

**STEDELIJK BELEID IN VLAANDEREN EN
NEDERLAND: KANSARMOEDE, SOCIALE
COHESIE EN SOCIAAL KAPITAAL**

Patrick Stouthuysen, Jan Willem Duyvendak en Peter van der Graaf

1. INLEIDING

Putnams werk laat zich lezen als een weerlegging van veel van de geopenbaarde waarheden van de jaren tachtig (1). Toen maakte, in de wetenschap en in de samenleving, een mens- en maatschappijbeeld opgang dat werd ontleend aan de neoklassieke economie. Menselijk handelen, zo heette het, was zo complex en onvoorspelbaar, dat pogingen om de samenleving te sturen onvermijdelijk onbedoelde en ongewenste effecten veroorzaakten. Daarom had het ook niet zoveel zin om als overheid te investeren in de vormgeving van de maatschappij (Duyvendak en de Haan, 1997). Wat uit Putnams onderzoek blijkt, is dat overheden wel degelijk het verschil kunnen maken. Afhankelijk van de institutionele context zullen mensen al dan niet levendige gemeenschappen ontwikkelen. In *"Making Democracy Work"* beschrijft Putnam de evolutie, die het noorden en het zuiden van Italië hebben doorgemaakt, in termen van zichzelfbevestigende processen, respectievelijk 'virtueuze' en 'viciuze' cirkels (Putnam, 1993). In de literatuur rond sociaal kapitaal wordt voortdurend één aspect van deze processen belicht: de relatie tussen sociaal kapitaal en de werking van instellingen. Het tweede aspect komt veel minder aan bod: met name de vraag hoe politieke instellingen en beleid op hun beurt de aanwezigheid van sociaal kapitaal kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door condities te creëren die minder of meer bevorderlijk zijn voor de totstandkoming en ontwikkeling van vertrouwen, samenwerking of een associatief leven. In deze bijdrage gaat het precies over dat tweede aspect. Concreet zoeken we een antwoord op de vraag of de verschillen die er bestaan tussen het Vlaamse en Nederlandse stedelijk beleid, ook gevolgen hebben voor de condities die de productie van sociaal kapitaal bevorderen.

Stedelijk beleid is het afgelopen decennium een steeds belangrijker beleidsdomein geworden, niet alleen in Vlaanderen en Nederland overigens (voor een overzicht van de ontwikkelingen in West-Europa en de Verenigde Staten: Keating, 1993; Jobse & Musterd, 1994; Hambleton, 1996; Colenutt & De Decker, 1996; Jewson & MacGregor, 1997; Gaudin, 1997; De Rynck, 1997; Chaline, 1998). Stedelijk beleid kreeg evenwel niet overal dezelfde invulling, meer zelfs: bij een eerste vergelijking vallen vooral de zeer verschillende invalshoeken, benaderingen en doelstellingen op. Niettemin kunnen we een reeks gedeelde aspiraties aflijnen: het gaat er steeds om steden, en dan vooral achtergestelde buurten, nieuwe impulsen te geven. Overal gaat het om de heropbouw van zowel de fysieke als de sociale infrastructuur, om het tegengaan van sociale polarisatie, om het herstellen van het uiteenrafelend stedelijk sociaal weefsel, om het versterken van het economisch en maatschappelijk draagvlak van de steden. Overal vormt -al dan niet in die termen gesteld- de aanmaak, het behoud en de vermeerdering van sociaal kapitaal één van de doelstellingen van stedelijk beleid. Dat maakt precies stedelijk beleid een interessant onderzoeksdomein voor wie wil bestuderen hoe politieke instellingen en beleid de aanwezigheid van sociaal kapitaal kunnen beïnvloeden.

In deze context is met name de variëteit van stedelijk beleid interessant. Stedelijk beleid krijgt, over de landsgrenzen heen, een andere invulling. Dat vloeit voort uit wat we -met een term uit de literatuur omtrent mobilisatie en collectieve actie- kunnen omschrijven als de verschillende manieren waarop de stedelijke problematiek wordt 'geframed'. De term 'frame' verwijst naar het geheel van min of meer uit elkaar voortvloeiende assumpties van waaruit de samenleving wordt geanalyseerd, problemdiagnoses gesteld en oplossingen bedacht (Snow & Benford, 1988). Afhankelijk van de frame die actoren hanteren zal de situatie anders worden gepercipieerd en geïnterpreteerd, zullen situaties al dan niet als problematisch worden ervaren, zal een andere problemdiagnose worden gemaakt, zal de probleemervaring al dan niet tot onderwerp van handelen worden gemaakt, zal de oplossing van problemen in andere maatschappelijke sferen worden gesitueerd, zal het beleid een andere invulling krijgen en zal het uiteindelijk ook andere effecten ressorteren (Schneider, 1985).

Het Vlaamse en Nederlandse stedelijk beleid ontwikkelden zich, zoals we zullen aantonen, vanuit zeer verschillende achtergronden. In deze tekst geven we vooreerst een beschrijving en een analyse van dat beleid. Daaruit zal blijken dat, hoewel het Vlaamse en Nederlandse stedenbeleid op het oog sterk op elkaar lijken, er niettemin een aantal opmerkelijke verschillen bestaan. Niet alleen is sprake van een andere chronologie van beleidsontwikkeling, maar belangrijker, wat als stedelijke problemen wordt geframed blijkt uiteen te lopen. Zeer algemeen geformuleerd, ligt het verschil hierin: in Nederland bestaat veel aandacht voor sociaal-culturele vraagstukken -de grootstedelijke problemen worden overwegend geformuleerd in termen van gebrekkige sociale cohesie, integratie en samenlevingsopbouw-, terwijl in Vlaanderen de framing in termen van sociaal-economische achterstand en uitsluiting domineert. Deze verschillen in framing en conceptualisering vragen om een verklaring, waartoe we aan het einde van het artikel een poging wagen. Die verschillende framing van stedelijke problemen zal, zo veronderstellen we, evenwel ook gevolgen hebben voor de mate

waarin het beleid erin zal slagen condities te creëren die bevorderlijk zijn voor de '(re)productie' van sociaal kapitaal. Vermits het onderzoek over de effecten van het gedurende het afgelopen decennium gevoerde stedelijk beleid nog moet op gang komen, beschikken we wat dat betreft over weinig harde gegevens. Ons opzet is dan ook vooral explorerend: een aantal hypothesen ontwikkelen m.b.t. de te verwachten gevolgen van Vlaams en Nederlands stedelijk beleid, voor wat betreft de condities die de productie van sociaal kapitaal bevorderen.

2. STEDELIJK BELEID IN VLAANDEREN

2.1. Opzet en verantwoording

In 1989 verscheen een overzichtswerk over stedelijke problemen en stedelijk beleid in Europa (Cheshire en Hay, 1989). Het hoofdstuk over België blijft opmerkelijk beperkt. "There does not exist in Belgium at either the national or regional level any real policy designed to combat urban decline", besluiten de auteurs. Tien jaar later ziet het beeld er -althans wat Vlaanderen betreft- zeer verschillend uit. Stedelijke thema's houden de politiek in groeiende mate bezig. De Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden werd in 1995 specifiek bevoegd voor stedelijk beleid dat overigens één van de zwaartepunten in het Vlaamse regeringsprogramma vormde. Er werd een groots programma -gefinancierd vanuit het Sociaal Impulsfonds (SIF)- opgezet dat zich in hoofdzaak naar de stedelijke gebieden richtte. Waarom sloeg de pendel zo nadrukkelijk naar de andere richting door? Waarom staat stedelijk beleid vandaag op de politieke agenda? (2)

In wat volgt proberen we in kaart te brengen op welke wijze stedelijk beleid kon uitgroeien tot een afzonderlijk beleidsdomein en vanuit welke frame dit gebeurde. Het is niet onze bedoeling om een sluitende historische beschrijving van een decennium stedelijk beleid of een volledige chronologie van de gebeurtenissen en ontwikkelingen op stedelijk vlak te geven. Daarom steunt dit deel ook vooral op secundaire literatuur (3). Wie de geschiedenis van het Vlaamse stedelijke beleid zou willen schrijven, zou uiteraard ook de primaire geschreven bronnen moeten gebruiken, aangevuld met gesprekken met bevoorrechte getuigen (4).

2.2. De herontdekking van de armoede

In de loop van de jaren tachtig herontdekt de politiek de armoede-problematiek. Die ontdekking leidt ertoe dat in 1985, op federaal niveau, een Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie wordt aangesteld, die ook de bestrijding van de armoede kreeg toebedeeld. In 1988 wordt het Staatssecretariaat in kwestie zelfs overgeheveld naar de Eerste Minister. De groeiende aandacht voor de armoedeproblematiek is ook merkbaar op het niveau van de Gewesten en Gemeenschappen. Vooral in Vlaanderen geraakt het debat in een stroomversnelling. Daaraan liggen verschillende ontwikkelingen ten grondslag. Zo is er het gegeven dat Gewesten en Gemeenschappen over meer middelen beschikken en dus ook op zoek gaan naar een eigen profilering. Een concrete gelegenheid daartoe biedt de zgn. Catharina-bonus. Naar aanleiding van een door de nationale regering gefinancierde schuldherschikkingsoperatie voor een aantal Waalse steden, ontving Vlaanderen een compensatie. De Vlaamse overheid koos ervoor die bonus niet integraal voor de schuldherschikking van de grote steden te gebruiken. Tijdens het investituurdebat in de Vlaamse Raad op 15 februari 1989 bepleitte de nieuwe SP-voorzitter Frank Vandenbroucke een urgentieprogramma ter bestrijding van maatschappelijke achterstelling van Belgen en migranten. Daarmee was het idee geboren om deze bijkomende middelen specifiek in te zetten voor de bestrijding van kansarmoede (Vranken, 1991).

De Europese verkiezingen van juni 1989 brengen een nieuw element in het verhaal. Het Vlaams Blok haalt een opmerkelijke score. Vanuit de SP wordt gepleit om de extra-middelen te concentreren op een beperkt aantal steden en gemeenten. De CVP is veeleer voorstander van een spreiding, via het Gemeentefonds, over alle Vlaamse gemeenten. Dat leidt uiteindelijk zelfs tot de oprichting van twee fondsen. De SP zal evenwel blijven ijveren voor een selectievere aanwending van de beschikbare middelen, meer gericht op de probleemgebieden en op Antwerpen en Gent (5). Die herverdeling van de middelen zal er komen met het decreet van 31 juli 1990 waarbij het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK) wordt opgericht. Voortaan zijn de gelden voorbehouden voor gemeenten met grote concentraties kansarmen of migranten. De oprichting van het VFIK lag in het verlengde van de bespreking die de Vlaamse Executieve op 5 juli 1989 aan de beleidsnota Armoedebestrijding had gewijd. Die beleidsnota was gebaseerd op adviezen en rapporten die de gemeenschapsministers Steyaert en Lenssens bij de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de Koning Boudewijnstichting hadden besteld. De nota Armoedebestrijding introduceerde een nieuwe beleidsfilosofie, of beter: bracht concepten binnen het beleid die tot dan toe alleen in rapporten en adviezen van experts opdoken (Vranken, 1991 en 1992-3). Meer concreet gaat het dan om de focus op *kansarmoede*, de *inclusieve benadering* en de *territoriale aanpak*.

De term kansarmoede ontstond halverwege de jaren zeventig in het welzijns- en sociaal-cultureel werk en verwees naar de ongelijke verdeling van kansen inzake het gebruik van maatschappelijke goederen zoals huisvesting, werk, kennis, of bezit. De term drukte uit dat ook in de moderne verzorgingsstaat groepen of personen op een

lage of marginale positie over minder mogelijkheden beschikken om deze positie te verbeteren (Lampaert, 1987). 'Kansarmoede' wordt vaak in één adem gebruikt met 'sociale uitsluiting'. De twee termen zijn inmiddels uitgegroeid tot meer dan louter descriptieve concepten. Ze vormen als het ware een 'frame', een geheel van min of meer uit elkaar voortvloeiende assumpties van waaruit de samenleving wordt geanalyseerd, probleemdiagnoses gesteld en oplossingen bedacht. Het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame kan als volgt worden geparafraseerd: "Ondanks de economische ontwikkeling neemt de kloof tussen arm en rijk toe. Vooral in de steden neemt de tweedeling steeds scherpere vormen aan. Die tweedeling versterkt de uitsluiting van specifieke bevolkingsgroepen. Deze breuk in het stedelijk economisch, sociaal en cultureel weefsel houdt het gevaar in van conflicten die het harmonieuze samenleven bedreigen". Vanuit die probleemdiagnose worden dan verschijnselen zoals racisme, politieke apathie, proteststemmen en politiek extremisme verklaard. Het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame suggereert ook -zij het zeer algemene- oplossingen: kansen bieden, insluiting en solidariteit.

Het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame maakt het mogelijk een groot aantal verschijnselen samenhangend te begrijpen en te verklaren en laat bovendien zeer verschillende interpretaties toe. Zo suggereert de frame, door de structurele situering van de armoedeproblematiek, enerzijds een zekere radicaliteit, wat de bijval van de welzijnssector en de linkse partijen verklaart. Anderzijds suggereert de term ook een veronderstelde belangengemeenschap. In de kansarmoede/sociale uitsluiting-frame gaat het niet om tegengestelde groepen of onverzoebare doelstellingen: armen hebben uiteindelijk dezelfde verzuchtingen en verwachtingen als iedereen ('gelijke kansen') en zouden het liefst deel worden van de bestaande samenleving ('insluiting'); bovendien bedreigt de tweedeling op termijn ook de positie van de gevestigden, die er dus belang bij hebben solidair te zijn met de uitgesloten. Zelfs behoudende politieke partijen en organisaties kunnen zich achter die analyse scharen. Binnen het beleid en de politiek bestaat, net zoals tussen professionals en geïnteresseerde leken, dan ook een opmerkelijke eensgezindheid over deze kadering van de armoedeproblematiek.

Ook de term 'inclusief beleid' komt uit de welzijnssector (Geldof, 1992). Zo pleitte het Vlaams Welzijnscongres einde 1990 voor een inclusief armoedebeleid. Algemeen bestond het gevoel dat men onvoldoende impact had op harde sectoren zoals werken en wonen. De bedoeling van een inclusief beleid was dat armoedebestrijding niet langer het onderwerp zou zijn van een apart beleidsdomein, maar een centrale bekommernis zou worden op alle beleidsdomeinen. De term 'inclusief' kan worden gelezen als een actualisering, maar ook afzwakking van de term 'structureel', die in de jaren zeventig opgang maakte. Een 'structurele aanpak' ligt immers buiten de mogelijkheden van de welzijnssector. De sector beschikt niet over de hefboomen om de samenleving fundamenteel te veranderen en welzijnswerkers werken veeleer remediërend en met concrete personen en groepen. Concreet verwijst de term 'inclusief' naar het streven verschillende beleidsdomeinen te integreren, bijvoorbeeld via projecten die arbeid, inkomen en wonen met elkaar verbinden. Dat moet toelaten de categoriale aanpak van bijvoorbeeld het welzijnswerk, of de fysiek-ruimtelijke aanpak van de stadsvernieuwers, te overstijgen. Die inclusieve benadering maakt dat

haast vanzelfsprekend voor een meer territoriale aanpak wordt gekozen. De wijk of de buurt worden de eenheden van analyse en interventie. Heel specifiek wordt ook verwacht dat de harde sectoren gemakkelijker voor zo'n territoriale aanpak kunnen worden gewonnen (Verreth, 1996; Baert, 1997; Bouverne -De Bie, 1998; Hellinckx, 1999).

De 'territoriale benadering', ten slotte, vindt zijn oorsprong in het buurt- en opbouwwerk. Traditioneel vormen knelpunten in de woon- en leefomgeving het aangrijpingspunt van de interventies van buurt- en opbouwwerkers (Desmet, 1999; Broekman, 1998). Die territoriale focus werd in 1983 door de Vlaamse regering nog bevestigd. De veelvormigheid in de werkvormen (buurtwerk, categoriaal -, functioneel en projectmatig opbouwwerk, ...) werd gereduceerd. Het criterium om voor subsidiëring in aanmerking te komen werd 'projectmatig werken aan de oplossing van kollektieve problemen in buurten, wijken en streken, met de participatie van de bewoners' (Baert, 1994). De herstructurering van de sector ging gepaard met een uitzuivering (Desmet, 1996). Wat niet paste in de schema's, kon niet langer rekenen op toelagen uit het budget samenlevingsopbouw. Categorale instellingen en benaderingen werden, gezien hun functie in de welzijnszorg, overgeheveld naar andere begrotingen en departementen. In 1991 werd de opdracht van het opbouwwerk nog meer geprofileerd. Het opbouwwerk diende zich voortaan nadrukkelijk in de bestrijding van de kansarmoede in te schakelen. Dat werd door het opbouwwerk toen als een dreigende of reële versmalling van de jarenlange praktijk ervaren (Baert, 1994) (6).

2.3. Beleidsvernieuwing en politieke opportuniteiten

Hoe komt het dat uit de welzijnswereld afkomstige concepten –kansarmoede, de inclusieve benadering, de territoriale aanpak- ingang vinden in het beleid? Het heeft vermoedelijk niet zoveel te maken met de machtspositie van de welzijnssector. Vermoedelijk past wat er op dat moment binnen de sfeer van het welzijnsbeleid gebeurt in een meer algemene ontwikkeling: de nieuwe sociale bewegingen die in groeiende mate de beleidsagenda's beïnvloeden. Meer concreet gaat het erover dat, op het einde van de jaren tachtig en bij het begin van de jaren negentig, in studiediensten van partijen en op kabinetten, maar ook in de federale en vooral de nieuw uitgebouwde Vlaamse administraties, steeds meer mensen worden gerecruteerd die hun sporen hadden verdiend in milieugroepen, de vredesbeweging, derde wereld- of welzijnsorganisaties. Het ging voor een deel om een gewone wisseling der generaties, die evenwel nog werd versneld door de intrede van de SP, vanaf 1988, in de federale regering en vanaf 1992 in de Vlaamse regering. Zo kwamen nogal wat beleidsmakers aan het bewind die hetzij zelf uit die bewegingen kwamen, hetzij er grote verwantschap mee vertoonden. Wanneer deze beleidsmakers medewerkers recruteerden kwamen ze vaak opnieuw bij die bewegingen terecht: daar was inmiddels immers een grote expertise opgebouwd. Hetzelfde gebeurde wanneer beleidsmakers op zoek gingen naar beleidsalternatieven: ze zochten inspiratie bij de ideeën en modellen die in de loop der jaren in de sfeer van de verschillende nieuwe

sociale bewegingen waren ontwikkeld (Stouthuysen, 1995; Hellemans en Hooghe, 1995) (7).

Meer algemeen zien we hier een illustratie van hoe volgens de Amerikaanse politicoloog John Kingdon beleidsvernieuwing tot stand komt (Kingdon, 1984). In Kingdon's model bewegen zich drie stromen doorheen het beleidsproces: 'problems', 'policy proposals' en 'politics'. Ten eerste, bestaat er een continue stroom van nieuwe en bestaande problemen. Problemen -ook al worden ze door de betrokkenen als zeer dringend ervaren- bereiken zelden vanuit zichzelf de beleidsmakers. Ze worden in de nabijheid van beleidscentra gebracht door activisten, belangen- en drukkingsgroepen die proberen gehoor te vinden voor hun probleem. Ten tweede, bestaat er een groep academici, onderzoekscentra, studie bureaus, wetenschappelijke bureaus van partijen en drukkingsgroepen die voortdurend nieuwe beleidsalternatieven bedenken. Ook beleidsvoorstellen -hoe goed doordacht ook- bereiken niet vanzelfsprekend de beleidsmakers. Ook hier moet tijd, energie en politiek kapitaal worden geïnvesteerd. Ten derde, zijn er de voortdurende verschuivingen en veranderingen binnen het politieke systeem. Hierbij gaat het dan om zaken als verkiezingen, regeringsherschikkingen, coalitiewissels, hervormingen binnen de administratie, campagnes van drukkingsgroepen, verschuivingen in de publieke opinie.

De sleutel tot het begrijpen van agendavorming, en daardoor ook beleidsinnovatie, ligt volgens Kingdon in de koppeling van deze drie stromen. Nu en dan doen er zich in de politiek keuzesituaties voor, momenten waarop beslissingen moeten worden genomen. Dan is er een belangrijke rol weggelegd voor politieke entrepreneurs: zij moeten trachten problemen, beleidsvoorstellen en politieke opportuniteiten te koppelen. Wanneer we Kingdon's model vertalen naar de totstandkoming van het Vlaamse stedelijke beleid, dan moeten we constateren dat bij het begin van de jaren negentig de probleemdefinities en beleidsalternatieven (het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame) al circuleerden. Wat nog ontbrak was een politieke opportuniteit. De verkiezingsuitslag van 24 november 1991 zou daarvoor zorgen.

2.4. Na de eerste Zwarte Zondag

De uitslag van de verkiezingen van 24 november 1991 bracht de pennen in beweging. Zelden werd een verkiezingsresultaat zo uitvoerig besproken en geïnterpreteerd (Verkouter, 1994). De dominante verklaring was ongetwijfeld die van de 'kloof met de burger', waarbij overigens zeer opmerkelijk een link werd gelegd naar het kansarmoede/sociale uitsluiting-frame. Zo kwam formateur Wathélet op de proppen met het idee van een 'contract met de burger', waarbij bijzondere aandacht moest uitgaan naar 'de zwakkere burger'. De latere premier Dehaene nam dat idee over en maakte 'solidariteit' tot één van de vijf concrete actieterreinen van de regering. Het feit dat armoedebestrijding politiek steeds belangrijker werd geacht, bleek ook uit het feit dat de federale bevoegdheid inzake armoedebestrijding niet langer aan een staatssecretaris, maar rechtstreeks aan één van de ministers werd toevertrouwd. Ook in de Vlaamse Regeringsverklaring van 28 januari 1992 werd de nodige aandacht besteed aan, zoals het daar heette, 'de problemen van armoede en kansarmoede'. Die problemen cumuleerden zich het sterkste in de grote steden. Daarom moesten de bestaande beleidsinstrumenten 'verbeterd, meer intensief en vooral gecoördineerd' ingezet worden. Armoedebeleid moest 'ruimtelijk gedifferentieerd worden uitgebouwd, tot op wijkniveau', waar een 'geïntegreerd beleid met alle partners' zou worden gevoerd.

Dat politiek momentum werd bewaard via het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA). In het regeerakkoord en later ook in het 'Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving' (12 januari 1993) werd beklemtoond dat een dergelijk onderzoeksrapport de samenleving moest toelaten 'de oorzaken van de bestaansonzekerheid grondiger te bestrijden door de sociale actoren en de armen zelf te mobiliseren'. Opmerkelijk is overigens dat expliciet wordt vermeld dat 'het nodig is de specifieke leefwereld en noden van de armen te kennen wil men een doeltreffend beleid voeren'.

De realisatie van het rapport werd toevertrouwd aan de Koning Boudewijnstichting, samen met afdeling Maatschappelijk Welzijn van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en de belangenorganisatie ATD-Vierde Wereld (Koning Boudewijnstichting, 1994). Op 17 oktober 1994 -de Werelddag van Verzet tegen de Extreme Armoede- werden de eerste resultaten aan het grote publiek voorgesteld. De opzet van de dag was op zijn zachtst gezegd origineel: de armen namen zelf het woord en confronteerden het publiek -waaronder Koningin Fabiola die zich tegen de geploegenheden in het debat mengde- met onverbloemde aanklachten over het onrecht waarvan zij het slachtoffer waren. De betrokkenheid van het Hof bij het AVA was overigens van meetaf aan zeer groot: de samenstellers van het rapport werden verscheidene keren in privé-audientie op het Paleis uitgenodigd (Neirinckx, 1995; Horemans, 1996). Het eindrapport werd op 8 februari 1995 onder grote media-belangstelling voorgesteld. Ook de belangstelling van de politieke wereld was opmerkelijk. Zo werden de samenstellers van het rapport bij premier Dehaene ontvangen en verklaarde minister van Sociale Integratie Santkin op de voorstelling dat reeds de volgende dag het federale Parlement in de Verenigde Commissies van

Volksgezondheid en Sociale zaken een debat zou organiseren over het AVA. Ook de Interministeriële Conferentie voor Sociale Integratie zou worden samengeroepen. De opvolging van het rapport werd doorkruist door de voor 21 mei geplande vervroegde verkiezingen. Niettemin vergaderden de federale en de deelregeringen op 22 maart over de aanbevelingen van het rapport en werden zes werkgroepen geïnstalleerd die zich over concrete voorstellen moesten buigen. Bovendien werd op de ministerraad van 24 maart besloten een bedrag van 100 miljoen frank ter beschikking te stellen voor de opvolging van het AVA.

Het opmerkelijk onthaal van het AVA wekte verwondering bij mensen die reeds langer met de problematiek waren begaan. Het AVA was immers zeer zeker niet het eerste armoederapport en de vraag kon ook worden gesteld wat er nu precies nieuw was aan de verzamelde feiten en inzichten. De grote aandacht van de media en het beleid had wellicht meer te maken met de wijze waarop de verzamelde gegevens werden gepresenteerd. Het AVA koos ervoor, in de tekst maar ook bij de voorstelling, de direct betrokkenen, de slachtoffers van de armoede, zelf aan het woord te laten. Die woordvoerders gebruikten een direct, ongenueanceerd en soms rauw en aanklagend taalgebruik. Dat leverde uiteraard mediagenieke momenten op: hoogwaardigheidsbekleders die vanaf het spreekgestoelte werden gekapitteld. Die beelden sloten bovendien naadloos aan bij de toen zeer vaak gehanteerde metafoor van de 'kloof tussen de burger en de politiek'. Geen politicus kon het zich op dat moment veroorloven die rechtstreekse confrontatie uit de weg te gaan of de inhoud van het rapport te negeren.

In het regeringsprogramma van de nieuwe regering die na de verkiezingen van 21 mei 1995 tot stand komt, wordt armoedebestrijding 'een essentiële opdracht' genoemd. De te nemen maatregelen moeten, aldus de Regeringsverklaring van 28 juni 1995, uitgaan van de concrete aanbevelingen van het AVA. Voorts wordt stedelijke vernieuwing één van de aandachtspunten. Volgens de Regeringsverklaring concentreren de problemen zich het meest accuut in de stedelijke omgeving en moet de 'kwaliteit en de kracht van het stedelijk weefsel' worden versterkt. "De pijnpunten in de stedelijke centra moeten worden weggewerkt en de versplintering van het menselijk samenleven moet worden tegengegaan, het gezin moet worden geresponsabiliseerd en het buurtleven geherwaardeerd".

2.5. Stedelijk beleid als beleidsprioriteit

De grote beleidsinitiatieven met betrekking tot stedelijke thema's situeren zich evenwel op het Vlaamse niveau. De kwaliteit van de stedelijke omgeving wordt in de Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering van 21 juni 1995 als één van de vijf grote uitdagingen vermeld. "Eén Vlaams minister krijgt de bevoegdheid inzake stedelijk beleid. Hij of zij staat in voor de samenhang van de gevoerde acties. Het Algemeen Verslag over de Armoede zal hierdoor eveneens specifieke opvolging krijgen. Essentieel hierbij is de grotere betrokkenheid van de armen bij het beleid dat hen aanbelangt". Stedelijk beleid kwam nog nooit zo nadrukkelijk aan bod in een regeerakkoord. Er vond zelfs een opmerkelijke omkering plaats: de aandacht voor

stedelijke thema's vloeide voort uit de herontdekking van de armoedeproblematiek, nu werd armoedebestrijding onder de hoofding stedelijk beleid geplaatst. Het bevoegdheidsdomein stedelijk beleid werd in de Vlaamse regering toevertrouwd aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, de SP'er Leo Peeters.

Dat precies de SP zich profileerde rond stedelijke thema's wekt geen verwondering. De opeenvolgende verkiezingssuccessen van het Vlaams Blok werden binnen de partij geïnterpreteerd als een gevolg van de verwaarlozing van de grootstedelijke buurten. Een belangrijke bijdrage aan die opinievorming werd geleverd door het Rapport Huyse (Huyse, 1992). Na de eerste der Zwarte Zondagen, de verkiezing van 24 november 1991, gaf SP-voorzitter Frank Vandenbroucke een groep academici en mensen uit de partijpolitieke praktijk de opdracht een analyse te maken van stembusuitslag. Een groot deel van het rapport ging uiteraard over de vraag waarom mensen voor het Vlaams Blok kozen. Het rapport had het over 'wanhoopsracisme'. Het stemmen voor het Blok werd verklaard 'als uiting van algemeen-maatschappelijke verwaarlozing, als compensatie voor de uitstoting en het sociaal isolement' waarvan mensen het slachtoffer zijn. Concreet ging het dan over de onzekere arbeidspositie, de bedreigde koopkracht, het uit elkaar vallen van het sociaal weefsel. In het rapport werd lang stilgestaan bij het voorbeeld van de Seefhoek, één van de Antwerpse 'probleemwijken', eertijds een socialistisch bolwerk, nu een wingewest voor het Blok.

Het rapport Huyse bepleitte de strijd tegen kansarmoede, het investeren in sociale huisvesting, het scheppen van werkgelegenheid voor langdurig werklozen, de wijkherwaardering, maar vooral, het doen herleven van de stad: het weer leefbaar maken van de negentiende-eeuwse wijken, het bevorderen van de veiligheid, het herstellen van de sociale verbanden in de probleemwijken. In het rapport werd ook een nieuw beleidsspoor uitgezet. Het gevecht tegen de maatschappelijke verwaarlozing was niet alleen een kwestie van geld. "Meer dan in het verleden zullen kredieten, bijvoorbeeld bestemd voor gemeentelijke initiatieven, op bindende wijze gekoppeld moeten worden aan de projecten waarvoor ze zijn bestemd. Anders verdwijnt het geld langs allerlei sluiptwegen in het gemeentelijk budget en schiet het naast zijn oorspronkelijke doel. Bovendien moet een middel worden gevonden om vitale projecten veel sneller in de fase van uitvoering te brengen" (Huyse, 1992) (8).

Deze problemdiagnose en -remedie klinken dan ook door in de Beleidsbrief 'Voor steden en mensen' die minister Peeters tijdens zijn eerste ambtsjaar publiceert. In de Beleidsbrief wordt de stedelijke problematiek genalyseerd vanuit het perspectief van de achterstelling. Steden -en dan vooral de oude wijken- cumuleren een aantal problemen: slechte huisvesting, concentratie van kansarmoede, economische desinvestering, stadsvlucht. Zo ontstaat sociaal-ruimtelijke segregatie. In nogal wat stedelijke gebieden bestaat bovendien niet langer het draagvlak om zelf de regeneratie op gang te brengen. Daarom moet het beleid een aantal hefboomen bieden voor de verbetering van de leef- en omgevingskwaliteit. Die hefboomen worden gekaderd binnen een 'kansenbeleid', dat daarenboven 'inclusief' moet zijn en bovendien 'territoriaal geïntegreerd' (Peeters, 1995).

De beleidsbrief vertoont duidelijk verwantschap met een aantal projecten die reeds van voor het aantreden van de nieuwe minister dateerden. Zo had de Vlaamse Regering op het einde van 1994 een Programma Sociale Vernieuwing in het leven geroepen, dat moest van start gaan tijdens 1995. Dat programma voorzag toelagen voor Antwerpen, Gent, Genk, Mechelen en Leuven. Hoewel, omwille van de verkiezingen en de daaropvolgende regeringswissel, het programma niet echt van de grond kwam, vormt het niettemin een rechtstreekse voorloper van het veel grootser opgezette Sociaal Impulsfonds (SIF).

Dat SIF vormt de veruitwendiging van het Vlaamse stedelijke beleid. Het gaat om een ambitieus project waarbij jaarlijks een zeer omvangrijk bedrag -4,4 miljard in 1994, jaarlijks met een miljard verhoogd tot 7,4 miljard in 1999- op projectbasis aan stedelijke vernieuwingsinitiatieven kan worden besteed. Het SIF is ook naar de vorm zeer vernieuwend: er wordt gewerkt via convenanten en resultaatsverbintenissen. Het SIF moet -op papier- ook zeer flexibel functioneren, zodat de administratieve rompslomp tot het minimum wordt beperkt. Daarenboven wordt de nadruk gelegd op participatie van de bevolking, op bijzondere begeleiding van kansarmen, op bestuurlijke vernieuwing en het respecteren van de lokale autonomie van de deelnemende steden en gemeenten. De SIF-middelen worden op zeer verschillende beleidsdomeinen besteed, maar moeten evenwel 'inclusief' en 'integraal' worden ingezet (Vandenberghe, De Coninck en De Decker, 1997) (9).

Dat de SIF-filosofie gegroeid is uit de ervaringen van een aantal projecten uit de sfeer van de armoedebestrijding is duidelijk. De hele gedachte van wijkontwikkelingsplannen -een centraal element in het opstellen van lokale SIF-voorstellen- werd bijvoorbeeld geconcipieerd door de Antwerpse BuurtOntwikkelingsMaatschappij, die in de periode 1989-1994 in het kader van het derde Europese Armoedeprogramma als project werd gefinancierd (Nieuwinckel, 1996; Van Hove en Nieuwinckel, 1996). Die verwevenheid blijft overigens tot vandaag bestaan. Zo maakte de Koning Boudewijnstichting een aantal handboeken die voor methodische ondersteuning van de lokale besturen moeten zorgen (Vandenberghe, De Coninck en De Decker, 1997). Die blijvende banden zijn niet verwonderlijk: nogal wat kabinetsmedewerkers van Vlaams minister Leo Peeters waren voorheen als onderzoeker betrokken waren bij het in kaart brengen van de armoedeproblematiek, of deden ervaring op in de sector van de sociale huisvesting, het buurt- en opbouwwerk of in stedelijke actiecomités en bewegingen.

3. STEDELIJK BELEID IN NEDERLAND

3.1. Inleiding

In het eerder genoemde overzichtswerk van Cheshire en Hay wordt Nederland aangeduid als een land waar men al vroeg met effectief steden-beleid in de weer was: "The

introduction of land use planning measures from 1962 onwards marked the first policy initiatives in the Netherlands which had significant effects on urban development" (Cheshire en Hay, 1989). Niet altijd echter was de aandacht in het stedelijk beleid zo sterk als de laatste jaren gericht op de grote steden. Aanvankelijk lag het accent op het stimuleren van economische activiteiten in het Noorden en het Zuiden van het land, tot halverwege de jaren zeventig het accent langzamerhand naar de grote steden in de Randstad verschoof. In 1984 werd dit beleid ook formeel verder uitgebouwd met de wet op de dorps- en stadsvernieuwing. Hierin leek nog sprake van gelijke aandacht voor ontwikkelingen in kleine en grote bevolkingscentra, o.a. door een groeikernen-beleid gericht op de ontlasting van de grote steden, maar vanaf het einde van de jaren tachtig verschoof het accent definitief in de richting van de echt grote steden. Cheshire en Hay concluderen dan ook dat "the so called growth-core policy has largely disappeared; the policy of stimulating a controlled spatial decentralization has evidently given way to that of stimulating spatial centralization" (Cheshire en Hay, 1989). In tegenstelling tot België, waar destijds volgens de auteurs nauwelijks sprake is van een overheidsbeleid gericht op het tegengaan van 'urban decline', was er in Nederland al wel een overheidsbeleid op grootstedelijk gebied in ontwikkeling.

Vooraleer we meer in detail ingaan op deze geschiedenis, een enkele opmerking over het in Nederland zo dominante morele perspectief op stedelijke vraagstukken, tot uiting komend in veel aandacht voor vraagstukken van buurtbinding, cohesie en samenlevingsopbouw. De geschiedenis van het opbouwwerk in Nederland leert dat tot ver in de jaren zeventig bij de aanpak van sociale problemen, een sterk paternalisme vanzelfsprekend was (Duyvendak, 1997a, 1997b en 1999b). Stadspolitiek was lange tijd een kwestie van volksopvoeding, met o.a. het bestaan van woonscholen: buurten waar mensen werd geleerd om fatsoenlijk te wonen en te leven. In dit artikel gaan we niet uitgebreid in op dit na-oorlogse beschavings-offensief dat met name, maar zeker niet uitsluitend, in de grote steden plaatsvond. Het is echter goed om aan deze wortels van stadspolitiek te herinneren, juist omdat vraagstukken die in Vlaanderen werden geframed in termen van uitsluiting en achterstand, in Nederland heel snel een morele dimensie kregen.

Die moraal werd overigens niet alleen geformuleerd door lokale politici of de landelijke overheid. Zeker in de jaren zeventig, toen het stedelijk beleid in Nederland vanuit het "stadsvernieuwingdenken" vorm kreeg, kwam de moraal ook van de kant van het welzijnswerk en de actieve bewoners, die claimden dat er vooral gebouwd moest worden 'voor de buurt'. In reactie op grootschalige sloopplannen van de overheid, keerden bewoners en sociale professionals zich tegen deze 'aanslagen' op hun buurt, maar met een even normatief verhaal: het was bouwen-voor-de-buurt, voor de zittende bewoners die onderling verbonden waren. Toen bewoners en opbouwwerkers deze slag gewonnen hadden, leek het alsof gedurende enige tijd een 'Vlaams' perspectief dominant werd: het ging in de stadsvernieuwing om de materiële verbetering van de buurt: herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat, met name in de verouderde woongebieden stond voorop.

Dit 'sociaal-economische' perspectief kreeg geleidelijk niettemin opnieuw een meer sociaal-culturele invulling. Halverwege de jaren zeventig kwam de overheid tot het inzicht dat aan stadsvernieuwing ook sociale consequenties kleefden: bij de vernieu-

wing van woningen en van de omgeving daarvan werd diep ingegrepen in het leven en samenleven van de betrokkenen. De overheid zag daarom niet alleen het belang in van een actieve bijdrage van de bewoners en het opbouwwerk -zoals het organiseren van bewoners en het uitvoeren van taken die uit stadsvernieuwing voortvloeiden (10)-, maar ook moest serieus werk worden gemaakt van sociale problemen die niet werden opgelost met een louter fysieke aanpak. Verbouw- en opbouwprocessen zouden hand in hand moeten gaan.

Het beleid dat zich in de jaren tachtig begint te ontwikkelen, kan worden begrepen als een permanente strijd over de vraag hoe de problemen moeten worden gezien, waarbij afwisselend een meer sociaal-economische (armoede, achterstand, tweedeling) en dan weer een sociaal-culturele definitie (wijk-samenhang, sociale cohesie, burgerschap) de overhand heeft. Niet alleen wisselt in de loop van de tijd welk perspectief dominant is, maar soms lijkt het ook alsof het sociaal-economische paradigma de problemen definieert, terwijl bij nader inzien de typisch Nederlandse pre-occupatie met sociaal-culturele vraagstukken het Leitmotiv blijkt te zijn. Of nog ingewikkelder: beide paradigma's worden ingenieus verknoot.

3.2. Van probleem-cumumatiegebieden-beleid naar sociale vernieuwing

Vanaf 1985 wordt door de Nederlandse overheid het zogenaamde (en tamelijk onuitspreekbare) "probleemcumulatiegebiedenbeleid" ingevoerd ter bestrijding van de opeenstapeling van problemen in 30 wijken van 18 grote en middelgrote steden. Gestreefd werd naar een samenhangende en gebiedsgerichte aanpak, die zowel aan autochtone als allochtone inwoners ten goede moest komen. Op basis van gezamenlijke inspanningen van rijksoverheid en de betrokken gemeenten werd geprobeerd de neerwaartse spiraal van achterstand op verschillende terreinen tegen te gaan. Dit zogenaamde PCG-beleid liep in 1989 ten einde.

In datzelfde jaar wordt door het kersverse kabinet Lubbers-Kok in een nota het sociaal vernieuwingsbeleid vastgelegd (11). Dit besluit was volgens Fortuin (1996:38) sterk politiek gemotiveerd: het huwelijk van christen-democraten en sociaal-democraten had een bindmiddel nodig en vond dat in de sociale vernieuwing. De huwelijkspartners gaven er echter een voor Nederlandse begrippen opvallend eenzijdige invulling aan, namelijk primair de bestrijding van achterstanden. Kernwoorden daarbij waren decentralisatie en deregulering. Daarmee kreeg het beleid, althans aanvankelijk, vooral een bestuurlijke inhoud. Dit in contrast tot het Rotterdamse sociale vernieuwingsbeleid, dat aan het landelijke beleid voorafging.

3.2.1. *Sociale vernieuwing in Rotterdam*

In 1989, het jaar waarin het PCG-beleid afliep, kwam de Commissie Sociale Vernieuwing met 'Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief' (12). De commissie hanteerde de volgende werkdefinitie van sociale vernieuwing: "Sociale vernieuwing is een permanent proces, waarin de vitaliteit van relaties tussen individuen, groepen

en organisaties wordt vergroot, teneinde de kwaliteit van het bestaan van alle Rotterdammers zo te bevorderen, dat zij in zelfstandigheid en harmonie kunnen leven".

Om de sociale vernieuwing in Rotterdam gestalte te geven werd er een projectleider aangetrokken en een klein projectbureau. Na een uitgebreide 'dialogoog' met de Rotterdamse samenleving over de concrete inhoud van het begrip werd het project na ruim een jaar voorbereidingen op 28 mei 1994 afgesloten met de 'Opzomerdag'. Op deze dag waren tienduizend bewoners, gemeentelijke diensten en het bedrijfsleven eendrachtig in de weer om straten op te knappen (in meer dan een kwart van alle Rotterdamse straten!); op 32 pleinen was een groots programma opgezet, een aantal speeltuinen werd grondig opgeknapt, en er was een groot aantal andere activiteiten georganiseerd (Fortuin, 1996: 41).

Zoals Fortuin aangeeft was sociale vernieuwing in eerste instantie een specifiek Rotterdamse aangelegenheid, die later weerklank kreeg op rijksniveau, maar bij het opstijgen van lokaal naar nationaal niveau wel van betekenis veranderde. Aan het eind van de jaren tachtig, zo schrijft hij, was Rotterdam verwickeld in een proces van economische en ruimtelijke vernieuwing, waarbij in de loop van dit proces het besef groeide dat niet alle Rotterdammers van deze ervaring profiteerden. De ontwikkeling van de werkloosheid in de stad en met name de onrustbarende groei van de aantallen langdurig werklozen, geconcentreerd binnen bepaalde bevolkingsgroepen en binnen bepaalde woonwijken, baarde het gemeentebestuur grote zorg. Daarom werd in 1987 een Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing (commissie-Albeda) in het leven geroepen. De gemeenteraad was het echter niet eens met het eenzijdig economische vertrekpunt van deze commissie, waarop het gemeentebestuur een commissie Sociale Vernieuwing instelde onder voorzitterschap van Ph. Idenburg. Deze commissie had tot taak om nieuwe potenties aan te boren onder de Rotterdamse bevolking door dingen 'anders' te gaan doen, zonder dat dat 'andere' meteen gedefinieerd werd. Wel duidelijk was dat sociale vernieuwing zich niet op (achterstands)-problemen, maar op kansen zou moeten richten en dat daarbij de steun van de bevolking, inclusief het maatschappelijk middenveld, onontbeerlijk was. Fortuin omschrijft de bewuste vaagheid van het begrip sociale vernieuwing als een belangrijke succesfactor bij het project: "Deze kameleon nam steeds de kleur aan van zijn omgeving, zodat heel verschillende 'omgevingen' er iets mee konden. Voor ambtenaren was het een signaal om vastgeroeste routines te doorbreken, voor welzijnswerkers was het -na een lange periode van bezuinigingen en reorganisaties- eindelijk weer eens een kans om te laten zien wat het in zijn mars had, voor bewoners was het de erkenning van de overheid dat zij niet almachtig was" (1996: 37).

Het lijkt er echter op dat sociale vernieuwing niet alleen aansloeg vanwege de vage omschrijving, maar ook omdat de aandacht niet uitsluitend werd gericht op problemen en achterstand. Er werd ook een wervend motto en een wenkend perspectief geformuleerd. Het ging om vitale verhoudingen en om sociale kwaliteit, terwijl het adagium van harmonie naar sociale integratie verwees. Daarbij werden in Rotterdam aanzetten voor nieuwe beleidsaanpakken gegeven, die vervolgens op landelijk niveau tot nieuwe beleidsconcepten uitkristalliseerden, zoals een geconcentreerde, integrale aanpak op het grondvlak van de samenleving ('de wijk'), met een breed draagvlak en participatie van de burgers en maatschappelijke instellingen, waarbij zoveel mogelijk

geldstromen moesten worden samengebracht ('ontkooking'). Vooral deze laatste, meer 'bestuurlijke' elementen zouden in het rijksbeleid van sociale vernieuwing een grote rol gaan spelen, terwijl de sociaal-culturele boodschap uit Rotterdam in eerste instantie minder werd opgepikt.

3.2.2. *De invulling van het rijksbeleid*

In het kader van de nota 'Sociale Vernieuwing: Opdracht en handreiking' werden convenanten gesloten met 37 startgemeenten, maar al snel volgden 474 andere. Inzet vanuit het Rijk was dat allerlei geldstromen die bestemd waren voor de bestrijding van achterstanden zouden worden gebundeld (de zogenaamde 'brede doeluitkering') en rechtstreeks naar de gemeenten zouden worden doorgesluisd. Dat zou gepaard gaan met een vermindering van regels en procedures, een idee waar veel gemeenten zich direct in vonden en waaraan ze enthousiast meewerkten. Daarnaast werd een Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV) ingesteld om het hele traject te begeleiden. De voorstellen van deze groep liepen echter al snel vast op het ambtelijke steekspel om de zeggenschap over het beleid, dat volgde op het voornemen van de overheid om geldstromen van verschillende departementen te bundelen. In augustus 1991 waarschuwt de voorzitter van het IPSV, Jan Schaefer, minister Dales van Binnenlandse Zaken dat het kabinet te weinig investeert in sociale vernieuwing. Ook de gemeenten zijn ontevreden over de voortgang en om dit ongenoegen kracht bij te zetten spijkeren 200 wethouders verenigd in het Comité 'Wij zetten door' op 10 september 1991 een pamflet op de deur van hun gemeentehuis om te protesteren tegen de gebrekkige voortgang en de onvoldoende middelen voor het sociale vernieuwingsbeleid.

De overheid komt in antwoord hierop met de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (13), waarin de brede doeluitkering verankerd moet worden. Daarvoor wordt een Fonds Sociale Vernieuwing gevormd als post op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en via een objectieve verdeelsleutel over de gemeenten verdeeld. Deze brede doeluitkering van ongeveer 700 miljoen kan door de gemeenten worden uitgegeven aan het onderwijs, het arbeidsmarktbeleid, de verbetering van de leefomgeving, criminaliteitspreventie en maatschappelijke opvang en hulpverlening. Gemeenten kunnen dus zelf prioriteiten stellen en worden aangespoord de actieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties te bevorderen, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid. In juli 1992 wordt deze wet definitief, inclusief een meer specifieke uitwerking in een uitvoeringsbesluit die de bestedingsruimte en de verdeelsystematiek over gemeenten regelt. Uitgangspunt bij de verdeling is de behoefte: gemeenten met de grootste achterstandsproblematiek krijgen ook de meeste middelen.

Het is opvallend hoe in de jaren dat sociaal vernieuwingsbeleid wordt gevoerd, het accent steeds sterker op achterstandsproblematiek wordt gelegd. Het harmonieuze samenleven dat besloten lag in de Rotterdamse aanpak, de sterke accentuering van processen van samenlevingsopbouw, moet wijken voor een recht-door-zee-aanpak van achterstanden en uitsluiting. In dat perspectief ligt het ook voor de hand om de

gemeenten met 'objectief' de grootste achterstanden de meeste middelen te geven; en niet aan die gemeenten waar het geld wellicht het meest effectief besteed zou kunnen worden gelet op de kwaliteit van het bestuur of de robuustheid van het maatschappelijk middenveld. Het landelijke sociale vernieuwingsbeleid was er nog niet van doordrongen dat een effectief optredende overheid afhankelijk is van het civic commitment van de burgers, zoals Putnam in deze jaren liet zien. De samenhang tussen een sociaal-culturele en een sociaal-economische aanpak bleef in het landelijk beleid onderbelicht.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de zgn. G4) bepaald niet tevreden zijn met het gevoerde beleid en de gememoreerde wet. In 1994 luiden ze onder aanvoering van burgemeester Peper van Rotterdam de noodklok: Peper komt met de nota 'Opstand der Stedelingen' (14). Hij pleit daarin voor het nog veel meer centraal stellen van de grote steden in het toekomstige regeringsbeleid. Deze oproep vindt gehoor bij het nieuwe kabinet die het Grote Stedenbeleid ontwikkelt.

3.3. Het Grote Steden Beleid

In het kader van dit beleid sluit de overheid convenanten (15) met de vier grote steden op de volgende velden: werken, onderwijs, veiligheid en leefbaarheid, en zorg. Opvallend is dat in deze convenanten volop sprake is van problemen met "sociale integratie": achterstandsproblemen worden ook veroorzaakt dan wel gecontinueerd doordat onderlinge verbanden ontbreken. Uitgangspunten bij dit beleid zijn een ondogmatische aanpak, het centraal stellen van potenties en het leggen van het initiatief bij de steden (met een voorhoede depositie voor de Grote Vier) en concrete resultaten op korte termijn (16). In Rotterdam wordt gekozen voor de organisatie van de vroeg- en voor-schoolse opvang. Utrecht kiest voor de bestrijding van marginalisering; Den Haag voor 'maatschappelijke herstel' van dak- en thuislozen, ex-delinquenten, ex-psiatrie patiënten, verslaafden en zwervjongeren. Amsterdam, tenslotte, richt zich op de bestrijding van schooluitval van jongeren. Later worden nog eens 15 convenanten met middelgrote steden afgesloten (G15), maar de splitsing tussen het specifieke beleid voor de middelgrote steden en dat voor de vier grote steden is blijvend. Daarbij erkent de overheid dat voor de grootstedelijke problematiek een aangepast instrumentarium nodig is. Zo wordt er gewerkt aan mogelijkheden om de continuïteit beter te kunnen garanderen; een looptijd van vier jaar wordt voor beleidsprogramma's onvoldoende geacht. Ook worden nieuwe vormen van beleidsverantwoording ontwikkeld, zoals visitatie-commissies en monitoring.

Eind 1998, pal na het aantreden van het tweede paarse kabinet met een heuse Minister voor Grote Steden en Integratiebeleid, zijn Doorstartconvenanten afgesloten tussen het Rijk en de G21 (voorheen G15), respectievelijk de G4. Daarin zijn afspraken gemaakt over termijnen voor de verdeling van middelen, voor de uitwerking van ontwikkelingsprogramma's en voor de ondertekening van de stadsconvenanten. Deze Doorstart-convenanten vormen de opmaat voor de stadsconvenanten 1999-2003, die eind 1999 met alle betrokken gemeenten zijn gesloten en waarin iedere gemeente haar

stadsvisie op sociale problemen en potenties moet geven, inclusief 'ontwikkelingsprogramma's'. Daarmee worden afspraken niet langer op project-, maar op programma-niveau gemaakt en wordt voor het kabinet de afstand tot de concrete uitvoering groter: de landelijke overheid bemoeit zich niet meer met projecten op concreet niveau, maar volgt alleen de voortgang en rekt af op de resultaten. Inzet voor het kabinet is daarbij een meer dan landelijk gemiddelde afname van werkloosheid in de grote steden, de vermindering en zelfs de ombuiging van de uitstroom van hogere inkomens uit de stad, en een meetbare toename van de veiligheid in de steden. Om gemeenten daarbij meer financiële en beleidsmatige armslag bieden voert de overheid in januari 1999 het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in. Dit budget voorziet in een bundeling van een aantal belangrijke geldstromen op het gebied van de fysieke leefomgeving en past in de wens van de overheid voor meer bundeling en ontcoëring van diensten en geldstromen.

3.3.1. Lokale sociale infrastructuren

Bij de uittekening van het Grote Steden-beleid van het tweede Paarse kabinet dat zich luidens de regeringsverklaring sterk zegt te bekommeren om het gebrek aan sociale cohesie in Nederland, circuleert ook meer en meer de term "sociale infrastructuur" (naar analogie van met name de fysieke infrastructuur waar het eerste Paarse kabinet veel middelen voor vrij wilde maken). In de voorbereiding van de dans om de miljarden gulden die tijdens de kabinetsformatie worden verdeeld, probeerde het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een goede uitgangspositie te komen door de commissie-Etty (Versterking Lokale Sociale Infrastructuren) de opdracht te geven om te onderzoeken welke gaten er in de lokale sociale infrastructuur van de grote steden bestonden. Zij komt met het rapport 'Deuren Open' (17) en bepleit daarin de behoeften van de wijk en haar bewoners in zogenaamde speerpuntwijken centraal te stellen. Verder constateert zij dat er geld nodig is om de wegen te versterken waarlangs mensen weer volledig(er) kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarnaast stelt de commissie dat de sociale problematiek in de grote steden nauw samenhangt met economische en ruimtelijke problemen en houdt daarom een pleidooi voor een integrale beleidsaanpak. Sterker dan ten tijde van het eerste Paarse kabinet met zijn accentuering van 'werk, werk, werk' (vanuit een dominante sociaal-economische insteek), tekent zich hier al af dat de hedendaagse sociale problematiek weer meer in sociaal-culturele termen wordt geformuleerd, en dan vooral als een aansluitingsprobleem tussen mensen levend in een bepaald territorium (de wijk) en de rest van de samenleving.

De commissie-Peper (Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur) krijgt daarop de opdracht om te onderzoeken of deze aanpak een effectieve strategie is om de sociale kracht en de vitaliteit in en van de wijken in de grote steden te versterken. De commissie-Peper onderstreept in haar rapport 'Een sociaal en ongedeeld Nederland' (18) de aanbevelingen van de commissie-Etty en bepleit een faciliterende rol van de overheid. Partners in de wijk, scholen, woningcorporaties, bewoners en ondernemers moeten een belangrijke inbreng leveren en zelf de behoeften vaststellen.

Bovenvermelde rapporten liggen (mede) aan de basis van het Grote Steden-Beleid van Paars II. Hierin herkennen we Pepers pleidooi om de tweedeling tegen te gaan, die ook in geografische zin werkelijkheid dreigt te worden. In de tekst van Peper worden de sociaal-economische problematiek en de sociaal-culturele met elkaar verknoot door de problemen van achterstand te 'lokaliseren': het gaat vooral om bepaalde groepen die op bepaalde plekken leven. Door deze groepen en wijken weer aansluiting te geven bij de hoofdstroom van de samenleving -door de sociale cohesie van de samenleving als geheel te vergroten-, zal ook hun achterstand worden opgeheven. Hoe dit zou moeten gebeuren, en welke rol het welzijnswerk hier mogelijkwijs inspeelt, valt nader te bezien.

3.4. De band met het welzijnswerk

De link met welzijnswerk was in Nederland met zijn accentuering van sociaal-culturele problemen al vroeg gelegd. Waar in België de nieuwe sociale bewegingen pas vanaf de late jaren tachtig op de beleidsagenda's beginnen te wegen, zoekt in Nederland de overheid al tien jaar eerder samenwerking met mobiliserende bewoners en de hen ondersteunende opbouwwerkers. Bij de invulling van het stadsvernieuwingsbeleid halverwege jaren zeventig zag de overheid een belangrijke taak weggelegd voor het opbouwwerk i.v.m. de organisatie van bewoners en de uitvoering van taken die uit de stadsvernieuwing voortvloeiden. Illustratief in dit verband is een informatienotitie van de staatssecretaris van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) uit 1979 die op verzoek van de Tweede Kamer de relatie opbouwwerk en stadsvernieuwing toelicht: "Juist in de stadsvernieuwingsgebieden is opbouwwerk - in de zin van activiteiten van bewonersorganisaties - van groot belang. In de praktijk blijkt dat er een sterke samenhang is tussen de organisatiegraad van de bewoners en de mogelijkheid om stadsvernieuwingsprogramma's te realiseren" (Opbouwwerk en Stadsvernieuwing, 1979: 16) (19).

Dit betekende overigens niet dat de waardering voor het opbouwwerk ook in de jaren tachtig zo sterk is gebleven. Wanneer rond 1980 in het beleid de sociaal-economische optiek van werkloosheidsbestrijding dominant wordt -en er heel veel wordt bezuinigd op sociale uitgaven-, komt het opbouwwerk in een crisis terecht. De provinciale opbouworganen leggen op één na allemaal het loodje. Aan de 'sociale planning' van regionale organen voor samenlevingsopbouw bestaat geen behoefte meer; dit type van planning, of het nu van bovenaf of van onderop was, wordt geassocieerd met 'maakbaarheidsambities' (Duyvendak en De Haan, 1997; Duyvendak, 1999b). De publieke waardering voor het werk slaat zelfs om in hoon, voortkomend uit de gedachte dat de sociale problemen niet alleen niet worden opgelost door welzijnswerkers, maar bovendien worden bestendigd, door de wijze waarop ze hun cliënten van hen afhankelijk maken (Achterhuis, 1980). De communis opinio luidde dat het probleem in de jaren tachtig niet het gebrek aan cohesie tussen mensen was, maar de afhankelijkheid van mensen in een achterstands-situatie van de klasse van sociale professionals. Pas in de jaren negentig komt de herwaardering, wanneer in het kader van de sociale vernieuwing het opbouwwerk aanpakken levert die wonderwel in het nieuwe beleids-

kader -met aandacht voor harmonieuze verhoudingen en onderlinge verbanden- blijken te passen.

3.5. Permanente oscillatie tussen twee frames

Zowel het 'probleemcumulatiegebiedenbeleid' als het 'sociale vernieuwingbeleid' zijn voorlopers van het 'Grote Stedenbeleid', ook al werden de eerste twee niet letterlijk als vormen van stedelijk beleid aangeduid. De convenanten, die de vier grote steden met het rijk afsluiten, getuigen van deze voorgeschiedenis. Ook het Rotterdamse sociale vernieuwingsbeleid is een belangrijke bron van inspiratie geweest, zo wordt erkend, al lijkt het de beleidsmakers te ontgaan dat dit beleid op rijksniveau een enigszins andere invulling heeft gekregen. Het eerste Paarse kabinet heeft dit beleid vooral ingekleurd vanuit de achterstandenproblematiek met het accent op bestuurlijke vernieuwing (deregulering en decentralisatie). Ten tijde van het tweede Paarse kabinet wordt er een verband gelegd met het dan in voege geraakte begrip 'sociale infrastructuur', en werd de zorg om de sociale cohesie sterker benadrukt; overigens niet zozeer als een zelfstandige zorg, maar ook omdat de vrees bestond dat de sociaal-economische problematiek door gebrekkige integratie zou worden bestendigd.

Er lijkt dus, bij de invulling van het stedenbeleid, niet alleen een verschil in chronologie, maar ook van framing te bestaan tussen Nederland en Vlaanderen. In Vlaanderen fungeerde het kansarmoede/sociale uitsluitings-frame als dominant paradigma bij de opzet van dit beleid. In Nederland werd aanvankelijk ook deze invalshoek gekozen: het stedelijk beleid werd vanuit het stadsvernieuwingsdenken vormgegeven, waarbij herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat, met name in de verouderde woongebieden voorop stond. Dit sociaal-economische perspectief kreeg echter in de jaren zeventig al snel een meer sociaal-culturele invulling. Maar de sociaal-economische invalshoek, met name de bestrijding van achterstanden, bleef aanwezig, zeker in de jaren tachtig toen de werkloosheid snel opliep en de overheidsfinanciën in het ongerede kwamen. In de jaren negentig zien we na het eerste Paarse kabinet met zijn accent op sociaal-economische problemen, onder Paars II een wederopstanding van sociaal-cultureel gedefinieerde zorg: de sociale cohesie moet worden versterkt.

In Nederland hebben er dus accentverschuivingen plaatsgevonden. Misschien moeten we wel zeggen dat sprake was van permanente oscillatie tussen het sociaal-economische en het sociaal-culturele frame, waarbij opvalt dat recentelijk beide perspectieven werden verknoopt. De nieuwe consensus lijkt te luiden dat achterstanden worden veroorzaakt door gebrekkige aansluiting bij de rest van de samenleving, o.a. door territoriale concentratie van probleemgroepen. In Vlaanderen daarentegen is sprake van een eenduidig 'hegemoniale' positie van het achterstandsvertoog.

4. STEDELIJK BELEID EN SOCIAAL KAPITAAL

Wie op zoek gaat naar verschillen, heeft de neiging punten van overeenkomst minder of helemaal niet te belichten. Dat is vermoedelijk ook zo in dit verhaal over het Vlaamse en Nederlandse stedenbeleid. De tweedeling die we maken -de Vlaamse sociaal-economische, versus de Nederlandse sociaal-culturele benadering- mag uiteraard niet verabsoluteerd worden. Zo spiegelt het Vlaamse beleid zich bij momenten nogal nadrukkelijk aan de Nederlandse ervaringen: de termen «sociale» en 'bestuurlijke' vernieuwing, werden net zoals de praktijk van het Rotterdamse 'Opzoomeren' (in Antwerpen vertaald tot 'Opsinjoeren'), aan Nederland ontleend. Zo is alleszins één van de krachtlijnen van het Vlaamse SIF-beleid ondubbelzinnig eerder 'sociaal-cultureel' geïnspireerd: het SIF wil werk maken van 'netwerkvorming', waarbij ondermeer nadrukkelijk naar bewonersparticipatie wordt verwezen. Alleen blijkt dan vrij snel toch weer de typisch Vlaamse framing: de participatie van kansarme bevolkingsgroepen wordt sterk benadrukt.

Hoewel het Vlaamse en het Nederlandse stedenbeleid binnen verschillende frames worden gekaderd, lijkt het in de praktijk ook vaak alsof ze dezelfde beleidsaccenten leggen. Zo staat zowel in het Vlaamse als het Nederlandse beleid de wijkaanpak centraal. Nadere analyse wijst evenwel uit dat, zelfs wanneer dezelfde termen worden gebruikt, de achterliggende verschillen zich blijven reproduceren. Wat die wijkaanpak betreft, bijvoorbeeld, valt van Vlaamse zijde op dat het de bedoeling is met name een economische impuls te geven aan buurten die met meervoudige achterstelling worden geconfronteerd (Peeters, 1995: 71) (20) In Nederland is ook wel sprake van het stimuleren van de wijkeconomie, maar de meeste aandacht lijkt toch aan te gaan naar het verbeteren van de onderlinge relaties tussen bewoners: de sociale cohesie moet worden versterkt. Vergelijkbare verschillen tussen Vlaanderen en Nederland doen zich voor met betrekking tot in- en uitsluiting: waar dit in Vlaanderen al snel begrepen wordt als integratie in het arbeidsproces, is dit in Nederland minstens zozeer een kwestie van te weinig gedeelde normen en waarden (Gowricham, 1998).

De verschillen tussen het Vlaamse en Nederlandse beleid moeten, zoals gezegd, evenwel niet worden verabsoluteerd, vooral omdat in Nederland het beleid permanent tussen een sociaal-economische en een sociaal-culturele positionering oscilleerde. Want ook in tijden dat 'gebrek aan sociale cohesie' als een centraal thema van beleid figureert, wordt tegelijkertijd benadrukt dat bevordering van 'zelfstandigheid' -vooral ingevuld als financiële zelfredzaamheid- een belangrijk beleidsdoel is. Dat zeer zelfstandig geworden burgers zich misschien wel minder aan elkaar gelegen laten liggen, of dat informele zorgnetwerken verstoord kunnen worden door de verplichting van allen tot het aanvaarden van betaald werk, wordt pas heel recentelijk gethematiseerd. Algemeen worden in Nederland de sociaal-economische en de sociaal-culturele beleidsdoelen veeleer als aanvullend, dan als alternatieven gezien. Zo moet de bouw van koopwoningen (en de sloop van huurwoningen) er toe bijdragen dat er meer midden- en hogere inkomens in wijken komen (of blijven), met als verondersteld positief effect dat hierdoor de sociale cohesie zal toenemen (Duyvendak, Kleinhans, Veldboer, 1999). Terwijl in Vlaanderen hetzelfde streven naar gemengde wijken vooral wordt gemotiveerd door de economische impuls die uit zou gaan van een meer koopkrachtige bevolking (Vandenbergh, De Coninck en De

Decker, 1997), dagdromen Nederlandse beleidsmakers over socialisatie-effecten ('goed voorbeeld doet goed volgen') en toename van sociale cohesie.

Het is niet zo eenvoudig om een sluitende verklaring te geven voor de verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse frames. Er zijn bijvoorbeeld een hele reeks structurele en lange termijnontwikkelingen die in rekening moeten worden gebracht: de verschillende organisatie en uitbouw van de welvaartstaat en dan in het bijzonder de huisvestingssector, de mogelijk uiteenlopende concepten van burgerschap, de structuur en werking van het beleid in beide landen en met name de verschillende rol van de administratie en van beleidsvoorbereidend onderzoek en, last but not least, de verschillende sociaal-ruimtelijke structuur van de steden en de aard van de achtergestelde buurten (21). Niettemin moeten ook een aantal meer conjuncturele, korte termijnontwikkelingen in beschouwing worden genomen die mede maken dat de politieke opportuniteitsstructuur in beide landen er vandaag zeer verschillend uitziet (22).

Zo heeft de nadrukkelijk sociaal-economische kadering van het Vlaamse stedenbeleid zeer veel te maken met de bestaande politieke verhoudingen. In tegenstelling tot Nederland verloopt het debat over de stedelijke thema's in Vlaanderen veel meer gepolariseerd. De opeenvolgende verkiezingsuccessen van het Vlaams Blok illustreren de opgang van een alternatieve framing van de stedelijke problematiek, een framing die nadrukkelijk culturaliseert en etniseert door stedelijke problemen te verbinden aan de aanwezigheid van allochtonen. De sociaal-economische framing van het stedelijk beleid kan dan ook worden begrepen als een poging om deze cultureel-etnische definiëring te ontwijken. Door stedelijke problemen in termen van achterstand en kansarmoede te kaderen, werd gepoogd een vertoog te construeren waarin de tegenstellingen tussen autochtonen en allochtonen werden overstegen.

Misschien moet de verklaring voor het verschil in conceptualisering van stedelijke problemen in Vlaanderen en Nederland, in respectievelijk sociaal-economische en meer overwegend sociaal-culturele termen, gezocht worden in de ruimte die in beide landen vandaag bestaat voor 'culturele verschillen tussen groepen'. Ons aanvoelen daarbij is dat dit thema in Vlaanderen, ook afgezien van de dreiging van het Vlaams Blok, veel moeilijker ligt dan in, vanouds, 'minderhedenland' Nederland. In een overzichtsartikel over het Vlaamse migrantenbeleid, spreekt Albert Martens in dit verband van "de Vlaamse gevoeligheid voor de eigen taal, cultuur en identiteit, die het zo moeilijk maakt andere talen, culturen en identiteiten op het eigen grondgebied te erkennen" (Martens, 1997). Vlaanderen is misschien nog te zeer bezig met het proces van natievorming -met te benoemen wat Vlamingen bindt- om zonder schroom bestaande verschillen te kunnen erkennen (Blommaert en Verschueren, 1992, Blommaert en Verschueren, 1994, Deprez en Vos, 1999). Deze gevoeligheid maakt Vlamingen allergisch voor een afzonderlijke aanpak van de achterstand van immigranten en verklaart mogelijk waarom veeleer wordt gekozen voor een integrale achterstandsbestrijding, geformuleerd in termen van kansarmoede.

In Nederland leeft deze gevoeligheid veel minder en wordt zelfs expliciete aandacht besteed aan de integratieproblematiek van immigranten (23). Dat gebeurt in een context waarin een beroep wordt gedaan op de traditioneel tolerante omgang met

"minderheden", ten tijde van en ook nog na de Verzuiling. De Nederlandse aandacht voor sociaal-culturele problemen moet in dit licht worden gezien. Enerzijds bestaat de mogelijkheid om het over specifieke groepen te hebben en deze tot op zekere hoogte te erkennen (en niet alleen in termen van achterstand maar ook in de zin van culturele eigenheid). Anderzijds maakt de erkenning van groepen het ook noodzakelijk om het dan immer dreigende probleem van sociale (des-)integratie op de agenda te plaatsen. In dat licht is het begrijpelijk dat beleidsmakers niet schromen termen als «diversiteit» te hanteren, maar zich tegelijkertijd zorgen maken over wat al deze diverse groepen en individuen onderling (nog) bindt. Precies uit angst dat het ruimte bieden leidt tot terugtrekking en afsluiting van groepen, wordt er een groot beroep gedaan op (het kader van) die verschillende groepen om zich in te zetten voor integratie en ontmoeting. De bestaande netwerken binnen bijvoorbeeld etnische groepen worden ondersteund én er wordt heel wat van de deelnemers gevraagd. Dit nu brengt ons tot slot terug bij Putnam.

Zoals we in de inleiding aangaven wordt in de literatuur slechts zelden ingegaan op de vraag hoe de institutionele context en de houding van politieke autoriteiten de aanwezigheid van sociaal kapitaal kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door condities te creëren die minder of meer bevorderlijk zijn voor de aanmaak, behoud en versterking van sociaal kapitaal. Onderzoek over de mogelijke effecten van soorten stedelijk beleid op de vorming van sociaal kapitaal staat nog helemaal in de kinderschoenen (voor een overzicht: Gittell en Vidal, 1998). Wat we alleszins weten is dat in stedelijke omgevingen een aantal condities aanwezig zijn –anonimiteit, lossere verbanden, grotere groepen- die niet bevorderlijk zijn voor de aanmaak van sociaal kapitaal (La Porta e.a., 1997). We weten dat de aanwezigheid van sociaal kapitaal wel eens van doorslaggevend belang kan zijn als het gaat om de stabiliteit van buurten (Temkin en Rohe, 1996). Andere factoren onder controle gehouden, zullen buurten met groot sociaal kapitaal er gemakkelijker in slagen stagnatie en achteruitgang tegen te gaan. De aanwezigheid van sociaal kapitaal bevordert lokaal patriottisme en komt het organisatievermogen van de buurt ten goede. Erg belangrijk in dit verband is het soort sociaal kapitaal waarover we spreken. Gittell en Avis maken het onderscheid tussen 'bonding capital' en 'bridging capital', respectievelijk sociaal kapitaal dat mensen die elkaar al kennen bij elkaar brengt en sociaal kapitaal dat vreemden verenigt (Gittell en Avis, 1998) (24). Op basis van onderzoek in een aantal Amerikaanse steden concludeert Briggs dat de aanwezigheid van 'bonding capital' vooral belangrijk is als het gaat om 'crisis aid, confiding, and other forms of social support that call for emotional closeness'. Het beschikken over 'bridging capital' –netwerken en gedeelde normen die bestaande gemeenschappen overstijgen- blijkt cruciaal als hefboom voor wijkontwikkeling (Briggs, 1997) (25).

Relevant onderzoek is, zoals gezegd, voorlopig nog erg beperkt. Niettemin zouden we op basis van de verzamelde inzichten toch twee conclusies, zij het onder de vorm van hypothesen, durven formuleren. Het Vlaamse stedelijk beleid, opgezet vanuit een kansarmoede-frame, spreekt mensen aan op hun sociaal-economische positie en op hun gedeeld belang bij 'insluiting'. Het Nederlandse stedelijk beleid, opgezet vanuit een sociale cohesie-frame, spreekt mensen aan op de waarden en praktijken die ze delen. We kunnen –en dat is dan een eerste hypothese- verwachten dat een meer soci-

aal-culturele framing, meer mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van sociaal kapitaal. Immers, naarmate het beleid mensen meer op bestaande netwerken en culturele contacten aanspreekt, is het noodzakelijker om reeds aanwezig sociaal kapitaal te activeren en gemakkelijker om sociaal kapitaal binnen de groep te mobiliseren. Op basis van deze stelling zouden we dan kunnen veronderstellen dat het Nederlandse beleidskader, waarin stedelijke problemen explicieter vanuit een sociaal-culturele aanpak worden benaderd, meer perspectieven biedt, althans in termen van wat in de literatuur als 'bonding capital' wordt omschreven, sociaal kapitaal dat mensen die elkaar al kennen verenigt. Maar –en dat is een tweede hypothese– de meer sociaal-economische framing schept op termijn betere voorwaarden voor de aanmaak van 'bridging capital', voor sociaal kapitaal dat mensen behorend tot verschillende gemeenschappen verenigt. Vanuit een sociaal-economische benadering van de stedelijke problematiek, zal zich enerzijds misschien minder de noodzaak doen voelen om gebruik te maken van bestaande netwerken en verbanden. Anderzijds maakt, zoals uit het verhaal van het Vlaamse stedelijk beleid blijkt, dat sociaal-economisch vertoog, dat opgebouwd is rond begrippen als 'insluiting', 'gelijke kansen' en 'solidariteit', het gemakkelijker om belangenovereenkomsten en coalities tussen uiteenlopende groepen te organiseren. Toekomstig onderzoek naar de effecten van het Vlaamse en Nederlandse stedelijk beleid moet uitwijzen hoe plausibel deze veronderstellingen zijn.

VOETNOTEN

- (1) Een samenvatting en bespreking van Putnam's werk is te vinden in Stouthuyzen, 1997 en in de andere bijdragen in deze bundel.
- (2) Deze analyse van het Vlaamse stedelijke beleid eindigt met de vorige legislatuur (juni 1999).
- (3) Dit overzicht van tien jaar Vlaams stedelijk beleid steunt in belangrijke mate op de door het Departement Sociologie en Sociaal Beleid van de Universiteit Antwerpen (UFSIA) samengestelde jaarboeken *Armoede en Sociale Uitsluiting* (Vranken, 1991-98). Deze jaarboeken vormen een unieke bron: jaarlijks worden niet alleen cijfergegevens met betrekking tot armoede en uitsluiting verzameld, maar bovendien wordt ook telkens een overzicht gegeven van de relevante ontwikkelingen op een aantal beleidsterreinen en op verschillende beleidsniveaus. De jaarboeken vormen dan ook de meest geschikte seriële data waarover men kan beschikken om de evolutie van het stedelijk beleid in Vlaanderen in kaart te brengen.
- (4) Het stuk over het Nederlandse stedelijke beleid is exhaustiever. Eerst en vooral omdat het beleidsterrein in kwestie in Nederland ouder is en ook een meer complexe geschiedenis en ontwikkeling kent, maar ook omdat er geen bruikbare secundaire bronnen bestaan die, zoals de Vlaamse jaarboeken *Armoede en Sociale Uitsluiting*, een jaarlijkse beleidsinventaris opmaken. De sinds 1996 onder redactie van Godfried Engbersen gepubliceerde Nederlandse jaarrapporten (Engbersen, Vrooman en Snel, 1996-...) zijn wat dit betreft niet helemaal vergelijkbaar. Daarom moest primair bronnenmateriaal worden gebruikt.

-
- (5) Dat zal overigens een constante blijven doorheen dit verhaal: concentratie van de middelen op een beperkt aantal grote steden of verdunning van de middelen over een veel groter aantal kleinere gemeenten. Ook in het kabinet Peeters zal dat debat worden gevoerd en ook bij de evaluatie van de afgelopen SIF-projecten duikt dat dilemma op (Vandenbergh, J., M. De Coninck & P. De Decker, 1997).
 - (6) De jarenlange traditie van territoriaal werken vormt vandaag één van de troeven van buurt- en opbouwwerk. Met name in het kader van de SIF-projecten doen lokale besturen in groeiende mate beroep op de expertise die bijvoorbeeld de regionale instituten voor samenlevingsopbouw (de RISO's) hebben opgebouwd. Paradoxaal genoeg groeit binnen het opbouwwerk de scepsis ten aanzien van de territoriale aanpak. De hefbomen om problemen aan te pakken die zich lokaal manifesteren, situeren zich immers vaak op bovenlokaal niveau (Stouthuysen, Verreth en Verbeke, 1999, Baert, 1999). Interessant in dit verband is de opmerking van Talja Blokland dat het bij de territoriale aanpak aanbeveling verdient onderscheid te maken tussen 'leefbaarheids-' en 'achterstandsproblemen'. Leefbaarheidsproblemen -vuil op de stoep, overlast van spelende kinderen- situeren zich in de buurt en kunnen daar ook best worden aangepakt. Achterstandproblemen -werkloosheid, inkomensongelijkheid- manifesteren zich weliswaar lokaal, maar kunnen niet op dat niveau verholpen worden (Blokland, 1998).
 - (7) Op Vlaams niveau waren die contacten tussen de welzijnssector en het beleid haast geïnstitutionaliseerd, via bijvoorbeeld de Vlaamse Interdepartementale Commissie voor Armoedebestrijding, waarin naast de ambtenaren uit de betrokken departementen ook vertegenwoordigers zetelden van de Koning Boudewijnstichting, van de Vierde Wereld Beweging, van de integratiesector, van de samenlevingsopbouw en van de welzijnsorganisaties. Vooral de Koning Boudewijnstichting drukte een duidelijke stempel op het armoedebeleid door haar sensibiliserende rol, haar studiewerk, maar ook door de ervaring die ze verwierf doorheen verschillende pilootprojecten.
 - (8) In deze context mag ook de sensibiliserende rol van Paula D'Hondt en het Koninklijk Commissariaat voor het Migrantenbeleid niet worden onderschat. De eerste rapporten van 1989 en 1990 kregen dan misschien de reputatie dat "niemand ze had gelezen" (Martens, 1991), de impact op de politiek was evenwel veel groter dan de eerste beleidsresultaten zouden doen vermoeden. Zo wogen de rapporten zeker op de beslissing van toenmalig Minister van Huisvesting Norbert De Batselier om, in het kader van het Domus Flandria-programma, niet alleen 10.000 extra sociale woningen te bouwen, maar deze sociale huurprojecten in kleinschalige entiteiten over de (stedelijke en landelijke) ruimte te spreiden om "ghetto-vorming" te vermijden (De Batselier, 1994; Peeters en De Decker, 1997). Dat de SP na de verkiezingen van 1991 bij de regeringsonderhandelingen een belangrijke investering voor de sociale huisvesting opeiste en De Batselier later de portefeuille van huisvesting zou beheeren wekte op dat moment verwondering. De partij had tot dan toe "slechts sporadisch blijk gegeven van interesse voor wonen en woonbeleid" (Goossens, 1999).

-
- (9) De 'territoriale' focus vloeide automatisch voort uit de beperkte middelen waarover het stedelijke beleid kon beschikken. Van meetaf aan was duidelijk dat er keuzes moesten worden gemaakt. Vandaar ook de beslissing om een beleidsinstrument te ontwikkelen, de Atlas Achtergestelde Buurten, dat moest toelaten prioriteiten te stellen (zie: Kesteloot, 1996).
 - (10) *Verstedelijkingsnota*, Tweede Kamer, zitting 1976-1977 13754, nr. 11.
 - (11) *Sociale vernieuwing. Opdracht en handreiking*, Tweede Kamer, 1989-1990, 21 455, nr.3.
 - (12) Commissie Sociale Vernieuwing Rotterdam. 1989. *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*.
 - (13) *Tijdelijke bepalingen ter stimulering en bekostiging van sociale vernieuwing*, Tweede Kamer, 1992-1993, 23 052, nr.2.
 - (14) *De opstanding der steden, de opstand der stedelingen*. Gevraagd: een Delta-plan voor de Steden. 1994. Peper, A. Rotterdam, Nieuwjaarstoespraak.
 - (15) Kees Fortuin wijst erop dat er hieraan voorafgaand al een soort grote stedenbeleid avant la lettre bestond. Het Ministerie van VWS had namelijk al convenanten afgesloten met de vier grote steden op het gebied van de grootstedelijke problematiek (Fortuin, 1996: 44).
 - (16) Conferentiemap '*Grote Stedenbeleid*'. 16 februari 1995. Ministerie van Binnenlandse Zaken.
 - (17) *Deuren Open*. 1998. Verslag van de Commissie Versterking lokale sociale infrastructuur (Commissie Etty). Ministerie van VWS, Rijswijk.
 - (18) *Een sociaal en ongedeeld Nederland*. Partners in stad en land.1998. Verslag van de Commissie Maatschappelijk draagvlak versterking lokale infrastructuur (Commissie Peper). Ministerie van VWS, Rijswijk.
 - (19) Dit is wel een hele fraaie Putnam-avant-la-lettre-formulering!
 - (20) Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit de uitvoerige bespreking in de Beleidsbrief van het artikel van Harvard-econoom Michael Porter over "the competitive advantage of the inner city" (Peeters, 1995).
 - (21) We danken de anonieme referees die onze aandacht richtten op een aantal van deze structurele, lange termijnverklaringen.
 - (22) Over de "politieke opportuniteitsstructuur"-benadering als model ter verklaring voor de toegang tot het beleidsproces: Duyvendak, Guigni, Kriesi en Koopmans, 1995.
 - (23) Een zeer relevant verschil tussen beide landen is dan ook de aanwezigheid in Nederland en de afwezigheid in Vlaanderen van gemeentelijk migrantenstemsrecht (Blommaert en Martens, 1999).
 - (24) De aanwezigheid van sociaal kapitaal maakt het voor groepen gemakkelijker om de dilemma's van collectieve actie te overwinnen en samen dingen te ondernemen. Collectieve acties kunnen zich evenwel ook tegen andere individuen of groepen richten. Een hechte gemeenschap, waar het onderling vertrouwen groot is, kan bijvoorbeeld zeer intolerant tegen buitenstaanders of nieuwkomers optreden. Ook dat heeft met sociaal kapitaal te maken. Dat is de context waarin Gittell en Avis een onderscheid maken tussen sociaal kapitaal dat zich situeert binnen leden van eenzelfde gemeenschap ('bonding capital') en tussen leden behorende tot verschillende gemeenschappen ('bridging capital').

Voor een vergelijkbare terminologie zie J.W. Duyvendak, "Specie kleeft anders dan cement. Over breekbare en ontbrekende banden" in Duyvendak, 1997.

- (25) Een conclusie die nauw aansluit bij een inmiddels klassiek inzicht van Crenson: in 'close-knit' buurten slagen mensen er welis waar in hun buurtleven formeel te reguleren, maar bewoners van 'loose-knit' buurten slagen er gemakkelijker in coalities met buitenstaanders aan te gaan of toegang te verwerven tot beleidsnetwerken (Crenson, 1978).

BIBLIOGRAFIE

- ACHTERHUIS, H. (1980), *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.
- KONING BOUDEWIJNSTICHTING (1994), *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- BAERT, H. (1994), 'Hertekende functies van het opbouwwerk in Vlaanderen', *Samenlevingsopbouw-Cahier*, 18(1): 24-36.
- BAERT, H. (1997), 'Lokaal sociaal beleid in Vlaanderen', *Sociale Interventie*, 6(2), p. 52-65.
- BAERT, H. (1999), 'Samenlevingsopbouw in wisselende gedaanten', pp. 171-189 in BAERT, H., *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- BLOKLAND, T. (1998), 'Het risico van het statistisch wegcijferen', *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 52(3/4), 20-34.
- BLOMMAERT, J. & A. MARTENS (1999), *Van Blok tot Bouwsteen. Een visie voor een nieuw lokaal migrantenbeleid*. Berchem: EPO.
- BLOMMAERT, J. & J. VERSCHUEREN (1992), *Het Belgische Migrantendebat. De pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen: IPRA.
- BLOMMAERT, J. & J. VERSCHUEREN (1994), *Antiracisme*, Antwerpen: Hadewijch.
- BOUVERNE-DE BIE, M. (1999), 'De lokale samenleving als interventiekader', pp. 139-150, in BAERT, H., *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- BRIGGS, X. (1997), 'Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents', *National Civic Review*, 86(2): 111-117.
- BROEKMAN, H. (1998), *Handboek Opbouwwerk. Methoden, technieken en terreinen*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks-stichting.
- CHALINE, C. (1998), *Les politiques de la ville*. Parijs: Presses Universitaires de France.
- CHESHIRE, P.C. & D.G. HAY (1989), *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*. London: Unwin Hyman.
- COLENUTT, B. & P. DE DECKER (1996), 'De impact van een onwezenlijke regernatie. Een kroniek vanuit de Londense Docklands', pp. 111-134, in DE DECKER, P. B. HUBEAU & S. NIEUWINCKEL, *In de ban van de stad en de wijk*. Berchem: EPO.
- COMMISSIE SOCIALE VERNIEUWING ROTTERDAM (1989), *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

-
- CRENSON, M.A. (1978), 'Social networks and Political Processes in Urban Neighborhoods', *American Journal of Political Science*, 22(3): 578-594.
- DE BATSELIER, N. (1994), *Leefbaar wonen in Vlaanderen. Beleidsnota Huisvesting*. Brussel: Vlaams Minister van Leefmilieu en Huisvesting.
- DEPREZ, K. & L. VOS (1999), *Nationalisme in België. Identiteiten in beweging 1780-2000*. Antwerpen-Baarn: Houtekiet.
- DE RYNCK, S. (1997), 'De Europese Unie en stedelijk beleid', pp. 113-121 in HAUTEKEUR, G., *Naar een Levende Stad*. Brugge: Die Keure.
- DESMET, A. (1996), *Bouwen aan de lokale samenleving. Een visie op de toekomst van het opbouwwerk*. Brussel: VIBOSO.
- DESMET, A. (1999), 'Werken aan de samenleving: een sociaal-agogische invalshoek', pp. 153-169 in BAERT, H., *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- DUYVENDAK, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- DUYVENDAK, J.W. (1999a), 'De ene cohesie is de andere niet. Sociaal-economische oplossingen alleen niet bevorderlijk voor sociale cohesie', *Sociaal bestek*, 61(2): 7-10.
- DUYVENDAK, J.W. (1999b), *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: SDU.
- DUYVENDAK, J.W. & I. DE HAAN (1997), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- DUYVENDAK, J.W., M. GUIGNI, H. KRIESI & R. KOOPMANS (1995), *New Social Movements in Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DUYVENDAK, J.W., R. KLEINHANS & L. VELDBOER (1999), *Integratie door differentiatie?* Den Haag: Ministerie van VROM.
- ENGBERSEN, G., J. VROOMAN & E. SNEL (1996), *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: VUGA.
- FORTUIN, K. (1996), 'Sociale vernieuwing: What's in a name?', *Cahier Samenlevingsopbouw*, 20(3).
- FORTUIN, K. & S. KENSEN (1997), *Tussen overheid en burger: Opzoomeren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- GAUDIN, J.P. (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*. Parijs: Presses Universitaires de France.
- GELDOF, D. (1992), 'Inclusief: het sleutelwoord voor de jaren '90?', *Samenlevingsopbouw-Cahier*, 16(2), 19-29.
- GITTELL, R. & A. VIDAL (1998), *Community Organizing. Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks: Sage.
- GOOSSENS, L. (1999), 'Wonen en woonbeleid in beweging, of: de lastige relatie tussen bewoner en beleid', pp. 33-49 in BAERT, H., *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge: Die Keure.
- GOWRICHARN, R. (1998), *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*, Garant: Leuven-Apeldoorn.

-
- HAMBLETON, R. (1996), 'Future Directions for Urban Government in Britain and America', pp. 282-298 in LEGATES, R.T. & F. STOUT, *The City Reader*. Londen: Routledge
- HELLEMANS, S. & M. HOOGHE (1995), 'Veel volk, niet zoveel macht. Nieuwe sociale bewegingen en de transformatie van de Belgische politiek', pp. 9-28 in HELLEMANS, S. & M. HOOGHE, *Van 'Mei 68' tot 'Hand in Hand'. Nieuwe sociale bewegingen in België, 1965-1995*. Leuven: Garant.
- HELLINCKX, L. (1999), 'De lokale samenleving als integratiekader?', pp. 119-137 in BAERT, H., *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.
- HOOYDONK, G. & A. RASPE (1993), *Concepties van samenlevingsopbouw*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- HOREMANS, L. (1996), 'De verenigingen waar armen het woord nemen en de opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede', pp. 231-240 in VRANKEN, J., *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- HUYSE, L. (1992), *24 november 1991. De betekenis van een verkiezingsuitslag*. Leuven: Kritik.
- KEATING, M. (1993), 'The Politics of Economic Development. Political Change and Local development Policies in the United States, Britain and France', *Urban Affairs Quarterly*, (28)3: 373-396.
- JEWSON, N. & S. MACGREGOR (1997), 'Transforming Cities: Social Exclusion and the Reinvention of Partnership', pp. 1-18 in JEWSON, N. & S. MACGREGOR, *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*. Londen: Routledge.
- JOBSE, R.B. & S. MUSTERD (1994), *De stad in het informatietijdperk. Dynamiek, problemen en potenties*. Assen: Van Gorcum.
- KESTELOOT, C. (1996), *Atlas van Achtergestelde Buurten in Vlaanderen en Brussel*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- KINGDON, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- LAMPAERT, F. (1987), *Armoede en Bestaansonzekerheid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- LA PORTA, R, F. LOPEZ-DE-SILANES, A. SHLEIFER & R.W. VISHNY (1997), 'Trust in Large Organizations', *American Economic Review*, 87(2): 333-338.
- MARTENS, A. (1997), 'Burgerschap en inburgering in België: een stand van zaken', pp. 62-72 in FOGLETS, M.C. & B. HUBEAU, *Nieuwe burgers in de samenleving*. Leuven: Acco.
- MARTENS, P. (1991), *Het rapport dat niemand las. De Rapporten Paula D'Hondt, een synthese*. Zonhoven: Boek.
- NEIRINCKX, P.M. (1995), 'Het Algemeen Verslag over de Armoede: betekenis en opvolging', pp. 182-195 in VRANKEN, J., *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1995*. Leuven: Acco.
- NIEUWINCKEL, S. (1996), 'De wonderjaren voorbij? Wijkontwikkeling in Antwerpen', pp. 229-248 in DE DECKER, P, B. HUBEAU & S. NIEUWINCKEL, *In de ban van de stad en de wijk*. Berchem: EPO.
- PEETERS, L. (1995), *Voor steden en mensen. Beleidsbrief 1995*. Brussel: Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.

-
- PEETERS, L. & P. DE DECKER (1997), *Het woonbeleid in Vlaanderen op een tweesprong*. Berchem: EPO.
- PEPER, A. (1994), *De opstanding der steden, de opstand der stedelingen. Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden*. Rotterdam: z.u.
- PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHNEIDER, J.W. (1985), 'Social Problems Theory: The Constructionist View', *Annual Review of Sociology*, 11: 209-229.
- SNOW, D.A. & R.D. BENFORD (1988), 'Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization', *International Movement Research*, 1: 197-217.
- STOUTHUYSEN, P. (1995), 'De vredes- en antiracismebeweging, de ontmoeting van oude en nieuwe sociale bewegingen', pp. 69-88 in HELLEMANS, S. & M. HOOGHE, *Van 'Mei 68' tot 'Hand in Hand'. Nieuwe sociale bewegingen in België, 1965-1995*. Leuven: Garant.
- STOUTHUYSEN, P. (1997), 'Gemeenschapszin en sociaal kapitaal. Over Robert Putnam', *Samenleving en Politiek*, 4(3): 36-43.
- STOUTHUYSEN, P., L. VERBEKE & B. VERRETH (1999), *Opbouwwerk en Sedelijke Vernieuwing. Rapport in opdracht van het Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van Samenlevingsopbouw*. Brussel: VIBOSO.
- TEMKIN, K. & W. ROHE (1996), 'Neighbourhood Change and Urban Policy', *Journal of Planning Education and Research*, 15(3): 159-170.
- VAN DEN BERGHE, J., M. DE CONINCK & P. DE DECKER (1997), 'Voor steden en mensen. Beschouwingen bij twee jaar stedelijk beleid', pp. 9-22, in HAUTEKEUR, G., *Naar een Levende Stad*. Brugge: Die Keure.
- VAN HOVE, E. & S. NIEUWINCKEL (1996), *Het Bomboek. Het verhaal van de buurtontwikkelingsmaatschappij Noordoost-Antwerpen*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- VERKOUTER, M. (1994), *Een Mythe van Papier? De parlementsverkiezingen van 24 november 1991 en de interpretatie van de media*, Brussel: VUBPress.
- VERRETH, B. (1996), *Wegwijs in Opbouwwerk*. Brussel: VIBOSO
- VRANKEN, J. (1991-98), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboeken 1991-1998*. Leuven: Acco.

