

# De kloof dichten met straatburgerschap

**AUTEURS** JUSTUS UITERMARK & JAN WILLEM DUYVENDAK **FOTOGRAFIE** JAN VAN DER PLOEG

Interactie tussen burgers en politiek is van vitaal belang voor goed beleid. In achterstandswijken ontbreekt het echter aan assertieve geïnformeerde bewoners, waardoor bestuurders te weinig tegenspel krijgen. Deze kloof moet gedicht worden, maar hoe?

De laatste jaren wordt veel gesproken over een kloof tussen burger en politiek. Deze debatten hebben vaak een wat ritueel karakter. Bij overbruggingspogingen komen al snel de bekende bestuurlijke vernieuwingsvoorstellen om de hoek, variërend van gekozen burgemeesters en ministers-presidenten tot districtenstelsels en kleinere Kamers. De burgers moeten meer te zeggen krijgen. Maar naar wie luisteren politici eigenlijk? Een van de grote problemen in achterstandswijken is namelijk dat ze nauwelijks georganiseerde bewoners kennen, laat staan dat er krachtige organisaties zijn van bewoners met een gemengde achtergrond qua etniciteit, leeftijd of klasse. Het andere grote probleem is dat overheidsbeleid zo weinig effectief blijkt te zijn in achterstandswijken. Interventies 'beklijven' niet en bestuurders krijgen het gevoel dat ze 'dweilen met de kraan open'. De kloof in herstructureringswijken heeft dus het tweeledige karakter van een gefragmenteerde bevolking en een weinig effectief bestuur. Dat is ook precies het beeld dat Robert Putnam van Zuid-Italië heeft geschetst in zijn befaamde 'Making democracy work' (1993), waarin hij betoogt dat de ontwikkeling van gebieden cruciaal wordt beïnvloed door de intensiteit en diversiteit van relaties tussen burgers. Putnam laat zien dat in een ontwikkelde 'civil society' waarin mensen beschikken over sociaal kapitaal, zij niet alleen gelukkiger en rijker zijn, maar ook beter bestuur krijgen. Uit zijn onderzoek blijkt dat onderlinge relaties en contacten van doorslaggevend belang zijn bij het articuleren en verdedigen van gedeelde belangen. Voor bewoners met weinig economisch kapitaal is dergelijk sociaal kapitaal des te meer van belang. Naast economisch en sociaal kapitaal kunnen we cultureel kapitaal onderscheiden. Met name Pierre Bourdieu heeft laten zien dat burgers weliswaar formeel gelijk zijn, maar dat degenen met een hoge opleiding en van goeiede komaf veel beter in staat zijn om hun belangen te articuleren dan anderen. In dit licht is de vermeerdering van cultu-

reel én sociaal kapitaal een cruciale voorwaarde voor het overbruggen van de kloof tussen bestuurders en bewoners.

Vanuit dit perspectief zoeken we naar een alternatief voor de drie strategieën die doorgaans worden gesuggereerd om de kloof tussen burger en politiek te dichten: staatkundige vernieuwing, stedelijke vernieuwing en populisme. Staatkundige vernieuwing is niet afdoende omdat veel bewoners de competenties en middelen ontberen om als volwaardige burgers te kunnen participeren in direct-democratische processen. Stedelijke vernieuwing is een andere populaire oplossing voor het versterken van de 'civil society': door een instroom van welgestelde en betrokken huishoudens zou de wijk weer vitaal worden en de gemeenschap opbloeien. Er is inmiddels echter genoeg onderzoek gedaan om de conclusie te kunnen trekken dat de inbreng van de middenklasse achterblijft bij de hooggespannen verwachtingen en dat bewoners in een achterstandssituatie doorgaans weinig profiteren van de toename van het aandeel koopwoningen. Een derde oplossing is populisme. Als politici de taal van de straat spreken, zullen mensen weer geïnteresseerd raken in de politiek, zo is de verwachting. Dat geldt misschien voor een kleine groep gefrustreerde bewoners, maar voor de meesten (met name allochtonen) heeft de ferme taal toch vooral een ontmoedigend effect.

In plaats daarvan is het noodzakelijk dat individuele bewoners hun competenties en onderlinge relaties ontwikkelen en dat de overheid openstaat voor hun inbreng. In dit artikel bespreken we de relatie tussen de 'civil society' en het bestuur aan de hand van een vorm van overlast die nauwelijks wetenschappelijke of media-aandacht krijgt, maar die wel steeds in de top-3 van ergernissen voorkomt: viezigheid op straat. Vervolgens gaan we na hoe de overheid op dit probleem kan reageren. We putten daarbij uit recent onderzoek naar bewonersparticipatie in Amsterdam en Rotterdam. Ten slotte noemen we een aantal



ontwikkelingen die ervoor zorgen dat de geleefde stedelijke realiteit en de beleidsrealiteit uiteenlopen en geven we aan hoe beide beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht.

**Smurrie**

Troep op straat is geen klein probleem. De Britse antropologe Mary Douglas (1921-2007) liet in haar studies zien dat onze perceptie van troep en vuil veel zegt over onszelf. Troep is geen probleem omdat het vies of onhygiënisch is, maar omdat het inbreuk maakt op het beeld dat we van onszelf hebben – het is letterlijk een smet op ons zelfbeeld. Tijdens interviews in het kader van onderzoek naar bewonersparticipatie is het ons regelmatig overkomen dat respondenten zich uitgebreid verontschuldigen als er vuil op straat lag of als het portiek niet goed verzorgd was. Hun huizen waren van binnen vaak tiptop verzorgd. Uit die reinigingsdrang spreekt een behoefte van bewoners om hun status te

beschermen; ze willen niet besmet raken door hun omgeving.

Als er eenmaal troep op straat ligt, voelen fatsoenlijke mensen zich minder betrokken. In plaats van het op te ruimen of toezicht te houden, trekken ze zich terug uit de openbare ruimte. En daardoor kun-

Veel hangt af van de opstelling van de overheid en juist op dit punt laat die nogal eens te wensen over. In onderzoek in de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam merkten we dat er erg veel rotzooi op straat lag, en we constateerden dat dit probleem voor bewoners sterk speelt. Merkwaardig genoeg heeft de overheid in deze buurt echter helemaal geen oog voor smetvrees. Sterker nog, de reinigingsdienst vindt het wel prima zo. De vegers vinden namelijk dat de bewoners zoveel troep maken

## **De Rotterdamse straataanpak maakt actieve bewoners tot de oren en ogen van de buurt.**

nen sloddervossen en asociale de ruimte (verder) bevuilen. Dit principe gaat niet alleen op voor troep, maar ook voor andere bedreigingen van de fysieke en emotionele integriteit van bewoners. Criminaliteit en hufterigheid zijn mede zo gevaarlijk omdat ze bewoners ontmoedigen om zich betrokken te voelen bij hun omgeving. En de afname van betrokkenheid is een van de belangrijkste condities voor een verdere toename van criminaliteit en hufterigheid.

Kan beleid dit afstotingsproces tegengaan?

dat ze nu maar eens moeten ondervinden wat de gevolgen zijn van hun vieze gewoontes. Als het vuilnis zich ophoopt, zullen de bewoners op een gegeven moment vanzelf de hand in eigen boezem steken en zich beter gaan gedragen, zo is de gedachte. De beleidsverantwoordelijke kan zich best verplaatsen in de niet-vegende vegers en meldt dat hij het zelf ook een smerige buurt vindt. Het is niet overdreven te stellen dat er sprake is van een impasse. Bewoners hebben zich teruggetrokken terwijl de professio-

nals hun verantwoordelijkheid niet willen dragen.

Zo ontstaat de paradoxale situatie dat in achterstandswijken een groot en hecht institutioneel netwerk bestaat, maar dat er toch een grote afstand is tussen bewoners onderling en tussen bewoners en bestuur. Wederzijdse ergernissen en collectieve onmacht zorgen er niet alleen voor dat de straat vies blijft, maar maken het ook onmogelijk om bijvoorbeeld jongerenproblematiek aan te pakken of inspraak bij herstructurering op een fatsoenlijke manier te regelen. De oplossing voor het probleem van dergelijk bestuurlijk autisme is niet simpelweg dat bestuurders moeten gaan luisteren naar de burgers. En het is ook naïef om te denken dat de kloof gedicht kan worden door politici die de taal van de straat spreken.

Het afstotingsproces is echter geen wet van Meden en Perzen. Dat er iets tegen gedaan kan worden, blijkt uit ons onderzoek naar de Rotterdamse methodiek Mensen Maken de Stad, die een interessant antwoord biedt op het probleem van de afwezige 'civil society'. In het kader van Mensen Maken de Stad gaan opbouwwerkers en jongerenwerkers van deur tot deur om bewoners te

vragen of ze iets willen doen in de straat. Bewoners zijn vrij om te bepalen wat ze doen, variërend van een barbecue tot een schoonmaakactie, al wordt er wel gestreefd naar een balans tussen plezierige en minder plezierige activiteiten. Het resultaat is in de regel dat er een groep van drie tot twaalf actieve bewoners ontstaat die zich duurzaam wil inzetten voor de straat. Rond die zogenaamde gangmakers bevindt zich een kring van bewoners die meehelpt met straatactiviteiten. Verder zijn er veel bewoners die de activiteiten alleen bezoeken. Ten slotte zijn er nog bewoners – tussen de vijftig en tachtig procent – die zich nooit laten zien bij straatactiviteiten. Mensen Maken de Stad zorgt er dus bepaald niet voor dat er een straatgemeenschap ontstaat waarin iedereen elkaar kent, maar er gebeurt wel iets anders dat minstens even waardevol is. Mensen Maken de Stad biedt namelijk tegenwicht aan het afstotingsproces. Hoe werkt dat?

De groep gangmakers functioneert doorgaans als een knooppunt van allerlei netwerken: ze biedt in termen van Putnam overbruggend kapitaal. Omdat iedereen de gangmakers kent, kent iedereen elkaar. Soms redelijk goed, maar meestal van

uit de verte. Door hun centrale positie in verschillende netwerken functioneren ze ook als een knooppunt van informatie. Gangmakers zijn de oren en ogen van de buurt. Heel belangrijk is verder dat Mensen Maken de Stad functioneert als een school voor burgerschap: mensen ontwikkelen langzaam competenties. Doordat het programma zich op het niveau van de straat afspeelt, is het ook voor mensen met weinig cultureel kapitaal mogelijk om aan te haken. Vrijwel zonder uitzondering behoren de gangmakers tot groepen die normaal gesproken weinig of niet participeren in bestuurlijke processen: mensen met een lage opleiding, zonder (vast) werk of goede kennis van de Nederlandse taal. De schaal en opzet van het Rotterdamse programma zorgen ervoor dat ook mensen met weinig economisch en cultureel kapitaal politiek participeren.

In Amsterdam ontbreken dergelijke structuren. Ook Amsterdamse bestuurders zeggen hard aan de ontwikkeling van buurtnetwerken te werken, maar de nadruk ligt daarbij op individuele burgers, niet op collectieve organisatie. Er zijn bijvoorbeeld wel klachtenlijnen en ambitieuze plannen om signaleringssystemen nog verder



te ontwikkelen, maar in alle gevallen gaat het om individuele bewoners met hun eigen bekommernissen. Zij kijken alleen met hun eigen ogen en luisteren met hun eigen oren, niet met die van de buurt. De bellers blijken ook zeer particuliere opvattingen te hebben die niet representatief zijn voor de rest van de buurt. Bij de Rotterdamse straataanpak worden actieve bewoners wél de oren en ogen van de buurt. Straatgenoten weten de actieve bewoners te vinden als de verlichting is uitgevallen, en deze bellen dan snel de verantwoordelijke dienst. Ze seinen soms ook aan de wijkagenten door welke conflicten er in de buurt spelen. Natuurlijk bestaan er ook tussen de Rotterdamse gangmakers soms grote spanningen, maar onze inschatting is dat de individualiserende aanpak van Amsterdam voor bewoners van achterstandswijken per saldo slechter uitpakt.

**Beleidsrealiteit**

De bewoners die actief zijn in het kader van Mensen Maken de Stad zorgen ervoor dat bestuurders gevoelig worden voor zaken die van heel groot belang zijn voor de actieve bewoners en van aanzienlijk belang voor de meeste andere bewoners. De intensieve aanpak zorgt ervoor dat bewoners in een achterstandspositie langzaam het sociale en culturele kapitaal kunnen opbouwen dat noodzakelijk is om goed bestuur mogelijk te maken en af te dwingen. Helaas spelen er twee processen die de betrokkenheid van bewoners kunnen ondermijnen.

Ten eerste is er druk op beleidsmakers om steeds ondernemender te zijn. Ambtelijke diensten lijken – net als corporaties en universiteiten – steeds vaker kleine onderneminkjes die om de zoveel tijd een innovatie moeten produceren. Carrière maak je niet meer door heel secuur je werk uit te voeren, maar door een rigoureuze reorganisatie. Er is een immense industrie ontstaan rond het presenteren van ‘vernieuwend’ beleid, zoals onder andere blijkt uit het gestaag groeiende aantal communicatieadviseurs bij de overheid. Die kortademigheid heeft soms rampzalige effecten. Het tempo van het beleid is bijvoorbeeld veel hoger dan dat van de buurt. Mensen Maken de Stad heeft een looptijd van twee jaar waarbij er alleen in de eerste drie maanden tijd is om heel intensief bewoners te benaderen. Kijken we echter naar de actieve bewoners, dan blijkt dat hun betrokkenheid slechts langzaam groeit.

‘Straatburgerschap’ moet gecultiveerd wor-

den en zeker bij groepen met weinig sociaal en cultureel kapitaal geldt dat daarvoor een lange adem nodig is. Tegenwoordig komt het zelden voor dat professionals zoals opbouwwerkers of thuishulpen een duurzame relatie met een wijk kunnen opbouwen, omdat ze zichzelf telkens opnieuw moeten bewijzen met cijfers, lobbywerk en positieve mediaberichtgeving. In ons onderzoek naar Mensen Maken de Stad bleek dat het positief scoren op de doelstellingen soms belangrijker was dan het effectueren van die doelstellingen in de moeilijkste gebieden.

De tweede oorzaak van bestuurlijk autisme is de geringe fysieke ‘belichaming’ van het beleid en de uitvoering. Jos van der Lans constateert bijvoorbeeld dat professionals weinig in de wijk op straat aanwezig zijn. Die fysieke aanwezigheid is echter noodzakelijk om ervoor te zorgen dat beleidsmakers goede signalen krijgen. Het voorschrift van Mensen Maken de Stad dat sociale professionals huis-aan-huis moeten aanbellen, laat zien dat het ook anders kan. Bovendien geeft het opbouwwerkers en jongerenwerkers de ruimte om te doen waarvoor ze zijn opgeleid. Ze zijn vaak blij dat ze achter hun bureau vandaan kunnen komen en niet alleen hoeven te luisteren naar de groep van zeer actieve bewoners die hen toch al wist te vinden. Door huis-aan-huis aan te bellen leren ze nieuwe mensen kennen en nieuwe netwerken opbouwen. Dit resulteert in gangmakergroepen die veel diverser zijn dan gebruikelijk is en in netwerken van bewoners die weliswaar niet geworteld zijn in een hechte gemeenschap, maar waarmee wel de diverse belangen van bewoners vertegenwoordigd kunnen worden.

We hebben laten zien dat de transformatie van bewoners tot burgers een kwetsbaar proces is. Het ontwikkelen van burgerschap in achterstandswijken gaat niet vanzelf: inwoners met weinig economisch, sociaal en cultureel kapitaal trekken zichzelf niet aan hun eigen haren uit het moeras. Daarin zal de overheid een grote rol moeten spelen. Er zijn echter twee samenhangende processen die een duurzame relatie tussen overheid en ‘civil society’ bedreigen: de enorme beleids-haast en te weinig directe interactie met de doelgroepen van het beleid. Natuurlijk is het niet verkeerd om beleid te vernieuwen op basis van transparante resultaten en ook is het niet nodig dat professionals zich overal mee bemoeien, maar wij constateren dat het beleid zich nu vaak te snel en te au-

tonoom ontwikkelt. Die transformatiedrift kan worden getemperd door bewonersparticipatie. De overheid heeft daarbij zelf ook veel baat, zoals Putnam liet zien. Uiteindelijk kan zij alleen effectief beleid voeren als er sprake is van tegenspel door actieve bewoners. Zonder handvatten in de buurt kan beleid alleen in haar eigen realiteit verschil maken.

**Justus Uitermark (j.i.uitermak@uva.nl) en Jan Willem Duyvendak (w.g.j.duyvendak@uva.nl) zijn respectievelijk als promovendus en hoogleraar verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op onderzoek naar het Rotterdamse beleidsprogramma Mensen Maken de Stad en stedelijke vernieuwing in de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden.**

**Literatuurselectie**

Bourdieu, P. (1984) *Distinction*. Londen: Routledge.  
 Douglas, M. (1966) *Purity and danger*. Londen: Routledge.  
 Lans, J. van de (2005) *Koning burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Augustus.  
 Metaal, S., M. Delnoij & J.W. Duyvendak (2006) *Een Amsterdamse benadering. Vooruitkomen, samenleven en thuis voelen in Nieuw West*. Amsterdam: Bureau Parkstad.  
 Putnam, R. (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.  
 Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2006a) *Ruimte maken voor straatburgerschap*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.  
 Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2006b) *Een gezellig beschavingsoffensief. Aanbevelingen voor Mensen Maken de Stad*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.  
 Uitermark, J. & J. W. Duyvendak (2007) *Participatory logic in a mediated age. Neighbourhood governance in the Netherlands after the multicultural drama*, *International Journal of Urban and Regional Research* (te verschijnen).  
 Wagenaar, H. (2005) *Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur*. Den Haag: XPIN.