikken om te participeren in de heersende bestuurscultuur.

En zelfs al zouden de economisch rijkere over meer sociaal kapitaal beschikken, dan nog blijkt uit velerlei onderzoek dat gedifferentieerde wijken nog niet automatisch tot integratie leiden. Op het microniveau van straat en buurt leidt menging (differentiatie) niet tot verdere integratie. In gemengde wijken leidt 'meeting' (de gelegenheid tot contact) zelden tot intensieve 'mating' (het daadwerkelijk hebben van betekenisvolle contacten). Interacties met buurtgenoten voldoen veelal aan het principe van 'soort zoekt soort'. Door het blijven de sociale onderscheid trekken arme mensen zich niet aan hogere inkomens op en doen hogere inkomens ook geen toenaderingspogingen. Zij zijn ook niet van zins om een voortrekkersrol in de buurt te gaan vertolken. De slotsom is dat differentiatie niet leidt tot de gehoopte verheffing: kansarme bewoners lijken er weinig mee op te schieten als zij in minder gesegmenteerde gebieden komen te wonen.

Op zichzelf heeft herstructurering als sociale interventie dus weinig waarde. Integendeel, herstructurering gooit het dagelijkse sociale leven van bewoners danig overhoop. Buurten stromen soms letterlijk leeg door grootschalige sloop of zien een deel van de bewoners verdwijnen. Soms tijdelijk, maar een bepaalde groep bewoners grijpt de herstructurering ook aan om naar elders te verhuizen. Daarvoor in de plaats komen nieuwe bewoners met een andere geschiedenis en andere gebruiken. Sociale verbanden, die soms pas kort voor de herstructureringsoperatie zichtbaar worden, zullen veranderen. Het is nog maar de vraag of deze verbanden opnieuw vorm zullen krijgen in de 'nieuwe buurt'. Achter de herstructureringsplannen gaan soms sociale problemen schuil die zich in volle hevigheid kunnen manifesteren tijdens de fase

van herstructurering. Er ontstaan dan cumulaties van problemen: leegstand, overlast en criminaliteit. Veel corporaties en gemeenten grijpen dan ook naar sociale programma's en projecten om deze problemen het hoofd te bieden.

Eenzijdig denken

Sociaal wordt bij herstructurering vaak vertaald als het streven om bewoners, zowel de blijvers als de nieuwkomers, intensief te betrekken bij de planvorming en de uitvoeringsfase. Op allerlei manieren wordt geprobeerd bewoners hierbij te betrekken, variërend van het informeren van bewoners en het inventariseren van hun wensen tot het meebeslissen over te nemen maatregelen met behulp van leefbaarheidsbudgetten of verenigingen van wijkeigenaren. Deze eenzijdige invulling is vaak een hele heikele: ontwerpers vrezen een vergaarbak aan bewonerswensen, terwijl bewoners zich niet altijd herkennen in het resultaat van het ontwerpproces of vinden dat ze te laat en te weinig gehoord worden. De gemeente wil van haar kant geen verwachtingen wekken die ze niet kan waarmaken en is vaak ontevreden met het bereik onder bewoners; ze ziet steeds dezelfde gestaalde kaders aanschuiven.

Sociaal is echter veel meer, namelijk aandacht voor sociale processen. Participatie van bewoners is een georganiseerde vorm van zo'n proces. Maar daarnaast spelen zich allerlei andere sociale processen in een herstructureringsbuurt af. Overlastgevende jongeren stop je niet door 'hun' pleintje om te bouwen tot een groen park met wipkippen, net zo min als zwervers verdwijnen door antislaapbanken neer te zetten. Deze processen verplaatsen zich hooguit naar een andere ruimte, zodat men daar een probleem rijker is. Nadenken over sociale processen in de brede zin van het woord en de relatie van deze processen tot de fysieke ruimte is daarom ook essentieel om tot een goede afstemming van herstructureringsplannen en sociale programma's te komen.

De hooggespannen verwachtingen lopen niet alleen vast in een beperkte invulling van de sociale pijler, maar lijden ook aan een 'zero sum'-denken, waarbij bewonersinzet gelijk staat aan een terugtrekkende overheid. De sociale ambities bij herstructurering benadrukken eenzijdig de verantwoordelijkheid

van burgers. Door bewoners van allerlei rangen en standen (lees: inkomensklassen en etnische groepen) bij elkaar te zetten ontstaat een uitwisseling van sociaal en cultureel kapitaal, die alle achterstandsproblemen in de wijken van grote steden als sneeuw voor de zon doen verdwijnen. Door bewoners te 'empoweren' en gezamenlijk hun eigen problemen aan te laten pakken kan de overheid een stapje terug doen. Dit is zelfs gewenst om dit proces niet voor de voeten lopen. Allerlei dure sociaal-economische voorzieningen kunnen daarmee worden afgebouwd en sociale beroepskrachten mogen uit de buurter verdwijnen.

Deze voorstelling van zaken gaat compleet voorbij aan de dynamiek tussen de overheid en de civil society, waarbij de kracht van de civil society mede afhankelijk is van de inzet van de overheid. Informele verbanden van burgers gericht op sociale integratie, zijn vaak verankerd in structurele voorzieningen die door de overheid gefinancierd worden, zoals buurthuizen, scholen, woningbouwcorporaties, enzovoorts. Op hun beurt zijn deze voorzieningen weer afhankelijk van de bereidheid en vrijwillige inzet van burgers om een maatschappelijke rol te kunnen vervullen. Zoals Putnam heeft laten zien, draagt een sterk maatschappelijk middenveld bij aan een goed functionerende overheid.

Het omgekeerde gaat eveneens op: een goed functionerend maatschappelijk middenveld heeft een sterke overheid nodig die op basis van haar inzet vertrouwen genereert onder burgers om zich collectief in te zetten voor de deelname aan de samenleving. De formele voorzieningen die de overheid opzet en de verbanden die zij aanknoopt met burgers, verankeren de inzet van burgers en maken collectieve actie mogelijk binnen de veilige kaders die de overheid daarmee biedt. Een overheid die haar bijdrage aan de civil society verwaarloost, verwaarloost daarmee de vrijwillige verbanden van burgers die zich inzetten voor de publieke taak.

Samen optrekken

Herstructurering vraagt niet alleen inzet van burgers, maar daarnaast betrokkenheid van de overheid en professionele organisaties. Het gaat veel meer om een balans, waarbij de overheid er enerzijds naar streeft om een

adequaat voorzieningenniveau te realiseren, met name ten behoeve van de meest kwetsbare groepen en gebieden in een stad, en anderzijds zoveel mogelijk probeert aan te sluiten bij bestaande competenties van individuen en groepen in achterstandsituaties en die probeert te versterken. Een voorbeeld van deze balans is te vinden in het Rotterdamse Opzoomeren.

Opzoomeren verwijst naar de Opzoomerstraat in de deelgemeente Delfshaven waar bewoners in 1989 zelf het initiatief namen om gezamenlijk de straat schoon te maken en op te knappen. Dit initiatief werd overgenomen door het projectbureau Sociale Vernieuwing van de gemeente en sindsdien heeft deze aanpak zich als een olievlék uitgebreid over de stad. Bij Opzoomeren draait het in eerste instantie om kleinschalige en laagdrempelige initiatieven die door bewoners worden opgezet. Dat kan een straatbarbecue zijn, een kinderplaybackshow, maar ook het gezamenlijk vegen van de stoep. Voor deze straatacties worden beloningen uitgereikt in de vorm van 'premies op actie'.

Opzoomeren wordt niet alleen aangejaagd door dit eigen initiatief van bewo-

ners. Het is ook een gestuurd proces: deelgemeenten stellen budgetten beschikbaar en schakelen opbouwwerkers in. En door een stedelijk bureau worden steeds nieuwe campagnes ontworpen om de 'beweging' gaande te houden. Dit campagnebureau is voortdurend in de weer om straatacties te laten culmineren in stedelijke finales zoals de 'Goeiemorgen!'-campagne van 1999, met een optocht van 10.000 elkaar begroetende Rotterdammers uit meer dan 600 actieve straten. Ook is dit bureau actief in het stimuleren van minder gebruikelijke contacten zoals tussen jong en oud en tussen allochtoon en autochtoon. Voor de beleidsmakers is dit opbouwen van sociale netwerken inmiddels uitgegroeid tot het belangrijkste uitgangspunt. En dit doel, het wezenlijk bijdragen aan het sociale klimaat in een straat, is behoorlijk succesvol, zo blijkt uit onderzoek.

Opzoomeren illustreert de meerwaarde van het samen optrekken van overheid en burgers. Het initiatief van bewoners wordt ondersteund door een professionele stedelijke organisatie die met campagnes en het beschikbaar stellen van materialen sociale ontmoetingen organiseert tussen verschillende groepen

bewoners. Bewoners geven zelf aan dat zonder deze steun de activiteiten niet van de grond zouden zijn gekomen, maar waarderen tegelijkertijd de ruimte die ze krijgen om zelf verantwoordelijkheid te nemen in hun buurt of straat, daarin gesterkt door de inzet van gemeentelijke diensten en woningcorporaties. Met het opgebouwde sociale kapitaal zijn ze in staat om in hun buurt sociale problemen als criminaliteit, overlast en onveiligheid aan te pakken.

Fysiek en sociaal verknopen

Het toepassen van deze samenwerking op herstructurering vraagt een andere inrichting van het fysieke plan- en uitvoeringsproces. Aandacht voor sociale processen begint nu vaak waar fysieke procedures ophouden. Pas als het plan van aanpak klaarligt, wordt nagedacht over een sociale component, vaak ingevuld als inspraak of op zijn best als ondersteuning bij verhuizing. De fysieke en de sociale pijler binnen het Grotestedenbeleid operen nog grotendeels gescheiden. Deze verkokering wordt in de hand gewerkt door het eerder genoemde 'zero sum'-denken. De fysieke inrichting wordt gezien als een taak van overheid en corporaties, sociale

Sociale menging leidt niet automatisch tot integratie.



(Foto: J.P. Borenissen)

relaties zijn daarentegen een zaak van burgers. Burgers mogen op bepaalde momenten in het planproces hun zegje doen, maar de regie is in handen van bestuurlijke en fysieke professionals. Op hun beurt dienen deze professionals bewoners slechts te faciliteren in het sociale buurtverkeer. Ingrijpen is hoogstens gewenst wanneer het fout gaat. Het verknopen van fysieke en sociale ingrepen vraagt echter een meer gezamenlijk en gelijktijdig optrekken van beide partijen. Door bij de opzet en de uitvoering van herstructurering aansluiting te zoeken bij de aanwezige sociale verbanden en activiteiten van burgers en gezamenlijk aanvullende sociale programma's op te zetten kan niet alleen de sociale pijn van herstructurering verzacht worden, maar kunnen daadwerkelijk de sociale problemen in buurten, waar het mede om begonnen was, aangepakt worden. Omdat deze (sociale) veranderingen pas geleidelijk zichtbaar worden tijdens de herstructurering, dient het fysieke planproces hierop aangepast te worden. Door de beschikbare ruimte niet meteen vol te bouwen, maar ruimte te laten voor sociale en fysieke voorzieningen die aansluiten bij de behoeften en wensen van nieuwe en oude bewoners, kan worden bijgedragen aan de sociale ontwikkeling van een gebied.

Maar ook daarbij is synergie mogelijk. Door voorafgaand aan de bouwplannen de verbanden en activiteiten van burgers te inventariseren en de sociale beleving van de ruimte in kaart te brengen, kan in het ontwerp hierop worden aangesloten. Dit vergroot niet alleen de betrokkenheid van bewoners in het proces, maar ook de duurzaamheid van de uitkomsten. Een geografische ruimte is namelijk niet alleen een bouwdoos waarvan de blokken opnieuw gestapeld kunnen worden, maar heeft ook een sociale betekenis en functie voor de mensen die er wonen en er gebruik van maken. Indien de indeling en vormgeving van de fysieke ruimte niet aansluit bij deze beleefde of symbolische ruimte, zal het gebruik van de ruimte sterk afwijken van de bedoeling van de ontwerpers.

Hoewel de indeling van de ruimte het gebruik ervan deels kan sturen, wordt dat veel sterker bepaald door de beleving van de ruimte. Dit is een sociaal proces, gestuurd door sociale interactie en activiteiten. Inzicht in de manieren

waarop gebruikers zich in ruimten bewegen en de sociale processen die zich daar afspelen, is cruciaal voor het laten landen van een fysieke interventie. Via Opzoomerachtige activiteiten kunnen deze processen tijdens de herstructurering gestuurd worden door het creëren van een positieve beleving en interactie met andere bewoners en professionals. Van de fysieke sector vraagt dit een meer open en procesmatige benadering. Van de sociale sector vraagt dit een nieuwe professionaliteit om fysieke ingrepen op hun sociale waarde te kunnen schatten en te gebruiken en de kwaliteit om in te kunnen spelen op de dynamische sociale verbanden en activiteiten van burgers.

Zonder inbreng van de sociale pijler heeft herstructurering als sociale interventie weinig waarde. In weerwil van alle mooie sociale ambities, haalt herstructurering het sociale leven van een buurt meer overhoop dan dat zij het opbouwt, laat staan dat sociale problemen worden opgelost. Een daadwerkelijk verknopen van de fysieke en de sociale pijler binnen het Grotestedenbeleid vereist meer dan het organiseren van bewonersinspraak. Aansluiten bij de sociale processen die zich binnen de civil society van de buurt afspelen is essentieel, waarbij een gelijktijdige inzet van (bestuurlijke en fysieke) professionals en burgers noodzakelijk is. Een passende metafoor is het denken in communicerende vaten. Een actieve overheid die bewonersinitiatief stimuleert en ondersteunt met passende sociale voorzieningen, maakt het bewoners mogelijk om zelf sociale problemen in hun buurt aan te pakken. Herstructurering biedt daarvoor nieuwe kansen. Via Opzoomerachtige activiteiten kunnen sociale processen in de buurt tijdens de herstructurering gaande worden gehouden en zelfs gekoppeld worden aan het fysieke proces. Via interactie in de buurt wordt namelijk ook de beleving van de buurt gestuurd. Deze beleving bepaalt voor een groot deel het gebruik van de ruimte. Om op dit proces te kunnen anticiperen is een open houding en een procesmatige blik van beleidsmakers en stedenbouwkundigen nodig. Alleen op deze wijze kan de sociale pijler van waarde zijn voor herstructurering.

Peter van der Graaf werkt als onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht en heeft als gastredacteur meegewerkt aan de totstandkoming van dit themanummer.

Literatuurselectie

- Blokland, T., (2001). Middenklassers als middel. Het grotestedenbeleid en de betekenis van midden- en hogere inkomensgroepen voor grootstedelijk sociaal kapitaal. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij, 28, nr. 1, pp. 42-53.
- Duyvendak, J.W. & P. van der Graaf (2000), De dynamiek van de sociale infrastructuur. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Duyvendak, J.W. & P. van der Graaf (2001), Opzomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van Opzomeren in Rotterdam. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Fortuin, K., P. van der Graaf & K. van Vliet (2001), Eendjes voeren. Verkenning sociale component Singelplan. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Kleinhans, R., L. Veldboer & J.W. Duyvendak (2000), Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen. Den Haag: Ministerie van VROM.