

Het gevarieerde bestaan van de integrale aanpak.

MAARTEN LOOPMANS EN JUSTUS UITERMARK*

De modieuze integrale aanpak in het stedelijk beleid kent vele gezichten. Zoveel werd wel duidelijk tijdens het congres 'Resultaatgerichte benadering van achterstandswijken: dankzij of ondanks een integrale aanpak?' dat op 28 september werd georganiseerd door het Nederlands Studie Centrum. In een inleidende lezing benadrukte de Utrechtse socioloog Roelof Hortulanus dat dit geen probleem hoeft te zijn. Iedere wijk heeft zijn eigenheid en het beleid moet daarop inspelen om succesvol te kunnen zijn. Dat wil echter niet zeggen dat het optimaal benutten van lokale potenties altijd de beste methode is, want dit blijkt telkens weer een ontoereikend alternatief voor het aanpakken van sociale problemen.

"Het is asociaal om mensen met grote problemen bij elkaar in een wijk te laten wonen... Gemeenten en instellingen zeggen [echter] dat ze daar niet in kunnen sturen," aldus socioloog Roelof Hortulanus in een interview met het tijdschrift Binnenlands Bestuur. Hij vindt er niets fout aan om de instroom van probleemgevallen te reguleren. Bovendien moeten stijgers volgens hem in de buurt worden vastgehouden door niet altijd voor de goedkoopste oplossing te kiezen. Bij het doen van investeringen moet dus een hoge standaard worden gehanteerd omdat alleen zo de reputatie van

wijken kan worden beïnvloed. Er is intensief beheer nodig van woningen en de openbare ruimte, "ook als dat duur is". Het lijkt een pleidooi van iemand die graag goed verzorgde wijken ziet en dat denkt te bereiken door problemen niet op te lossen maar te verspreiden. Maar elders in het interview en bij Hortulanus' inleiding op het congres werd duidelijk dat met deze ruimtelijke en fysieke ingrepen de basis gelegd zou moeten worden voor sociaal beleid, want daar is volgens hem tot nu toe veel te weinig aandacht aan besteed. Ook dagvoorzitter Jan Rocken zag een duidelijk relatie tussen

fysiek en sociaal beleid: "We weten allemaal dat het zonder woningdifferentiatie niet lukt". Ondanks dat er zoals altijd veel kritiek werd geuit op beleidsmakers, lijken deze uitspraken de insteek van het Grote-Stedenbeleid (GSB) te ondersteunen. Integraliteit met een hoofdletter 'I' staat daarbij immers centraal: verschillende partijen moeten met elkaar werken aan problemen die met elkaar samenhangen en daarbij aandacht besteden aan fysieke, economische én sociale problemen. Deze betekenis van integraliteit staat echter ver af van de manier waarop het begrip in de praktijk wordt ingevuld. Het gevarieerde bestaan van de integrale aanpak: vier voorbeelden en een evaluatie.

OSDORP OP DE SCHOP

Het Zuid-West Kwadrant is een kleine buurt in het Amsterdamse stadsdeel Osdorp. Door de uniforme, grijze bouwblokken is de buurt niet meer aantrekkelijk voor de rijkere bewoners die daarom uit de buurt wegtrekken. Het sociale leven ligt er stil; de grote pleinen en de groene parken aan de rand worden bijna niet meer gebruikt. Samen met de zes aanwezige woningbouwcorporaties startte het stadsdeel hier een 'integraal' project van stedelijke vernieuwing om de buurt nieuw leven in te blazen.

Maar het mooie integrale voornemen blijkt al snel zoek. Waar de bewoners vooral aandacht eisen voor het sociale leven in de wijk, leggen de twee initiatiefnemers (stadsdeel en woningbouwcorporaties) vooral nadruk op het fysieke aspect. Woningen worden gesloopt, samengevoegd en gerenoveerd om meer differentiatie in de buurt te krijgen. Dat wil zeggen: om het aandeel hoge inkomens te vergroten. Tachtig procent van de bewoners gaf aan graag in de buurt te blijven wonen, maar slechts veertig procent zal daar ook in slagen. 'Differentiatie' betekent in dit geval dat door hoge huizenprijzen een deel van de bevolking gedwongen plaats zal moeten maken voor meer welgestelde huishoudens. En dat terwijl het feit dat mensen ergens graag wonen iets is om op in te spelen als je het sociale weefsel van een buurt wil herstellen of in stand houden.

De integrale aanpak leed al schipbreuk voordat het project goed en wel begonnen was. Het initiatief werd eenzijdig genomen door de corporaties en het stadsdeel, die het project uitbesteedden aan een projectbureau. Er werd geen



Straatbeeld in Osdorp (Bron: Sanne Kamp)



(Bron: Sanne Kamp)

integrale wijkanalyse gemaakt; men begon met de ruimtelijke analyse, daarna kwamen de sociale aspecten pas aan bod. De samenwerking tussen zes verschillende woningcorporaties en het stadsdeel werd op zich al gezien als een hele stap vooruit, maar het is duidelijk dat deze coalitie de problemen in de buurt niet 'integraal' kan of wil aanpakken. Er lijkt dan ook duidelijk een rol weggelegd voor de wijkmanager van het stadsdeel, maar hij blijkt nauwelijks contact te onderhouden met het projectbureau. De integrale aanpak lijkt hier niet veel meer te zijn dan een dekmantel om een aantal ingrepen te kunnen doorvoeren die schadelijk zijn voor zowel individuele bewoners als het buurtleven; een situatie die voor de hervormingen in de sociale sector ondenkbaar zou zijn. Sociale doelen lijken niet meer dan een excuus om via ingrijpende maatregelen de inkomsten van woningcorporaties te verhogen en sociale problemen naar andere stadsdelen

te verplaatsen. Ondertussen probeert de wijkmanager te werken aan bewonersparticipatie. Het gevolg is dat bewoners wel mogen meebeslissen over de kleur van het nachtkastje in de nieuwe woningen, maar die achteraf niet blijken te kunnen betalen.

GEEN DOGMA'S

Delfzijl beleefde een economische hausse in de jaren zestig, toen het in het kader van groot-scheepse decentralisaties werd voorbestemd om het 'Rotterdam van het Noorden' te worden. Door de voorspoedige ontwikkeling van havenactiviteiten werd er een sterk groeiende vraag naar arbeidskrachten voorspeld. Om de voorspelde bevolkingsgroei te verwerken was groot-scheepse woningbouw nodig. Onder invloed van de economische omstandigheden nam vanaf de jaren tachtig de vraag naar arbeidskrachten echter af, waardoor ook de bevolkingsgroei werd

geremd. De woningbouw ging echter door, wat Delfzijl tot een unicum in Nederland maakte: al meer dan twintig jaar kampt Delfzijl met een woningoverschot en leegstand van nieuwe woningen. Vanaf de jaren negentig is er in Delfzijl bovendien sprake van selectieve emigratie. Hierdoor heeft de gemeente dan ook niet alleen te kampen met fysieke verloedering, maar ook met een krimpende bevolking die sociaal-economisch marginaliseert. De gemeente is in zijn geheel een achterstandsgebied geworden en een integrale aanpak van de problemen lijkt dan ook gewenst.

Jan Franke van Laaglandadvies heeft daar echter een ander idee over. De integrale aanpak is een dogma geworden, terwijl integraliteit soms helemaal niet nodig is. Het grote probleem van Delfzijl is dat de dynamiek uit de bevolking is verdwenen. In andere achterstandswijken stromen tenminste nog mensen binnen, maar in Delfzijl zijn er enkel achterblijvers. Delfzijl sterft uit en heeft dringend vers bloed nodig.

Maar wie wil er wonen in Delfzijl? Het imago zit tegen, maar Delfzijl heeft volgens Jan Franke eigenlijk heel wat te bieden. Het is mooi gelegen, met uitzicht op het wad en het groene noordoosten van Groningen. De haven is vlakbij en Delfzijl was vroeger een pittoresk vestingstadje. De stad heeft dan ook een groot recreatiepotentieel, maar ligt alleen een beetje afgelegen. Gelukkig voor Delfzijl is er in de afgelopen twee decennia een nieuwe bevolkingsgroep ontstaan die daar niet zoveel om geeft: de 'footloose'-werkkenden in de 'nieuwe economie'.

Deze 'cyberrijken' werken net zolief in het centrum van Amsterdam als ergens anders en zouden zich dus ook in Delfzijl kunnen vestigen, mits hun ideale woning daar staat. Daarom stelt men voor te beginnen met de creatie van nieuwe, hoogwaardige woonmilieus. Daarnaast kunnen er een paar lelijke gebouwen worden gesloopt zodat het uitzicht op het wad en de groene weiden niet wordt belemmerd. En tenslotte wordt ook nog de oude kern gerestaureerd. De zwakke plek van Delfzijl is de ruimtelijke kwaliteit en dus volstaan enkele ruimtelijke ingrepen om de potenties van Delfzijl waar te maken. Er is geen enkele reden voor een integrale aanpak, omdat na de fysieke ingrepen de sociale en economische verbeteringen automatisch volgen. Als Delfzijl weer mooi is, stromen nieuwe bevolkingsgroepen toe en dat brengt vanzelf leven in de brouwerij. Zij geven immers hun geld uit aan winkelen en recreatie waardoor Delfzijl een bloeiende 'fun-city' wordt, waar op hun beurt de oorspronkelijke bewoners ook van profiteren. De nieuwe bevolking blaast ook de lokale verenigingen nieuw leven in en dit verhoogt automatisch de maatschappelijke participatie van de achterstandsgroepen. Nee, in Delfzijl hebben ze echt geen behoefte aan het dogma van de integrale aanpak.

LOMBOK EN EUROPA

Ook in de wijk Lombok in Utrecht ging een paar jaar geleden een projectbureau aan het werk. Dat gebeurde in het kader van het



(Bron: Sanne Kamp)

URBAN-programma van de Europese Unie, een proef om te kijken of Europese bemoeienis met steden gewenst is. Het Europese geld, veertien miljoen gulden, is afkomstig uit twee potjes: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ESFR) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Daarnaast draagt het Rijk elf miljoen gulden bij. De grootste geldverschaffer is echter de gemeente zelf met negentien miljoen gulden. Door de bemoeienis van Europa worden strenge regels gesteld aan de manier waarop het geld besteed wordt. Dat begint bij de aanvraag van de subsidies: voordat aan het project wordt begonnen, moet precies duidelijk worden gemaakt waar het geld aan wordt besteed. Doordat Lombok op het moment dat het project van start ging te kampen had met een hoog aandeel werklozen, werd werkgelegenheid hierbij op de eerste plaats gezet. Daarna kwamen bedrijvigheid, veiligheid en leefbaarheid, de fysieke infrastructuur en tenslotte de sociale infrastructuur.

Service West is een van de projecten die bedoeld zijn om banen te creëren. Vanuit dit bureau werden bijvoorbeeld werklozen uit de buurt ingeschakeld als stadswachten en werd met een kunstenaarscentrum geprobeerd werkloze kunstenaars aan werk te helpen. Het bleef echter bij deze kleinschalige projecten, omdat men enige tijd na de aanvang van het project te maken kreeg met een onverwachte meevaller: de werkloosheid in de buurt daalde drastisch. In 1999 was het aandeel werklozen zelfs lager dan het Utrechtse gemiddelde.

Omdat men vond dat daarom geen grote investeringen meer nodig waren voor het bevorderen van werkgelegenheid, werd een procedure gestart om een gedeelte van het geld dat hier eigenlijk voor bedoeld was te gebruiken voor het aantrekken van bedrijvigheid. Het vrijgekomen geld werd onder andere gebruikt voor het realiseren van een bedrijvenverzamelgebouw en voor het oprichten van een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Deze kreeg vijf miljoen toebedeeld om de diversiteit in het winkelaanbod te vergroten. Dat was volgens het projectbureau hard nodig omdat er nu teveel gelijksoortige Turkse en Marokkaanse winkels zijn die elkaar nodeloos beconcurreren. Bovendien kon zo een aantrekkelijker, luxueuzer winkelapparaat worden bewerkstelligd. In tegenstelling tot de voorgaande projecten wordt in Lombok wel veel waarde gehecht aan "integraliteit". Uitgangspunt is dat maatregelen elkaar moeten versterken. Dat betekent in de visie van het projectbureau bijvoorbeeld dat de economische structuur versterkt moet worden, omdat anders de sociale infrastructuur op den duur wordt aangetast. Niet alleen de relatie tussen verschillende maatregelen is belangrijk, het gaat ook om de relatie tussen verschillende partijen. Daar wordt invulling aan gegeven door bewoners bij de projecten te betrekken, onder andere door het opstellen en uitvoeren van een 'wijkperspectief'. Verder probeert men contact te houden met de wijk via acht 'wijkbureau's'. Dat het ook echt gelukt is om allerlei gemeentelijke diensten, bewoners en onderne-

mers bij elkaar aan tafel te krijgen is mede te danken aan de gunstige lokale omstandigheden. Er was al een actieve groep bewoners die zich graag voor de buurt wilde inzetten. Daarnaast heeft Lombok zeer goede vooruitzichten. De oude woningvoorraad kan aantrekkelijk zijn voor welgestelde nieuwkomers en de wijk ligt strategisch tussen de nieuwe Vinex-locatie Leidsche Rijn en het centrum van Utrecht.

MILLINX-MONEY

Net als in de voorgaande gevallen werd ook een projectbureau in het werk gesteld om de problemen in de Millinx-buurt aan te pakken. Net als Lombok kan de Millinx-buurt een aantrekkelijk woongebied zijn voor stedelijke huishoudens die de oude woningvoorraad waarderen en gebaat zijn bij een centrale lokatie. Maar juist daarom werd voorop gesteld dat de problemen in de buurt zelf moesten worden aangepakt en niet verschoven naar omliggende gebieden. Daarbij stond wederom een integrale aanpak centraal. Hier ging het echter niet in de eerste plaats om het bureaucratisch op elkaar afstellen van allerlei projecten, maar om de omgang met mensen uit de buurt. "Luister nooit naar bewonersvertegenwoordigers" was hierbij een belangrijk motto. In plaats daarvan probeerde men via een lawine aan campagnes het buurtgevoel te bevorderen en verschillende mensen met elkaar in contact te brengen. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het Millinx-theater dat nationale bekendheid kreeg.

Een deel van het budget werd aan bewoners gegeven die met elkaar een theaterproductie in elkaar wilden zetten. Mede door de aandacht vanuit de pers vindt een grote groep het leuk om hieraan mee te werken en een nog grotere groep om ernaar te kijken. De theatervoorstellingen maken duidelijk welke problemen er in de buurt spelen, geven een gevoel van 'buurt-trots', brengen verschillende groepen bij elkaar en zorgen ervoor dat cynisme wordt omgeboogen in ironie.

Het Millinx-theater staat niet op zichzelf. Van huis-aan-huisbezoek via strips over buurtperiolen tot bedrukte mokken; er is een hele campagne op gang gekomen om mensen bij de buurt te betrekken. Een laatste voorbeeld is 'Millinx-money'. Groepjes bewoners krijgen een eigen budget en kunnen zelf bepalen waar ze het aan uit willen geven mits het aannemelijk is dat de leefbaarheid wordt vergroot. Zo worden niet alleen projecten in gang gezet waar beleidsmakers nooit aan gedacht zouden hebben, maar zijn mensen ook minder geneigd een afwachtende, over-kritische houding aan te nemen. Al met al kosten de projecten om bewonersparticipatie te bevorderen een fractie van het bedrag dat is bestemd voor het opwaarderen van de woningvoorraad.

Net als bij het bevorderen van het sociale weefsel, wordt bij het bevorderen van werkgelegenheid en het schoonhouden van de openbare ruimte gezocht naar creatieve oplossingen. Heroïnegebruikers zijn via uitzendbureau Topscore van Nora Storm (ook bekend uit de landelijke pers) aangesteld om de openbare ruimte schoon te houden waar ze eerst een gevoel van onveiligheid creëerden. Surinaamse jongeren die niet geïnteresseerd bleken in baantjes bij 'call-centres' of schoonmaakbedrijven, konden na een kort opleidingstraject tegen een goede betaling aan het werk bij industriële bedrijven. Het gaat hierbij niet om grote aantallen, maar alle twaalf jongeren die aan het project begonnen, hebben nu een baan. Er is niet weer een nieuw traject van start gegaan.

EVALUATIE

Als het congres iets duidelijk maakte, was het wel dat het denken over achterstandswijken veranderlijker is dan de situatie in achterstandswijken zelf. Terwijl de problemen grotendeels dezelfde zijn, heeft er in de tien jaar tussen stadsvernieuwing en GSB een omslag in het beleidsdenken plaatsgevonden. Terwijl eerst geprobeerd werd sociale problemen op te lossen met fysieke maatregelen, pleit men nu voor een 'integrale' aanpak waarbij de sociale, fysieke en economische maatregelen gecombineerd worden. Deze aanpak hoeft niet overal hetzelfde te zijn. 'Verschillen maken kwaliteit' en dus moet volgens postmoderne planners voor elke stad en elke wijk maatwerk worden geleverd. Maar de overheid heeft niet de middelen om dit te doen. Samenwerken is daarom het credo; met bewoners, maar ook met het bedrijfsleven. Levert de nadruk op integraliteit, diversiteit en publiek-private samenwerking

ook echt betere resultaten op? Integraliteit blijkt in de praktijk vaak niet meer te zijn dan met een veelheid aan partijen proberen zo snel mogelijk de sociaal-economische status van een buurt te verhogen. De mensen aan wie de buurt haar aandacht als probleemgebied te danken heeft, staan hierbij alleen maar in de weg. Het verplaatsen van die mensen, in plaats van het oplossen van hun problemen, blijkt dan ook regelmatig een meer of minder expliciet beleidsdoel. Osdorp is een treffend voorbeeld, terwijl Lombok aan het begin lijkt te staan van een gesubsidieerd proces van 'gentrification'. Het is opmerkelijk dat in dit laatste geval Europese regels het onmogelijk maken om in de woningvoorraad te investeren. Vanuit Brussel wordt bovendien geëist dat alle investeringen in werkgelegenheid ten



(Bron: Archief AGORA)

goede komen aan de buurtbewoners. Een bezwaar hiertegen zou kunnen zijn dat rigide regels verhinderen dat het geld optimaal wordt besteed, maar aan de andere kant wordt men nu wel gedwongen problemen bij de kern aan te pakken. Door de gunstige kenmerken van de wijk werden de problemen echter grotendeels geëxporteerd naar andere gebieden of verdwenen uit zichzelf. Omdat het geld toch uitgegeven moest worden, besloot men het winkelapparaat op te waarderen en bedrijvigheid naar de buurt te halen. Dat voorkomt misschien concurrentie tussen winkels, maar dat is niet gunstig voor degenen die een goedkope winkel willen beginnen noch voor mensen die vooral geïnteresseerd zijn in goedkope producten. Bovendien maakt het de wijk vooral aantrekkelijker voor welgestelde huishoudens waardoor een kans op een Jordaan-achtige ontwikkeling reëel wordt. Dat is natuurlijk niet per se negatief, maar het is niet waar het geld oorspronkelijk voor bedoeld was.

Wanneer het gaat om het benadrukken van diversiteit blijkt dat men vaak op zoek gaat naar de verborgen, unieke kwaliteiten van een be-

paald probleemgebied. In het geval van Delfzijl heeft men naar eigen zeggen veel te bieden aan welgestelde huishoudens en het doel is dan ook de plaatseigen kwaliteiten uit te buiten. Het is echter moeilijk Delfzijl voor te stellen als aantrekkelijk recreatiegebied voor de 'nouveau riche'. En nog onwaarschijnlijker is het dat jachthavens, hippe disco's en luxe restaurants erg veel zullen betekenen voor de huidige bevolking. Als machtsverhoudingen tussen de verschillende partners scheefgetrokken worden in het voordeel van de private ondernemingen, blijkt al gauw dat bij het benadrukken van diversiteit eerder wordt geprobeerd kansrijke mogelijkheden te benutten dan specifieke problemen aan te pakken. Dit brengt ook een specifieke interpretatie van het woord 'kansen' met zich mee. Het gaat vrijwel altijd om het benutten van economische potenties en niet om het benutten van mogelijkheden voor het realiseren van sociale doelstellingen.

Het is opmerkelijk dat ambtenaren tijdens het congres geen rol van betekenis speelden. De overheid heeft al haar taken afgewenteld op projectbureaus die vaak op hun beurt weer opdrachten geven aan andere private partijen. Waar met de stadsvernieuwing de enige private partij van betekenis de 'huisjesmelker' was die met alle mogelijke middelen bestreden diende te worden, spelen private partijen nu een belangrijke rol bij het uitvoeren van overheidsbeleid. Zonder te beweren dat dit proces hier onlosmakelijk mee verbonden is, merken we dat marktpartijen ook een grotere invloed krijgen op de inhoud van het beleid. De genoemde voorbeelden geven aan dat de lokale machtsverhoudingen tussen bedrijven, bewoners en overheid bepalend zijn voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan het begrip 'integraliteit'. Integraliteit heeft daardoor net zoveel betekenissen als dat er integrale projecten zijn. Integraliteit is een leeg begrip dat even makkelijk wordt gebruikt om economisch winstbejag te voorzien van het label 'sociaal' als om richting te geven aan verantwoord buurtbeleid.

Ondanks al deze kanttekeningen is het gepast af te sluiten met een positieve noot. Wijkgericht beleid blijkt vaak effectief bij het mobiliseren van bewoners. Zeker wanneer allerlei originele manieren worden bedacht die aansluiten bij de speciale lokale omstandigheden, kan heel wat bereikt worden. Het voorbeeld van de Millinx-buurt geeft aan dat op deze manier ook zware problemen aangepakt kunnen worden. Dit laat zien dat integraliteit óók kan betekenen dat mensen niet tussen wal en schip belanden, maar via meerdere wegen positieve aandacht krijgen.

* Redactie AGORA. Dit artikel is geschreven naar aanleiding van het congres 'Resultaatgerichte benadering van achterstandswijken: dankzij of ondanks een integrale aanpak?' dat op 28 september werd georganiseerd door het Nederlands Studie Centrum. Met dank aan Guido van Rijkom.

Literatuurselectie

Binnenlands Bestuur (25 juni 1999) Het wordt tijd om probleemwijken echt aan te pakken.