

Moskees hebben naast religieuze ook maatschappelijke taken. (Foto Patrick Sijben)

dit politiek-diplomatieke netwerk van hoofdstadverbindingen. Toch overlappen zij er mee als dit netwerk lokale condities in het leven roept die als vestigingsplaats voor andere soorten globalisering gunstig zijn. In Taylors visie is hier een 'oneigenlijk' gebruik van staatsmacht aan de orde dat de eigen potentie van vrijelijk opererende stedelijke netwerken ondermijnt. Naast de wellicht noodzakelijke ontmaskering van een vijfde colonne onder de steden is het echter de moeite waard ook oog te houden voor de onbedoelde constellaties die politieke centra goede voorwaarden voor andere vormen van globalisering schenken, voor de feitelijke rol van politieke besturen op verschillende niveaus en voor de gemengde resultaten van het statenmozaïek bij de realisering van een vreedzame, op welvaart gerichte sociale orde.

Herman van der Wusten was van 1984 tot 2001 hoogleraar Politieke Geografie aan de Universiteit van Amsterdam en werkt nu aan een studie over Europese hoofdsteden.

Literatuurselectie

- Castells, M. (1996) *The rise of network society*. Oxford: Blackwell.
- Gottmann, J. (1990) *The study of former capital cities*. In: J. Gottmann & R.A. Harper (eds.) *Since Megalopolis. The urban writings of Jean Gottmann*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacobs, J. (1968) *The economy of cities*. New York: Random House.
- Jacobs, J. (1984) *Cities and the wealth of nations*. New York: Vintage.
- Sassen, S. (1991) *The global city*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Savitch, H.V. & P. Kantor (2002) *Cities in the international marketplace. The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Taylor, P.J. (2004) *World city network. A global urban analysis*. London: Routledge.
- Travers, T. (2004) *The politics of London. Governing an ungovernable city*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Geloven in armoedebestrijding

Geloofsgeïnspireerde actie tegen stedelijke armoede binnen een liberale staat



Sinds het midden van de jaren negentig zijn in de Verenigde Staten verscheidene politici, journalisten en andere critici van mening dat geloofsgeïnspireerde organisaties zoals kerken, moskeeën en uiteenlopende parareligieuze organisaties, beter in staat zijn om stedelijke armoede uit te bannen dan de overheid of een verzorgingsstaat in het algemeen. De term 'geloofsgeïnspireerde organisatie' (GGO) heeft betrekking op het geheel van parareligieuze acties tegen armoede. Dit artikel geeft dieper inzicht in de ideologische verschillen die een rol spelen binnen de strijd die de GGO's tegen armoede voeren en hun pogingen tot het bevorderen van meer sociale rechtvaardigheid in steden.

JUSTIN BEAUMONT

Een verzorgingsstelsel zoals dat van Scandinavië of Nederland heeft zich in de Verenigde Staten nooit op eenzelfde universele en sociaal-democratische wijze ontwikkeld. De Verenigde Staten belichamen het liberale stelsel. Na de Keynesiaanse/Fordistische periode van voorspoed en welvaart in de jaren zestig en vroege jaren zeventig, betekende de geleidelijke overgang naar een post-Fordistische economie en samenleving een toename van de ontwikkelingsachterstand van het stelsel van sociale voorzieningen.

De belangrijkste exponent is het 'workfare'-model: een systeem waarin mensen door prikkels en straffen worden aangezet tot werken in plaats van een beroep te doen op een uitkering. In dit model is het recht op een uitkering gekoppeld aan een verplichting tot werken. Potentiële 'uitkeringstrekkingen' worden gedwongen te bewijzen dat ze actief naar een baan zoeken en dienen iedere aangeboden baan te accepteren, ongeacht salaris, veiligheidsomstandigheden of het bredere maatschappelijke nut. Dit nieuwe beleid heeft tot doel de mensen die werkschuw zijn weer in het gareel te brengen. In dit verband zijn lage lonen, voortdurende onzekerheid, tijdelijke en parttime contracten kenmerkend en zogenaamde 'dead end jobs' het resultaat. In het 'workfare'-discours is individuele verantwoordelijkheid de norm en wordt geen verband gelegd tussen werkloosheid en structurele economische factoren. Persoonlijke verantwoordelijkheid, of het vermeende gebrek daaraan, wordt

gezien als de oorzaak van de huidige welvaarts crisis.

Het Center for Public Justice in Washington D.C. is een onafhankelijke organisatie die zich met onderwijs en beleidsonderzoek bezighoudt en daarnaast stevig geworteld is in een christelijke politieke visie. Zij meent dat het stelsel van sociale voorzieningen in de Verenigde Staten faalt doordat het gebaseerd is op een onhoudbare opvatting, namelijk dat de menselijke natuur leidt onder een crisis in het verantwoordelijkheidsgevoel. Deze crisis zou in feite onafhankelijk bestaan van de armoedeproblematiek en het hebben van een laag inkomen. Het is van belang om de ontwikkelingen die tot de huidige problematiek hebben geleid in een historisch perspectief te plaatsen.

Armoedeparadox

De afschaffing van de slavernij in het zuiden en de snelle industrialisering in het noorden leidden eind negentiende begin twintigste eeuw tot concentraties van grote armoede in Amerikaanse steden. Tijdens de 'Great Migration', aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, verlieten veel zwarten het zuiden op zoek naar werk in de bloeiende industriële sectoren in het noorden. In de jaren twintig kwamen opnieuw anderhalf à twee miljoen grotendeels niet-opgeleide zwarte Amerikanen naar de noordelijke steden. Hoewel er werk in overvloed was, werden zij geconfronteerd met systematische discriminatie op de woning- en banenmarkt. De Grote Depressie die in de jaren dertig weliswaar alle groeperingen trof, veroorzaakte daardoor toch de meeste ellende onder de zwarte Amerikanen in de grote steden. Toch behielden de steden hun aantrekkingskracht. Tussen 1945 en 1960 trokken nog eens 4,5 miljoen zwarten naar het noorden. Na de Tweede Wereldoorlog werden zwarte getto's beleidsmatig in stand gehouden door zoning. Dit beleid gaf wijken een industriële bestemming, waardoor de mogelijkheid om woonfuncties uit te breiden sterk werd beperkt. Twee ontwikkelingen droegen nog verder bij aan deze problematiek. Ten eerste wezen stadsvernieuwingsprogramma's zwarte wijken aan voor sloop en opwaardering. 'The Loop' in Chicago en de 'Gateway Arch' in St. Louis zijn hier voorbeelden van. Bewoners die uit sloopwijken verwijderd werden, waren

gedwongen zich staande te houden in overbevolkte sociale woningen elders in de stad. Hierdoor namen de problemen in de op te waarderen achterstandswijken nog verder toe. De tweede ontwikkeling was het 'Eisenhower Interstate Highway' programma uit 1956. De aanleg van grote verkeerswegen vereiste de sloop van wijken, veelal de ongewenste zwarte getto's, of leidde in andere gevallen tot een isolatie van deze buurten van andere delen van de stad.

Tegelijkertijd is er sprake van steeds verder dalende lonen en ontstaat er een groep werkende armen. Halverwege de twintigste eeuw waren de Verenigde Staten onbetwist wereldleider op het gebied van industriële productie. De herstructureringsfase van Fordisme naar post-Fordisme, die zich sinds de jaren zestig op wereldsschaal voltrekt, heeft geleid tot omvangrijke structurele werkloosheid. Sommigen slaagden erin werk te vinden in de dienstensector, bijvoorbeeld als hulp in de huishouding, conciërge, kantoorbediende, verkoper, verpleegster of kassier. Deze banen waren van oudsher laagbetaald en werkloosheidsuitkeringen waren beperkt of geheel niet aan de orde. De naaiateliers, die immigranten in de binnenstad van Los Angeles van werk voorzien, zijn een goed voorbeeld. Het loonpeil in deze sector is sterk gedaald, zowel in reël opzicht als in vergelijking tot andere sectoren. Zelfs fulltime werknemers hebben in toenemende mate moeite om armoede te vermijden. Daarnaast kan een groeiende groep mensen geen werk vinden. Zij zijn gevangen in een subcultuur die gekenmerkt wordt door afhankelijkheid van bijstand. Deze groep is het lijdend voorwerp geworden van een discursieve benadering die hen typeert als de stedelijke 'onderklasse'.

Er is sprake van een armoedeparadox: De welvaart in de Amerikaanse samenleving is in de decennia na de Tweede Wereldoorlog toegenomen, maar dat is gepaard gegaan met een toename van armoede in de binnensteden. Hiervoor zijn vier uiteenlopende verklaringen gangbaar. Volgens de eerste verklaring is stedelijke armoede het directe resultaat van een niet goed functionerend stelsel van sociale voorzieningen en niet van bredere maatschappelijke veranderingen of culturele kenmerken van arme bevolkingsgroepen. Een tweede verklaring gaat uit van de 'culture of poverty'-gedachte: In lijn met de ideeën

van Oscar Lewis wordt ervan uitgegaan dat de levensstijl van armen voor hen aantrekkelijk is en zelfbestendig werkt. De derde interpretatie volgt Charles Murray en Lawrence Mead, die stellen dat het overheidsbeleid van de jaren zestig (de 'Great Society Reforms') een cultuur van afhankelijkheid heeft gecreëerd die de prikkels om te gaan werken heeft weggenomen. Tot slot is de laatste verklaring die van William Julius Wilson. Hij gaat ervan uit dat de armoede in achterstandswijken het resultaat is van de veranderende economische situatie. De 'onderklasse' is in zijn visie het bijproduct van de economische herstructurering in gebieden waar werkloosheid een groot probleem vormt.

Picking up the pieces?

Levendige verenigingsverbanden, waaronder de GGO's, worden vaak beschouwd als de ruggengraat van het maatschappelijke middenveld in de Verenigde Staten. Amerikaanse pluralisten die beïnvloed zijn door De Tocqueville stellen dat meervoudige vormen van vertegenwoordiging de democratie versterken. Zij schrijven de talloze onafhankelijke burgerlijke verenigingen een belangrijke rol toe in het slaan van een brug tussen de staat en het individu. Het verstrekken van federale fondsen aan lokale doelen is een belangrijk kenmerk van de Amerikaanse democratie. De verdeling van die fondsen wordt in grote mate bepaald door de macht van lokale lobbygroeperingen en de persoonlijke ambities van invloedrijke politici. De wijze waarop die verdeling tot stand komt wordt daarom wel eens als 'pork barrel politics' aangeduid: een term die afgeleid is van het gebruik van slavenhouders om in een naar eigen denken goedmoedige bui vaten met gezouten varkensvlees te vullen, waarna hun slaven zich er massaal op stortten in een poging er zoveel mogelijk van te bemachtigen.

De doelstellingen van bijvoorbeeld het Center of Public Justice stroken met de bovenstaande opvatting over de taak die verenigingsverbanden in de Amerikaanse samenleving hebben. Deze organisatie pleit voor sociaal en economisch welzijn van de arme bevolking. Dit kan bereikt worden met behulp van familie, vrienden en kerkelijke organisaties door: (1) het promoten van persoonlijke verantwoordelijkheid en het vermijden van afhankelijkheid van de overheid, (2)

het pleiten voor volledige godsdienstige vrijheid in het openbare leven, (3) het tot bloei brengen van naast elkaar bestaand publiek en privaat onderwijs als onderdeel van daadwerkelijk pluralisme op educatief gebied, en (4) het streven naar een electoraal systeem dat werkelijk representatief is.

In het huidige beleid worden geloofsgemeenschappen in sterkere mate dan voorheen beschouwd als mogelijke partners voor het leveren van diensten. In 1996, tijdens het presidentschap van Clinton en een door Republikeinen gedomineerd Congres, werd de 'Charitable Choice' wetgeving ingevoerd. Deze diende om subsidieprogramma's voor GGO's met welzijnsactiviteiten in het leven te roepen. Zowel federale als staatsubsidies werden verschaft aan GGO's in de vorm van contracten voor het afleveren van welzijnsdiensten zoals huisvestingshulp, rehabilitatieprogramma's voor drugsverslaafden en gevangenen en onderwijsondersteuning. Stedelijke herontwikkeling is een ander belangrijk terrein. De Antioch Missionary Baptist Church in Chicago heeft bijvoorbeeld met hulp van de federale overheid vele appartementen en woningen succesvol gerehabiliteerd. De verkiezing van George W. Bush in 2000 en de invoering van zijn geloofsgeoriënteerde agenda hebben de betrokkenheid van de overheid bestendig en vergroot. Tijdens het gouverneurschap van Bush eind jaren negentig heeft de staat Texas het geloofsgeoriënteerde welzijnswerk verkend als een onderdeel van het door Olasky geïnspireerde pro-

gramma 'compassionate conservatism'. Na zijn presidentiële inauguratie was een van Bush's eerste handelingen het creëren van een nieuw uitvoerend orgaan om de geloofsgeoriënteerde visie te promoten. De eerste directeur John Dilulio werkte een visie voor de herleving van achterstandwijken uit. Aan het einde van 2001 werden debatten over de nationale identiteit en de relatie tussen geloof en politiek in de Verenigde Staten sterk beïnvloed door de aanslagen van 11 september. Patriotische christelijke hartstocht gericht tegen alle kwaad van het moslimfundamentalisme domineerde de 'war on terrorism'. De binnenlandse geloofsgeoriënteerde agenda werd zodoende grotendeels overschaduwd. De subsidieregelingen voor GGO's werden pas in januari 2002 geoperationaliseerd door middel van de oprichting van het Compassion Capital fonds ter waarde van 30 miljoen dollar.

Tevreden met de overheid

Uit een recent onderzoek onder bijna 400 leiders van GGO's met 'social service'-contracten blijkt dat zij vrijwel allemaal tevreden zijn met hun relatie tot de overheid. En dit ondanks het feit dat tot voor kort ruimschoots de helft van de GGO's niet bekend was met het uitbesteden van diensten door de overheid. Een overweldigende 42 procent van de GGO's was evangelisch van aard en kerken van etnische minderheden bleken actiever te zijn op het gebied van welzijnstaken dan blanke kerken. Het onderzoek benadrukt het belang dat de religieuze beweging hecht aan het sti-

muleren van hangjongeren om het rechte pad te kiezen boven drugs, bendes en misdaad. Constitutionele dilemma's blijven echter bestaan, zeker wanneer GGO's verplicht worden de bekeringsgedachte te verlaten. Een voorbeeld is het programma van de Joy for Jesus Church in Detroit. Dit programma heeft een afname in deelname meegemaakt nadat het om subsidies veilig te stellen afzag van Bijbellezingen.

De laatste jaren heeft Los Angeles een aantal arbeids- en gemeenschapsinitiatieven gekend die ingaan tegen het entrepreneuriale beleid dat de politieke en economische arena domineert. Groeiende ongelijkheden tussen arm en rijk, versterkt door raciale en etnische discriminatie, speelden een sleutelrol in de rellen die de stad shockeerden in april 1992. Burgemeester Bradley initieerde toen 'Rebuild LA' in een poging de slechtste wijken te verbeteren met behulp van investeringen uit de private sector. Progressieve burgerinitiatieven en zelforganisaties kwamen gedurende de jaren negentig vaker samen om het beleid aan te vechten en het MultiCultural Collaborative te dwingen raciale spanningen aan te pakken. GGO's blijven een belangrijke ondersteuning voor mensen uit diverse etnische gemeenschappen, inclusief de nieuwkomers uit Midden-Amerika.

Deze inspanningen betreffen ook kerken, bijvoorbeeld de St. Philip's Episcopal Church. Er is een brede alliantie gevormd die sinds 1999 bekend staat als het Progressive LA Network (PLAN). PLAN is gestructureerd rond een aantal hulporganisaties, voornamelijk vakbonden, gemeenschapsorganisaties en universiteiten. Een conferentie in 1998 bracht het Occidental College, The Nation Institute, Liberty Hill Foundation, LA Weekly en de Los Angeles County Federation of Labor samen. Deze zijn allen via het publieke beleid en progressieve gemeenschapsgeoriënteerde inspanningen betrokken bij de toestand waarin de arme stedelingen zich bevinden. In de context van federale 'workfare'-programma's is het PLAN gemobiliseerd om de binnenstedelijke armoede in de door rellen geteisterde wijken aan te pakken. Dit gebeurt door redelijke lonen te vragen voor 'welfare

*In Nederland zijn er ook GGO's die stedelijke armoedebestrijding tot hun missie rekenen.
(Foto Joost Beunderman)*



to work'-contracten, de voedselveiligheid te controleren, reële ontwikkelingsinitiatieven voor de wijkeconomie te brengen in plaats van slijterijen en kinderopvang op aanvraag.

Recente overwinningen van PLAN zijn: een contract voor loonstijging en extralegale voordelen voor conciërges na een drieweekse staking van de Services Employment International Union (2000); vooruitzicht op een 100 miljard dollar kostend Housing Trust Fund om volkshuisvesting te ondersteunen voor lage inkomensgroepen met behulp van een coalitie van 'housing advocaten', religieuze leiders, vakbonden en gemeenschapsorganisaties (2001); de creatie van het Garment Worker Center dat arbeiders samen brengt, hun werk-omstandigheden verbetert en ze op hun rechten kan wijzen (2001).

Gelijkheidscoalities

Dit artikel laat zien dat GGO's in de Verenigde Staten reiken tot in de seculiere wereld en deprivatiseren op nieuwe en soms zelfs contrasterende manieren. De tweezijdigheid van de op het geloof gebaseerde strijd tegen de armoede reflecteert de alom vertegenwoordigde ideologische variatie van het gemeenschapsleven in het land. Voor 1964 werden in Nederland delen van de sociale voorzieningen beheerd door het particulier initiatief. 'Particulier' was hierin min of meer gelijk aan 'de kerk'. De Algemene Bijstandswet van 1964 hief de officiële rol van kerken in bijstand en algemene publieke voorzieningen op. Toen de rol van de GGO's in Nederland ondergeschikt aan de staat was geworden, werd er voornamelijk aandacht besteed aan de mensen die niet in aanmerking kwamen voor het sociale vangnet, grotendeels asielzoekers en vluchtelingen. Dit is een heel andere geschiedenis dan in de Verenigde Staten. Toch hebben andersdenkende kerken en andere vertegenwoordigers sinds de jaren tachtig steeds meer de liberale richting van het overheidsbeleid betwist en hard gevochten om de toenemende armoedeproblemen in de Nederlandse samenleving tegen te gaan. De vraag die rijst is of de neoliberale richting van het beleid in Nederland zal leiden tot een herschikking van de relaties tussen staat en 'civil society', zoals dit elders ook gebeurde.

Ik wil niet beweren dat GGO's in Nederland dezelfde weg zullen bewandelen met betrekking tot stedelijke armoede

als in de Verenigde Staten. Maar ik geloof wel dat de huidige belangstelling van de politiek voor de rol die GGO's daar spelen een symptoom is van de neoliberale politieke economie en de afstoting van verantwoordelijkheden voor sociale problemen naar een positie buiten het staatsdomein. De recente ideologische verschuiving naar rechts en de historische toewijding van het CDA aan de 'civil society' is nog niet te vergelijken met het regime van Bush jr. in de Verenigde Staten, maar de tendens is er. Zullen we met de tijd getuige zijn van een doorzetting van deze trend in Nederland? De ervaringen in Amerika brengen belangrijke vragen naar voren over dit relatief weinig onderzochte onderwerp in de Nederlandse situatie.

De 'workfare' van de federale overheid en staten en geloofsgebaseerde beleidsontwikkelingen worden in de VS als het meest geschikt beschouwd in de neoliberale politieke economie van het post-Fordisme. Ik verdedig niet het neoliberalisme, noch wens ik de vele problemen en beperkingen te negeren die worden waargenomen door de actoren die de sociale gelijkheid in steden proberen te bevorderen. Echter, critici wijken te vaak uit naar een politieke verwerping van de neoliberale staat. Ik wil pleiten voor een toestand waarin ruimte is voor de intrinsieke relatie van neoliberale vormen van stedelijke politieke economie en strijdende bewegingen met vooruitstrevende alternatieven als doelstelling. Deze bewegingen bieden concrete middelen om theoretische en politieke terughoudendheid te overwinnen. Ik wil de GGO's niet bevoorrechten, of welke organisatie dan ook. Het feit dat GGO's deel uit maken van progressieve sociale gelijkheidspolitiek laat echter wel zien dat veranderingen in de relatie tussen de staat en de 'civil society' zich voordoen in het gezicht van de neoliberale richting van het beleid en de verborgen armoede in steden. De organisatorische meegaandheid van de GGO's is belangrijker dan hun religieuze inslag, die overigens ondanks tegenstelde beweringen wel altijd aanwezig is. Dit levert zowel spanning op als een mogelijkheid voor academici en professionals voor kritisch onderzoek. Bij afwezigheid van radicalisering van staatsherverdeling geef ik de voorkeur aan de benadering van de sociale gelijkheidscoalitie. Zowel binnen als buiten

de universiteit spelen de stedelijke progressieven, ongeacht hun achtergrond en verenigd door hun inspanningen om meer gelijkheid binnen de samenleving te brengen, een sleutelrol.

Justin Beaumont is postdoctoraal onderzoeker bij het Urban and Regional Research Centre aan de Universiteit van Utrecht. Hij is redacteur van AGORA. Dit artikel is een bewerkte versie van een hoofdstuk in het nog uit te komen 'Churches and Diaconal Institutions in Europe Against Poverty: social exclusion and social actions' (SWI Press, 2004). Vertaald door Roald Plug, Mirjam Fokkema en Martijn van der Linden.

Literatuurselectie

- Beaumont, J. R. (2004) Workfare, associationism and the "underclass" in the United States: contrasting faith-based action on urban poverty in a liberal welfare regime. In: H. Noordegraaf en R. Volz (eds.) (2004) Churches and Diaconal Institutions in Europe against Poverty: social exclusion and social actions. Bochum: SWI Press (nog te verschijnen).
- Carlson-Thies, S. W. & J. W. Skillen (eds.) (1996) Welfare in America: Christian perspectives on a policy in crisis. Grand Rapids, Michigan: Wm. B. Eerdmans Publishing Co.
- Green, J. C. & A. L. Sherman (2002) Fruitful Collaborations: a survey of government funded faith-based programs in 15 states. Charlottesville, VA: Hudson Institute, Inc.
- Katz, M. B. (ed.) (1993) The 'Underclass' Debate: views from history. Princeton: Princeton University Press.
- Kramnick, I. & R. L. Moore (1997) Can the churches save the cities? Faith-based services and the constitution. In: American Prospect 35.
- Peck, J. & A. Tickell (2002) Neoliberalizing space. In: Antipode 34, no. 3, pp. 380-404.
- Nicholls, W. (2003) Forging a "new" organizational infrastructure for Los Angeles progressive community. In: International Journal of Urban and Regional Research 27, no. 4, pp. 881-96.
- Peck, J. (2001) Workfare States. New York: Guilford Press.
- Wilson, W. J. (1996) When Work Disappears. Boston: Harvard University Press.
- PLAN (2002) Organizing and Policy Victories, 2000-2001. In: <<http://www.progressivela.org/resources>> Laatst bezocht: 27 oktober 2004.