

# Geen basis voor het buurtbeleid

JACCO VAN GOLDE\*

**Bepaalde buurten in de grote steden kampen met grote economische en sociale problemen. Het Grote-Stedenbeleid (GSB) stelt zich ten doel de neerwaartse spiraal waarin deze buurten zich bevinden een halt toe te roepen door middel van een 'integrale buurtaanpak'. Maar kunnen de genoemde problemen daadwerkelijk op buurtniveau opgelost worden? Deze vraag stond centraal op het door AGORA georganiseerde congres 'Buren en Buurten' dat op 5 juni in Amsterdam plaatsvond.**

In sommige buurten in de grote steden is sprake van een concentratie van achterstandsgroepen. Hoge werkloosheid, criminaliteit en gebrekkige cohesie zijn kenmerkend voor deze 'achterstandsbuurten'. Omdat deze buurten steeds meer gemeden worden door meer draagkrachtige bewoners en investeerders, leidt dit tot een neerwaartse spiraal. Het GSB moet dit proces een halt toe roepen. Door middel van een 'integrale buurtaanpak' tracht de overheid de problemen op te lossen op buurtniveau. 'Sociale menging' lijkt het toverwoord te zijn. Op het congres 'Buren en Buurten' op 5 juni werden vanuit academische hoek vraagtekens gezet bij dit beleid. De vraag werd gesteld of de problemen daadwerkelijk op buurtniveau opgelost kunnen worden, en of sociale menging daarvoor wel een geschikt instrument is.

## WIJKGEDACHTE

Het idee van de buurtgerichte aanpak is niet nieuw. Uit een historisch overzicht van Rob van Engeldorp Gastelaars dat het congres inleidde kwam naar voren dat de buurt de afgelopen eeuw regelmatig is gebruikt als territoriaal kader voor het oplossen van problemen, met name op het gebied van leefbaarheid. De tuindorpen van na 1915, de naoorlogse 'wijkgedachte', de 'bouwen voor de buurt'-beweging van de jaren zeventig en de 'sociale vernieuwing' van de jaren negentig zijn voorbeelden van pogingen van de overheid, al dan niet met goedkeuring van de plaatselijke bevolking, om van de buurt een 'lokale samenleving' te maken. Deze bewegingen worden steeds afgewisseld door perioden

waarin de buurt 'slechts' als onzelfstandig onderdeel van de stad wordt gezien.

In het GSB, dat op het congres werd gepresenteerd door de heer Ten Doeschate, staat de leefbaarheid in achterstandsbuurten centraal. Deze wordt ernstig bedreigd door de geringe economische draagkracht voor voorzieningen, de moeizame integratie van de minderheden, de gebrekkige zelfregulering, de gevoelens van onveiligheid, de snelle doorstroming en de leegstand. Er worden door de overheid allerlei initiatieven binnen de buurt opgezet, die expliciet gericht zijn op het bestrijden van de kansarmoede onder de bewoners. Zodoende hoopt men een dreigende polarisatie in de samenleving tegen te gaan. Naast het uitvoeren van economische maatregelen stelt de overheid zich ten doel om de sociale structuur in de buurt te versterken. Naast investeerders worden daarom ook de bewoners zelf betrokken bij de diverse initiatieven. Tevens worden ook kleine ondernemers bij de besluitvorming betrokken, juist omdat ze vaak een centrale rol vervullen in de lokale netwerken. Met deze werkwijze wordt aldus het aanwezige sociaal kapitaal binnen de buurt optimaal geactiveerd. Daarnaast probeert de overheid, door het bouwen van duurdere woningen in de buurt, ook meer draagkrachtige bewoners aan te trekken. De 'sociale mix' die zo ontstaat zou leiden tot een kwalitatieve versterking van de sociale structuur.

## FORUMDISCUSSIE

Het is de vraag of het bestrijden van maatschappelijke achterstand op buurtniveau mogelijk is. Over deze vraag debatteerden vijf forumleden in

een door Hedy d'Ancona geleide discussie. De leden van het forum, met uitzondering van Tweede-Kamerlid Schoenmakers (PvdA), waren van mening dat maatschappelijke problemen als werkloosheid en gebrekkige onderwijsparticipatie alleen op te lossen zijn met algemene maatregelen op het gebied van werk en onderwijs, niet met speciale programma's op buurtniveau. De Leuvense hoogleraar Kesteloot verwierp beleid waarin de buurt dient als panacee voor maatschappelijke moeilijkheden. Tekendend is dat de Belgische afgevaardigden (naast Kesteloot de Antwerpse buurtcoördinator Nieuwinckel) de nadruk legden op de betekenis die EU-programma's met betrekking tot economische ontwikkeling en werkloosheidsbestrijding zouden kunnen hebben voor de achterstandsbuurten.

Musterd, hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam, pleitte voor een heldere probleemanalyse. De concentratie van laagopgeleide werklozen in achterstandsbuurten staat bijvoorbeeld niet los van de internationale migratie. Welk probleem wil men op welk schaalniveau oplossen? Tot nu toe wordt teveel gestreefd naar een inte-



Krakers protesteren tegen herstructurering

(Bron: Sanne Kamp).

grale aanpak. Gemeenten nemen te veel hooi op hun vork en schuiven veel verantwoordelijkheid door naar bewoners. Dit kan alleen maar tot teleurstellingen leiden.

Ondanks het feit dat er maar weinig problemen op buurtniveau opgelost kunnen worden, meenden zowel Musterd als de Rotterdamse hoogleeraar Duyvendak dat buurtgericht beleid wel van belang kan zijn om contacten tussen de bewoners te versterken. Vooral kinderen zouden in dit opzicht een belangrijke doelgroep kunnen zijn voor het beleid. De buurt maakt immers een belangrijk deel uit van hun leefwereld. Hier zou buurtbeleid, gericht op versterking van sociale contacten, het meest zin kunnen hebben.

## MENGING

Veelvuldig dook de term 'sociale menging' op in de discussie. Integratie van minderheden, het bereiken van de juiste mix in de buurt, is voor de politiek een belangrijk doel. Eerder is vermeld dat de politiek streeft naar differentiatie van het woningaanbod, zoals ook PvdA-kamerlid Schoenmakers beaamde. Hiermee wordt een sociaal-economische menging voorgestaan. Het is niet altijd even duidelijk of de politiek primair sociaal-culturele segregatie wenst te bestrijden, of sociaal-economische segregatie. Deze twee overlappen elkaar sterk, maar zijn niet noodzakelijk hetzelfde. Wat is het bezwaar tegen een wijk vol Surinaamse miljonairs? In België maakt men zich, in tegenstelling tot Nederland, niet druk om de eerste segregatievorm. Zo noemde Kesteloot het voorbeeld van de sterk geconcentreerde Turkse gemeenschap in Brussel. Deze heeft een soort minisamenleving ontwikkeld. Turken hebben de dorpen waar ze oorspronkelijk vandaan komen min of meer in de stad geïmporteerd. Om deze groepen nu te gaan spreiden is volgens hem een verkeerde werkwijze. Ook Duyvendak pleitte voor het respecteren van culturele verschillen.

Het mengingsideaal van politici wordt vooral gevoed door Amerikaanse onderzoeken, waarin gesteld wordt dat het wonen in getto's, een extreme uiting van sociaal-economische homogenisering, een remmende werking heeft op sociale mobiliteit. Volgens verschillende forumleden vormen de Amerikaanse getto's geen goed referentiepunt, omdat zulke buurten in Nederland niet voorkomen. Bovendien is de relatie tussen de arbeidsmarkt en de woningmarkt veel minder sterk en heeft de overheid een belangrijke regulerende functie. Desondanks pleitten zowel Musterd als Duyvendak voor waakzaamheid om al te vergaande sociaal-economische segregatie te voorkomen.

Niet geheel ten onrechte. Uit eigen onderzoek in Rotterdam blijkt dat de sociaal-economische status van de buurt wel degelijk effect heeft op de individuele kans op werkloosheid. Na correctie voor verschillen in de samenstelling van beroepsbevolking naar factoren als opleiding en etnische herkomst bedraagt het verschil tussen de beste en slechtste buurten maar liefst tien procent. Indien de segregatie om welke re-



(Bron: Jacco van Golde).

den dan ook sterk zou toenemen, zou beleid gericht op sociaal-economische menging wel nuttig kunnen zijn.

## KRITIEK

Het valt echter ook bij sterke segregatie te betwijfelen of sociaal-economische menging heilzaam is. Hoewel mensen in huidige achterstandsbuurten slechter af lijken te zijn, is het tot nu toe onduidelijk of dit iets te maken heeft met eenzijdige contacten met kansarmen. Beleid dat zich richt op de sociale structuur is dus niet bij voorbaat succesvol. Er zijn ook praktische argumenten die tegen een beleid pleiten dat zich baseert op sociaal-economische menging. Musterd wees er op dat het bereiken van een stabiele sociaal-economische mix praktisch ondoenlijk is gezien de hoge bevolkingsdynamiek die valt te constateren op buurtniveau. De sociaal-economische status van buurten gaat op en neer. Soms zijn buurten in trek en soms worden ze juist weer gemeden door midden- en hogere inkomensgroepen. Ook Ten Doeschate merkte op dat de inspanningen voor het activeren van sociaal kapitaal nutteloos zijn als netwerken zo snel kunnen verdwijnen. De tweede reden is dat mensen, en daarmee ook de markt, vaak juist de voorkeur hebben voor een homogene buurt. Weliswaar is er behoefte aan buurtcontacten, maar alleen met mensen die thuishoren in dezelfde sociaal-economische of -culturele groep. Menging leidt niet vanzelfsprekend tot cohesie. Uit onderzoek blijkt dat de bouw van dure woningen in arme wijken niet leidt tot integratie. Menging lijkt dus weinig zinvol als sociale contacten in de buurt versterkt dienen te worden. Sterker nog, in sommige gevallen werkt sociale menging cohesie zelfs tegen. Cohesie wordt juist vaak gevonden in homogene buurten.

Volgens Duyvendak kan een meer gedifferentieerd woningaanbod er wel toe leiden dat mensen die op de carrièreladder stijgen de kans krijgen om in de buurt te blijven wonen. Zodoende blijven netwerken gehandhaafd, terwijl de bevolking wel in sociaal-economische opzicht meer di-

vers wordt. Sociale mobiliteit kan dus door fysieke ingrepen in de buurt zelf zichtbaar gemaakt worden. Gesteld zou kunnen worden dat mensen zich eerder kunnen identificeren met stijgers binnen de eigen groep dan met 'rijke import'. Maar fysieke ingrepen kunnen, zo lijkt de algemene conclusie te zijn van de discussie, op zichzelf geen effect hebben op sociale mobiliteit. Het opheffen van sociaal-economische problemen is een zaak van algemene maatregelen op het gebied van werkgelegenheid en opleiding.

De mening onder wetenschappers over de buurtgerichte aanpak bleek unaniem te zijn: de oplossing voor de problemen is niet in de buurt zelf te vinden. Voor zover buurtbeleid van enig nut zou kunnen zijn, is dat alleen voor het versterken van de sociale structuur. Maar sociaal-economische menging is niet het daartoe geëigende middel. Mensen die in hun dagelijkse werk met de buurt bezig zijn, kwamen ietwat bedrogen uit: de lokale problemen waarmee ze geconfronteerd worden, kunnen niet op buurtniveau worden opgelost. Misschien was dat geen nieuws voor de eveneens volop aanwezige academici, maar het geeft wel aan dat de nationale politiek niet langer het vuile werk kan laten opknappen door lokale partijen.

## Literatuurselectie

Duyvendak, J. W. (2000) De gedifferentieerde buurt: een oplossing voor welk probleem? In: Agora 16-3.

Golde, J. A. T. van (2000) Buurteffecten op werkloosheid in Rotterdam, nog te verschijnen. Musterd, S. (2000) Het omgevingseffect: het geloof en de angst. In: Agora 16-3.

Nieuwinckel, S. (2000) Loopt de derde weg dood in de buurt? In: Agora 16-3.

Uitermark, J. & M. Bontje (2000) Overheid en markt in het geweer tegen de Gesellschaft-maatschappij. In: Agora 16-1.

Winter, M. de (1999) Van Boxtel krijgt zware taak op schouders. In: Agora 15-1.

\* Redactie AGORA. Met dank aan Marco Bontje