

Kwaliteit in de buurt

Advies 4

Rijswijk, november 1997

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer dr. A.P.N. Nauta (wnd.-voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, de heer prof. dr. P. Schnabel, mevrouw drs. E.M. Vermeulen, vacature voorzitter en lid. De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Sir Winston Churchillaan 362

Postbus 5845

2280 HV Rijswijk

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 54 46

E-mail rmo@minvws.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk 1997

© Sdu Uitgevers, Den Haag 1997

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Voorwoord

Op verzoek van het kabinet adviseert de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in dit rapport over het thema Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt. Het advies is gebaseerd op een document waarin diverse onderzoeksbevindingen over het vraagstuk bijeen zijn gebracht.

Het document begint met een journalistieke impressie waarin enkele bewoners hun visie geven op hun eigen buurt. Voorts wordt een schets gegeven van het beleid dat betrekking heeft op de hier behandelde vraagstukken.

De RMO wijst erop dat er zeer veel goede en originele initiatieven bestaan om de leefbaarheid van buurten in Nederland te vergroten. Daarbij zijn diverse actoren betrokken waarvan een deel door de RMO werd geïnventariseerd. Op verzoek van de RMO hebben W. Ostendorf en S. Musterd een essay geschreven met de titel *Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie*, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt.

Voor het samenstellen van het advies is een groot aantal deskundigen geraadpleegd, die in een afzonderlijke bijlage worden genoemd. De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

de heer drs. H.J. Kaiser (*raadslid*)

mevrouw Y. Koster-Dreese (*raadslid*)

mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman (*raadslid*)

de heer drs. J.Y.J. van Bemmelen (*secretariaat*)

mevrouw dr. M. Mootz (*secretariaat vanaf april 1997*)

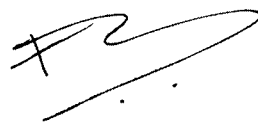
mevrouw drs. C.C. van der Nap (*secretariaat tot april 1997*)

de heer drs. R.M.C. Prijkel (*secretariaat*)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust uiteraard bij de Raad.



dr. A.P.N. Nauta
Waarnemend voorzitter



drs. F. Vos
Algemeen secretaris

Rijswijk, november 1997

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Uitgangspunten en keuzen	6
3	Leefbaarheid van buurten in Nederland	7
4	Antwoorden op de adviesvragen	7
5	Aanbevelingen	12

Bijlagen

1	Adviesaanvraag	17
2	Aanvullende brief	19
3	Basisdocument 'Kwaliteit in de buurt'	24
4	Historische schets van beleid	63
5	W. Ostendorf en S. Musterd, 'Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie', een essay ten behoeve van de RMO	73
6	Praktijkvoorbeelden	101
7	Lijst van geraadpleegde deskundigen en instanties	109

1 Inleiding

In de adviesaanvraag⁽¹⁾ gaat het kabinet ervanuit dat de gevolgen van verschillende maatschappelijke vraagstukken vooral in stedelijke gebieden op een indringende wijze samenkomen. Daardoor kan zich in bepaalde wijken of buurten een opeenhoping van problemen voordoen. De sociale stabiliteit zou dan onder druk komen te staan en de leefbaarheid komt in het geding. De adviesaanvraag wijst op "...de mogelijke dreiging dat de zwakste delen van steden zich ontwikkelen tot getto's." In de toelichting is sprake van "...veranderende normen en waarden tussen bewoners onderling en tussen bewoners en instanties. Vele instanties die vroeger integratiekaders voor buurtbewoners vormden, zijn door schaalvergroting uit de buurt verdwenen." Als mogelijke oplossing wordt in de adviesaanvraag gewezen op integrale programma's voor wijk- en buurtbeheer.

Vanuit deze achtergrond zijn de volgende vragen aan de Raad voorgelegd.

1. Aan welke eisen moet een adequate sociale structuur van wijken en buurten voldoen?
2. Welke (veranderende) rol spelen maatschappelijke organisaties, scholen en verenigingen?
3. Hoe kunnen instellingen hun aanbod beter afstemmen op de vereisten op wijk- en buurtniveau?
4. Welke voorwaardenscheppende en faciliterende rol kan de overheid spelen?

In een aanvulling op de adviesaanvraag is de RMO verzocht aandacht te besteden aan het justitiële aspect van dit thema, en wel aan de preventie van criminaliteit, zodat het risico vermindert om slachtoffer te worden.

In de bijlagen zijn verkenningen van het vraagstuk (bijlage 3) en overzichten van lopend beleid (bijlage 4) opgenomen. Deze documenten vormen de basis voor het advies, maar ze zijn daarin omwille van de beknoptheid niet herhaald of slechts summier samengevat; ze zijn daardoor onlosmakelijk met het advies verbonden. Voorts is een essay bijgevoegd over sociale segregatie, dat op verzoek van de RMO is geschreven door W. Ostendorf en S. Musterd (bijlage 5). De RMO inventariseerde ook enkele praktijkvoorbeelden die voor de leefbaarheid van buurten illustratief zijn (bijlage 6). Ten slotte is een lijst opgenomen van deskundigen en instanties die door de RMO voor de opstelling van het advies zijn geraadpleegd (bijlage 7).

⁽¹⁾ De integrale tekst van de adviesaanvraag van het kabinet en de aanvullende brief van de staatssecretaris van het ministerie van VWS, waarin zij aandacht vraagt voor veiligheids- en criminaliteitsaspecten in dit kader, zijn als bijlagen 1 en 2 bij dit advies gevoegd.

Onlangs heeft de Raad op verzoek van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een advies uitgebracht over de ontwerpnota Stedelijke vernieuwing (RMO 1997a). Daarin komt een deel van de problematiek die ook in dit kader centraal staat, aan de orde. De inzichten die de Raad in dat advies heeft neergelegd, komen ook hier – uitvoeriger en meer toegespitst – aan de orde.

2 Uitgangspunten en keuzen

In deze paragraaf worden de uitgangspunten samengevat die de Raad bij dit advies heeft gehanteerd. Voor een uitgebreidere weergave en de daarbij gebruikte argumenten wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het basisdocument (bijlage 3).

De Raad stelt in dit advies het gezichtspunt van de bewoners van buurten centraal. Hij gaat bij de advisering uit van de pluriformiteit van de samenleving, die van burgers wederzijdse inschikkelijkheid eist. Hij erkent een algemeen recht op privacy dat in buurten manifest wordt, maar tekent daarbij aan dat een recht op privacy niet samenvalt met vrijblijvendheid en met mogelijkheden om zich in de anonimiteit terug te trekken. Mensen hebben zelf verantwoordelijkheid voor elkaar en voor hun leefomgeving.

Bij dit vraagstuk worden drie invalshoeken onderscheiden. In de eerste plaats is duidelijk dat veel van de problemen van buurtbewoners hun oorsprong buiten de buurt hebben. Werkloosheid, armoede, verslaving en een slechte gezondheid zijn daarvan duidelijke voorbeelden. De bewoner importeert deze als het ware in de buurt. Deze problemen, die als gegeven voorwaarden beschouwd kunnen worden, zijn ook niet op het niveau van de buurt op te lossen. Om deze reden besteedt de Raad in dit advies geen expliciete aandacht aan deze invalshoek, maar beschouwt bestaand beleid met betrekking tot de positie van individuele burgers – scholings-, inkomens-, werkgelegenheids-, gezondheids- en drugsbeleid – als gegeven.

De tweede invalshoek heeft betrekking op het niveau waarop buurtproblemen manifest kunnen worden in de vorm van overlast, straatvuil en gevoelens van onveiligheid. Hier zijn de lokale overheid en het buurtbeheer werkzaam en hier kunnen zij effectief zijn. De Raad is het daarom ook oneens met hen die menen dat dit ‘dweilen met de kraan open’ is, omdat de basale problemen niet worden aangepakt. Een dergelijk beleid kan niet afgedaan worden als louter symptoombestrijding. Het heeft, integendeel, een positieve invloed op de kwaliteit van de buurt. De Raad acht deze benadering zo belangrijk dat hij zich hoofdzakelijk op deze invalshoek richt.

Ten slotte is er nog de invalshoek van de afzonderlijke buurt met zijn eigen

bewoners, waarin vele individuen en instanties werkzaam zijn. Met nadruk tekent de RMO aan, dat de leefbaarheid van buurten in belangrijke mate afhankelijk is van processen op microniveau – de inzet van individuen in onderlinge, al dan niet stimulerende arrangementen met persoonlijke inzet en motivatie – die beleidsmatig niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Of, in andere woorden: zelfs als aan alle denkbare voorwaarden voor een leefbare buurt is voldaan, ontstaat niet vanzelfsprekend een leefbare buurt.

Daarom vraagt de Raad aandacht voor de *rol van de buurtbewoners* zelf, die bij dit vraagstuk centraal staan. Het gaat erom de maatschappelijke dynamiek en de creativiteit van burgers te benutten en te stimuleren. Het mobiliseren van buurtbewoners rond een of enkele onderwerpen voor een relatief beperkte tijd is veelal niet problematisch, omdat er kortstondige aangelegenheden zijn die vrijwel iedereen in een buurt raken. Ook met een kortstondige betrokkenheid kunnen op de langere termijn condities worden gecreëerd voor een gemeenschappelijk buurtbesef en draagvlak.

3 Leefbaarheid van buurten in Nederland

Er zijn verschillende bronnen beschikbaar die inzicht bieden in wat onder 'leefbaarheid van een buurt' wordt verstaan en hoe deze zich manifesteert. Daarvan wordt uitvoerig verslag gedaan in hoofdstuk 4 van het basisdocument. Op basis daarvan merkt de RMO op dat de leefbaarheid in het merendeel van de Nederlandse buurten een relatief aanvaardbare kwaliteit vertoont: veel buurten vormen een plek waar mensen ongestoord kunnen bestaan zonder dat er intensieve beleidsingrepen moeten worden gepleegd. Als deze buurten goed worden onderhouden zodat ze schoon en veilig blijven, dan is extra aandacht van de overheid niet echt nodig. Er bestaat echter ook een aanzienlijk aantal buurten – schattingen variëren van 8 tot 15% van alle buurten – waarin marginaal onderhoud tekortschiet doordat overlast en onveiligheid onaanvaardbare proporties hebben aangenomen. Op deze buurten is dit advies gericht.

4 Antwoorden op de adviesvragen

De eerste adviesvraag heeft betrekking op de *adequate sociale structuur* van wijken en buurten. Voor de behandeling van dit vraagstuk (zie hoofdstuk 5 van het basisdocument, bijlage 3) maakt de Raad onder meer gebruik van bevindingen van Ostendorf en Musterd, die als bijlage 5 bij dit advies zijn gevoegd.

De Raad concludeert dat de actieve beïnvloeding van de sociale structuur in

buurten – anders dan spontaan geschiedt door het aanbod van woningen in bepaalde prijsklassen – moeilijker realiseerbaar is dan veelal wordt aangenomen; de gunstige effecten moeten niet overschat worden. Niet alleen mogelijk positieve, doch ook niet-bedoelde negatieve gevolgen dienen daarbij in beschouwing te worden genomen.

Het is, met andere woorden, niet zinvol om eisen te willen omschrijven waaraan een adequate sociale structuur van alle wijken en buurten moet voldoen, omdat een dergelijke exemplarische buurt niet op empirische gronden te schetsen is. Men kan 'adequaat' echter ook opvatten als 'in overeenstemming met de wensen van de betrokkenen'. De Raad prefereert deze definitie. Op grond daarvan kan bijvoorbeeld worden besloten in een buurt met uitsluitend woningen winkels of andere diensten te plaatsen. De Raad wijst echter de gedachte af dat gemeenten moeten werken aan schetsen van een objectief optimale sociale structuur. Ook merkt de Raad op dat een in sociaal-economisch of in etnisch opzicht homogene samenstelling niet per definitie ongunstige effecten heeft voor de kwaliteit van buurten. Homogeniteit kan immers ook gunstige gevolgen hebben voor de sociale cohesie binnen de groep.

Het gebruik van de term getto is in de Nederlandse situatie overigens misplaatst, omdat er geen wijken zijn die voor de bewoners functioneren als sociale gevangenis waaruit ontsnappen niet mogelijk is. Met kwalificaties als 'getto' maar ook 'probleemwijk', moet voorzichtig worden omgesprongen, omdat veelal niet duidelijk is wanneer een wijk zo genoemd verdient te worden. Deze etiketten verhullen meer dan dat zij duidelijk maken.

De Raad wijst een spreidingsbeleid op grote schaal af als middel tegen segregatie. Hij heeft zijn opvattingen hierover eerder in zijn advies over stedelijke vernieuwing uiteengezet. Spreiding van enige omvang grijpt te veel in in de persoonlijke levenssfeer van mensen zonder dat het gewenste effect, een beter leefklimaat, met zekerheid bereikt wordt. Bovendien biedt etnische concentratie ook kansen voor sociale binding en maatschappelijke vooruitgang: eerst in eigen kring en wat later in de Nederlandse samenleving. Boven alles is het van belang dat de buurtbewoners als belangrijkste actoren meer gehoord worden en gestimuleerd worden om hun belangen te verwoorden.

De tweede adviesvraag betreft de veranderende *rol die maatschappelijke organisaties* in dit kader spelen (zie hoofdstuk 7 van het basisdocument).

De RMO heeft kennisgenomen van vele waardevolle initiatieven en interventies die bijdragen aan het verhogen van de leefbaarheid in buurten, en stelt vast dat er in de denk- en werkwijze van betrokken organisaties en instellingen verandering begint te komen. Afstemming en samenwerking worden hier en daar concreet, doordat functionarissen bewuster werken vanuit principes die aansluiten bij de specifieke leefsituatie van hun afzonderlijke cliënten, in plaats van vanuit principes die zijn afgeleid van het aanbod van de instelling.

gen. Medewerkers van een bepaalde instelling, die de werkwijze van andere instellingen steeds beter kennen, kunnen in voorkomende gevallen contacten leggen of verwijzen. Deze werkwijze, die wellicht mede werd ingegeven doordat ook maatschappelijke instellingen meer marktgericht zijn gaan opereren, onderscheidt zich hierin van traditionele werkvormen zoals het welzijns-, het opbouw- of het maatschappelijk werk uit de jaren zestig en zeventig. In aansluiting daarop brengt de RMO ook de veranderende rol van bedrijven onder de aandacht. Deze zijn in toenemende mate bereid om naast sociaal-economische functies ook maatschappelijke functies te vervullen, die op het niveau van de buurt geconcretiseerd worden.

De Raad beoordeelt samenvattend de rol die maatschappelijke organisaties spelen om buurtproblemen het hoofd te bieden, voor het merendeel als gunstig.

Toch doen zich op lokaal niveau enkele knelpunten voor. Deze komen ter sprake bij de beantwoording van de derde adviesvraag *hoe instellingen hun aanbod beter op de vereisten op wijk- en buurtniveau kunnen afstemmen*. Het perspectief en de wensen van buurtbewoners dienen het benodigde aanbod te bepalen. Voorzieningen kunnen pas effectief zijn als ze vraaggericht werken, in nauwe samenspraak met de deelnemers en consumenten. Deze opvatting wordt door velen onderschreven, maar is in de praktijk niet altijd eenvoudig uitvoerbaar omdat buurten verschillen en individuele belangen kunnen botsen. Uitvoerende instellingen en buurtbewoners hebben, evenzeer als het lokale bestuur, eigen opvattingen over ontwikkelingen en problemen, en van de manier waarop deze aangepakt zouden moeten worden. Daarbij komt dat de wijze van financieren vaak onvoldoende is afgestemd op problemen die meerder instellingen tegelijk kunnen raken. Dit werkt gescheiden opereren van instellingen in de hand.

Het lokale bestuur heeft bij uitstek de verantwoordelijkheid om collectieve belangen te beschermen en tegen individuele belangen af te wegen. Ook hierbij zijn enkele knelpunten aan te wijzen. In de eerste plaats ontbreekt het nog steeds aan bruikbare informatie over problemen en oplossingen op het lokale niveau. Er worden weliswaar vele verschillende gegevens verzameld en gebundeld, maar de bruikbaarheid daarvan voor beleidsdoeleinden laat te wensen over. In de tweede plaats ontbreken er beleidseenheden waarin werkelijk vanuit verschillende gezichtspunten wordt samengewerkt. Hierdoor wordt de behoefte aan geïntegreerde kennis ook niet manifest. Afzonderlijk op het eigen werkterrein opererende instellingen kunnen daarom niet putten uit gegevensbronnen die voor de gezamenlijke problematiek van belang zijn. Dit werkt gescheiden opereren (verkokering) bij de uitvoering van beleid in de hand.

Een aantal nauw op elkaar betrokken voorzieningen zal op wijkniveau steeds

beschikbaar moeten zijn. Het gaat dan om voorzieningen op het terrein van onderhoud en beheer, veiligheid, educatie, recreatie, opvang en dienstverlening. Daarbij is het niet zozeer van belang dat deze allemaal per wijk of buurt ook fysiek aanwezig of georganiseerd zijn, maar ze moeten wel voor de buurtbewoners bruikbaar, bereikbaar en toegankelijk zijn. De gedachte om per wijk één loket in te richten waar men met vele verschillende vragen terecht kan, verdient daarom steun. Voorzieningen voor veiligheid en beheer moeten volgens de mening van de Raad echter wel fysiek in de buurt of wijk aanwezig zijn.

De vierde vraag, naar de *voorwaardenscheppende rol van de overheid*, vertaalt de RMO in een sturingsmodel dat met ‘communiceren, arrangeren en registreren’ (CAR-model) wordt aangeduid. Het is weergegeven in een schema in hoofdstuk 7 van het basisdocument (bijlage 3). De lokale overheid moet initiatieven vanuit de bevolking en de instellingen de grootst mogelijke aandacht en ruimte geven (bottom-up) en uitgaan van het probleemoplossend vermogen van de betrokkenen.

Vanuit de optiek van dat model kan ook het beleid van de rijksoverheid worden gezien. Op grond van een overzicht van het rijksbeleid (bijlage 4) trekt de RMO de volgende *conclusies*. Aanbevelingen die daaruit voortvloeien, worden in de volgende paragraaf samengevat.

- * Van overheidszijde zijn en worden vele directe en indirecte inspanningen verricht ter bevordering van de kwaliteit van buurten. Over het algemeen heeft het beleid gericht op decentralisatie en deregulering geleid tot nieuwe impulsen op lokaal niveau. De beleidsvrijheid om bijvoorbeeld vorm te geven aan wijkbeheer is bij de gemeenten vergroot en effectief gebleken.
- * Vooral de diversiteit van beleidsinitiatieven valt op. De RMO signaleert dat het geven van steeds nieuwe, op zichzelf originele en waardevolle impulsen voor de betrokkenen (lokale bestuurders, instanties, instellingen, en niet in de laatste plaats de burgers zelf) wellicht een vorm van ‘verzadiging’ tot gevolg zou kunnen hebben. De vele vernieuwingen dragen tot op zekere hoogte de sporen van wat ooit door het Sociaal en Cultureel Planbureau ‘overproductie van beleid’ is genoemd.
- * Veranderingsprocessen, bijvoorbeeld beoogd met het beleid gericht op sociale vernieuwing, vergen veel tijd. Tegen die achtergrond stelt de Raad vast dat het beleid versnipperd is en te veel een adhoc karakter heeft, zodat het geen continuïteit kan krijgen. De vele in bijlage 5 genoemde initiatieven en andere door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geïnventariseerde projecten, maken duidelijk dat er in principe voldoende mogelijkheden zijn ter verbetering van de leefbaarheid in wijken, maar dat deze door het projectmatige karakter en de tijdelijke financiering vaak geen

kans maken om te bekijken. Veel energie en middelen worden geïnvesteerd in een basiskwaliteit, maar door gebrek aan continuïteit ontstaat het gevaar dat de resultaten snel wegebben. De RMO wijst daarom op het belang van het structureel onderhouden van een bepaald kwaliteitsniveau. Daarbij moeten ook de burgers zelf een essentiële rol vervullen.

- * Plannen van rijkswege houden soms te weinig rekening met de praktijk van de uitvoering. Doelstellingen worden te gedetailleerd van bovenaf geformuleerd, met onvoldoende oog voor de noodzakelijke inbreng van burgers en uitvoerders. Zij gaan vergezeld van gescheiden geldstromen. Er is bovendien te weinig aandacht voor de capaciteit en beschikbare deskundigheid van instellingen en gemeenten. De RMO meent dat de rijks-overheid haar eigen beleidseffectiviteit en die van gemeenten en instellingen bij de aanpak van buurtproblemen kan verhogen door:
 - op rijksniveau meer aandacht te besteden aan de noodzakelijke samenhang tussen instrumenten en geldstromen;
 - globale einddoelen te stellen en minder voorwaarden vooraf te stellen;
 - zorg te dragen voor goede evaluatie van projecten en initiatieven;
 - rekening te houden met de mogelijkheden succesvol gebleken projecten in het reguliere lokale beleid te incorporeren;
 - de deskundigheid van diverse functionarissen in gemeenten te bevorderen.

De Raad stelt voor om aan deze punten tegemoet te komen door een Leefbaarheidsbudget in het leven te roepen. Dat budget zal ingebed moeten zijn in een landelijk beleidskader, waarin prioriteiten staan op basis waarvan gemeenten ruimte krijgen om aan het werk te gaan. In paragraaf 5 is deze gedachte onder punt 7 nader uitgewerkt.

- * Het beleid is voornamelijk gericht op de problematiek in grote en middelgrote steden. Tegen de achtergrond van de daar cumulerende problematiek is dat begrijpelijk en terecht. Uit de analyses in hoofdstuk 3 van het basisdocument valt echter af te leiden dat er ook in kleine gemeenten buurten met hardnekkige probleem bestaan. Toekomstig beleid zou hiermee meer dan tot dusver rekening moeten houden.
- * Waardevolle beleidsinitiatieven van rijkswege stikken soms in het uitvoeringsproces binnen gemeentelijke organisaties. Zo gingen decentralisatieprocessen gepaard met bezuinigingen, niet alleen op rijks- maar ook op het lokale niveau. De gevolgen daarvan zijn merkbaar daar waar de middelen zijn gekort of geheel ingetrokken voor op zichzelf belangrijke voorzieningen zoals club- en buurthuizen, opbouwwerk en jongerencentra. Hoewel een direct oorzakelijk verband met buurtproblemen uiteraard niet aantoonbaar is, zijn deze activiteiten als zodanig toch waardevol.

5 Aanbevelingen

1. De RMO is van mening dat het gebruik van de term 'getto' in de Nederlandse situatie misplaatst is, omdat er geen buurten zijn waaruit men niet zou kunnen vertrekken. Als mensen van gelijke achtergrond graag bij elkaar willen wonen, dan moet de overheid dat niet willen tegengaan. Sociale segregatie is een natuurlijk verschijnsel dat door vele bewoners zelfs wordt nagestreefd. Een gericht spreidingsbeleid dat segregatie zou kunnen tegengaan, kent naast voordelen ook nadelen. De Raad beveelt daarom aan veel aandacht te schenken aan het sociale beheer en de fysieke infrastructuur van wijken. Deze aspecten dragen minstens zoveel bij aan de leefbaarheid als pogingen om de sociale opbouw te sturen.
2. Leefbaarheid wordt in de eerste plaats bepaald door de bewoners van de buurt, door hun bereidheid tot inschikken en hun tolerantie ten opzichte van medebewoners. Behoeftte aan privacy – op zichzelf een belangrijk recht van de burgers – wordt soms ten onrechte gelijk gesteld met sociale passiviteit. Bij conflicten kunnen bemiddelaars een rol spelen. Dit hoeven geen gespecialiseerde functionarissen te zijn maar in de buurt herkenbare personen – medewerkers van woningbouwcorporaties, de wijkagent, het schoolhoofd, een 'buurtoma' of andere vrijwilligers – die door hun functie in en hun kennis van de buurt en door hun persoonlijke inbreng tot bemiddelen in staat zijn.
3. De RMO vraagt afzonderlijk aandacht voor de jeugd in stadswijken, omdat jongeren vaak zijn betrokken bij overlast en criminaliteit. Zo is de Raad van mening dat succesvolle projecten voor het tegengaan van het ongeoorloofd schoolverzuim de volle aandacht verdienen en moeten worden voortgezet. Jeugdbeleid kan preventief werken. Het verdient, ondanks ook door de Raad erkende nadelen, volle ondersteuning. De kindbescherming en gezinsvoogdij moeten hun taken naar behoren kunnen blijven uitvoeren en zij dienen daarbij, meer dan tot dusver, sociaal-pedagogische uitgangspunten te betrekken. Diverse instanties die te maken hebben met de jeugd en de jeugdhulpverlening, beroepen zich soms ten onrechte op privacybescherming en belemmeren daarmee de nodige uitwisseling van gegevens. De Raad beveelt aan dit nader te laten onderzoeken, omdat de zo noodzakelijke samenwerking tussen deze instellingen hierdoor nogal eens gevaar loopt.
4. Het handhaven van veiligheid en het tegengaan van overlast is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de gemeente. De aangewezen gemeentelijke

diensten en de politie dienen daartoe zoveel mogelijk buurtgericht en in samenspraak met de buurtbewoners te werk te gaan. Hun aanwezigheid moet zichtbaar zijn. De inzet van wijkconciërges kan hun taken ondersteunen. Over de rol van de politie ten opzichte van bewoners, maar ook ten opzichte van ondersteunende en additionele functionarissen, dient duidelijkheid te bestaan. Experimenten waarin justitie in de buurt partner wordt van andere betrokken instanties, verdienen op ruime schaal te worden voortgezet. Zogeheten Halt-projecten, waarbij het openbaar ministerie bepaalt of overtreding in aanmerking komt voor afdoening door de dader zelf de in de buurt de aangerichte schade te laten herstellen, zouden meer gericht moeten worden op pedagogische en psychologische effecten. De continuïteit van deze vorm van alternatieve straf dient bewaakt te worden.

5. Er moet één punt komen waar extreme gevallen van overlast gemeld kunnen worden aan de verantwoordelijke instanties, en wel zodanig dat een melding onmiddellijk gevolgd wordt door een doelgerichte actie. Er mag geen wildgroei van meldpunten ontstaan. Als extreme overlast door menselijk gedrag wordt veroorzaakt, is bemoeizorg aangewezen, waarbij uithuiszetting als ultieme vorm niet mag worden geschuwd. De criteria voor opname en dwangbehandeling moeten mede tegen de achtergrond van de leefbaarheid in buurten, verder worden geëvalueerd. De RMO wijst op de noodzaak van alternatieve maatregelen bij de uithuiszetting om te voorkomen dat de betrokkenen elders opnieuw overlast zullen veroorzaken of in het dak- en thuislozencircuit terecht komen. Professionele woonbegeleiding in bepaalde daarvoor beschikbare woningen moet structureel worden gefinancierd.

6. De RMO acht het van groot belang dat bewoners zelf inspraak hebben in de bereikbaarheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van voorzieningen van hun buurt. De betekenis van buurthuizen hiervoor wordt veelal onderschat; hun rol zou (opnieuw) versterkt moeten worden. Maar ook voorzieningen en bedrijven die geen directe wijkfunctie hebben, kunnen een belangrijke betekenis hebben voor de leefbaarheid van buurten. Zo worden scholen al buiten de reguliere lesuren gebruikt voor diverse activiteiten en vormen winkels met een koffiehok een ontmoetingsplaats voor buurtbewoners. Deze initiatieven verdienen navolging. De Raad signaleert dat vele waardevolle en aanvankelijk succesvolle initiatieven ter verhoging van de leefbaarheid te weinig aandacht besteden aan continuïteit. De duurzaamheid van succesvolle initiatieven dient door de initiatiefnemers en financiers te worden gewaarborgd.

7. Om initiatiefnemers te stimuleren zich in te zetten voor de kwaliteit van buurten kan de rijksoverheid een Leefbaarheidsbudget beschikbaar stellen. Dit budget zou een substantiële omvang moeten hebben, waarin naast stimuleringsgeldten ook middelen zijn opgenomen voor het onderhoud en de continuïteit¹²¹. Het zou gevuld kunnen worden met 'nieuwe' middelen, omdat een dergelijke aanpak op korte termijn effectiever is dan het bundelen van bestaande geldstromen. In een later stadium kan worden overwogen daarin financieringsstromen van verschillende departementen te bundelen – uiteraard voorzover er geen mogelijkheden voor structurele financiering ontstaan of reeds bestaan. Tegelijkertijd kan daarmee de verkokering worden teruggedrongen. De rijksoverheid dient een landelijk beleidskader op te stellen voor het bevorderen van leefbaarheid: onveiligheid, armoede, sociale tweedeling en criminaliteit dienen te worden aangepakt en de fysieke leefomgeving moet onderhouden worden. Het budget zou de middelen moeten verschaffen voor meerjarenprogramma's ter verbetering van de leefbaarheid. Voor het beheer moet een structuur gevonden worden waarin de rijksoverheid stuurt door het stellen van inhoudelijke doelen en door toetsing daarvan achteraf. De lokale overheid neemt de verantwoordelijkheid op zich voor de uitwerking, de uitvoering en de continuïteit. De wijze waarop zo'n budget kan worden beheerd en toegepast, dient nader uitgewerkt te worden.

8. De RMO acht het van belang dat er voor het herstel en behoud van de leefbaarheid in buurten een maatschappelijk draagvlak komt. Betrokken instellingen en diensten dienen, meer dan tot dusver, te gaan participeren in netwerken en arrangementen met de burgers om gezamenlijk prioriteiten en werkwijzen te bepalen. De noodzaak voor het ondernemen van activiteiten mag niet van bovenaf worden opgelegd, maar moet de kans krijgen om van onderop, vanuit de beleving van de betrokkenen, op de agenda's te worden geplaatst. De nadruk moet liggen op het probleemoplossend vermogen van de betrokkenen en zeker niet op formele bevoegdheden. Op deze wijze krijgen afwentelingsmechanismen ook geen kans.

9. De lokale overheid is verantwoordelijk voor de regie van deze processen. Zij dient ook een draagvlak te scheppen en de betrokkenen te motiveren en te stimuleren om bij te dragen aan de verbetering van de leefbaarheid in buurten. De Raad heeft de manier om dit alles te realiseren samengevat in het 'CAR-model' (communiceren, arrangeren en regisseren).

¹²¹ Onlangs deed de burgemeester van Eindhoven, de heer Welschen, een vergelijkbaar voorstel; hij noemde een bedrag van 250 miljoen gulden (de Volkskrant 19 september 1997).

De keuze voor het meest wenselijke sturingsmodel is situationeel gebonden. Toch wil de RMO enkele algemene kenmerken onder de aandacht brengen. De op de buurt gerichte actoren zijn zichtbaar voor elkaar en voor de bewoners van de buurt. Een open onderlinge communicatie is essentieel. Daarbij heeft de bewoner een drieledige rol: hij of zij is klant van voorzieningen, partner in sociale netwerken en burger in publiek domein.

10. Ten slotte beveelt de RMO aan de mogelijkheden te doen verkennen van een systeem van kwaliteitsnormering van buurten, analoog aan de ISO-normering voor bedrijven. Landelijke organisaties, waaronder enkele meest betrokken ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zouden afspraken moeten vastleggen over spelregels, procedures en werkwijzen, die tezamen kunnen worden opgevat als 'good manufacturing practice' in de buurt. Het gaat om de typering van probleemsoorten, probleemhouders, probleemmakers en soorten maatregelen, waaronder de vereiste samenwerking tussen instellingen. Het toegekende certificaat heeft een beperkte geldigheid en kan voor verlenging in aanmerking komen als aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Een koppeling van certificering en financiering vanuit het Leefbaarheidsbudget valt te overwegen.

Bijlage 1

*Uit: Adviesprogramma 1996-1997 van de
Voorlopige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*

Voorstel thema 1997: Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt

Inleiding

In stedelijke gebieden komen de gevolgen van verschillende maatschappelijke vraagstukken op een indringende wijze samen. Sociale uitsluiting, leefbaarheid en veiligheid, integratie nieuwkomers, verslavingsproblematiek, verpaupering, onthechting en werkloosheid, zijn sterk verweven. Hierbij is sprake van cumulatie van problemen bij bepaalde groepen en in bepaalde wijken of buurten. De sociale stabiliteit staat onder druk.

Onder de titel 'leefbaarheid' staan de problemen waar steden mee worden geconfronteerd momenteel duidelijk in de aandacht. Om de betrokkenheid van burgers en het samenleven van verschillende groepen in dit kader te vergroten, wordt veel verwacht van 'integrale programma's wijk en buurtbeheer'.

Gettovorming?

In twee recente publicaties staat de vraag centraal of de zwakste delen van steden zich ontwikkelen tot ghetto's¹. Beide studies komen tot de conclusies dat nog geen sprake is van armoedeghetto's. Aan de ene kant is in Nederland geen sprake van fysiek verval van wijken, aan de andere kant is de positie van de laagste inkomensgroepen de laatste jaren nauwelijks verslechterd dank zij ons stelsel van sociale zekerheid. Alhoewel gesteld wordt dat de achterliggende problemen redelijk worden beheerst, lijken structurele oplossingen (nog) niet voorhanden.

Sociale binding

Het samenleven van bewoners toont steeds vaker scherpe randjes door afnemende onderlinge tolerantie of vormen van gedrag dat anderen overlast bezorgt. Het wantrouwen van bewoners ten opzichte van de betrokken instanties lijkt vaak groot. Door schaalvergroting en fusies verdwijnen in sommige wijken instellingen, scholen en verenigingen die als integratiekader kunnen dienen.

Integrale programma's wijk en buurtbeheer

De meervoudige problemen en behoeften in de zwakste delen van de steden zullen in hun onderlinge samenhang benaderd moeten worden. In dit kader wordt in de convenanten met de G-4 en G-15 veel verwacht van 'integrale programma's wijk- en buurtbeheer'. Binnen deze programma's zullen overheid, instellingen, bedrijven en bewoners een gezamenlijke inspanning moeten leveren. Deze programma's moeten niet alleen een bijdrage leveren aan directe oplossing van problemen, maar ook aan de sociale opbouw van de wijk of buurt.

Vragen:

1. Aan welke eisen moet een adequate sociale structuur van wijken en buurten voldoen?
2. Welke (veranderende) rol spelen maatschappelijke organisaties, scholen en verenigingen?
3. Hoe kunnen instellingen hun aanbod beter afstemmen op de vereisten op wijk- en buurtniveau?
4. Welke voorwaardenscheppende en faciliterende rol kan de overheid spelen?

¹ Risco op armoede. NIZW, 1995, Rapportage Minderheden 1995. SCP, 1995.

Bijlage 2

*Uit: Adviesprogramma 1996-1997 van de
Voorlopige Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS

de Voorzitter van de voorlopige
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
mw. drs. A.C.J.J. Fenijn-van Delft
Postbus 5845
2280 HV RIJSWIJK

Ons kenmerk DSB/SCB-963223
Onderwerp aanvulling adviesprogramma 1996-97

Inschrijvingen bij
E. Koster

Documentnummer
070-3405524

Blaasje

Rijswijk
23 SEP. 1996
Uw brief

Geachte mevrouw Fenijn,

Op 6 juni jl heb ik u met genoegen de eerste onderwerpen voor het adviesprogramma voor 1996-1997 kunnen overhandigen. Ik heb begrepen dat u thans bezig bent met het opstellen van het werkprogramma. In verband daarmee vraag ik uw aandacht voor een wijziging en aanvulling op het adviesprogramma:

1. Ik verzoek u de term "civil society", zoals deze wordt gehanteerd in het thema "Sociale activering en civil society", te wijzigen in "burgerschap". Dit nederlandse woord geeft beter uitdrukking aan de inhoud van het thema.
2. In het Kabinet is afgesproken dat het adviesprogramma met betrekking tot de thema's Sociale activering en burgerschap alsmede Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt mede in de context van justitiële aspecten dient te worden geplaatst. Ik verzoek u derhalve, mede namens de Minister van Justitie, de volgende passage te betrekken bij het opstellen van uw werkprogramma respectievelijk bij het opstellen van uw advies.

Thema: Sociale activering en burgerschap

Expliciete aandacht voor de criminogene bijdrage voor maatschappelijk isolement en de slachtoffer risico's bij sociaal gemarginaliseerden is bij het adviesprogramma gewenst. Niet alleen theoretisch maar ook praktisch is het belang groot: zowel dadergerichte als slachtoffergerichte preventie is nauw verbonden met beïnvloeding van processen van uitsluiting, sociale non-participatie en de bevordering van burgerschap.

In de praktijk betekent dat bij welzijnsgerichte ideeën en programma's justitieel risicovolle groepen - bijvoorbeeld slecht geschoolde, werkloze jonge mannen uit (disproportioneel allochtone) problematische gezinnen in achterstandswijken - maar al te vaak uit de boot vallen. Deze moeilijke groepen worden feitelijk al snel doorgeschoven naar "stortplaats" justitie.

Het adviesprogramma schiet te kort indien uitzichtloos isolement en maatschappelijke uitval uitsluitend vanuit het individuele welzijnspectief wordt beschouwd: de financiële, gezondheids- en psychische problemen van maatschappelijk gemarginaliseerden

Postbus 5406
2280 HK Rijswijk
Telefoon (070) 340 79 11
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres
S. W. Oudekruislaan 30B
Rijswijk

Correspondentie uitsluitend Telex Rijswijk
Uiten aan het postadres 31680 vwsrwn
met vermelding van de 32347 vwsrwn
datum en het kenmerk van
de afzender

VWS

Immers, deze groep is in de criminologie van oudsher bekend vanuit het daderperspectief: deelpopulaties van maatschappelijke non-participanten vervallen tot criminaliteit. Het zou onjuist zijn indien in het adviesprogramma hun negatieve bijdrage aan het welzijn van anderen, niet zelden zelf ook kansarm, geheel buiten beschouwing blijft. Ten aanzien van bijvoorbeeld het gewenste "maatwerk" worden organisaties van welzijn, volksgezondheid, onderwijs en arbeidsvoorziening genoemd. Aandacht voor de rol van kindbescherming, reclassering, politie en justitie mag daarbij niet ontbreken.

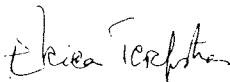
Thema: Sociale opbouw en kwaliteit van de buurt

Voor dit onderwerp geldt in nog sterkere mate dat het justitiële aspect van groot gewicht is: achterstand van wijken, bewonersopbouw, verloedering en criminaliteit gaan op buurtniveau hand in hand (conform SCP Rapportage Minderheden 1995). De dreiging van gewelddadige delicten en de hoge risico's op slachtofferschap vormen zowel objectief als subjectief een kardinaal probleem. In het gevaar van gettovorming vormt de passieve en actieve bewonersselectie een wezenlijk punt dat nauw samenhangt met de veiligheid van de buurt. De inzet van Justitie bij het Grote-Stedenbeleid gaat uit van deze notie. Ook hierbij staat het preventieaspect centraal.

Het is van groot belang dit gezichtspunt en de ervaringen van Justitie te betrekken bij dit deel van het adviesprogramma.

Met vriendelijke groeten,

de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,


Erica Terpstra

Bijlage 3

Basisdocument 'Kwaliteit in de buurt'

Basisdocument 'Kwaliteit in de buurt'

<i>Inhoud</i>	24
Journalistieke impressie, geschreven door Rinskje Koelewijn, journaliste van Het Parool	25
1 Inleiding	30
2 De betekenis van de buurt als leefomgeving	30
3 Uitgangspunten en keuzen	32
4 Leefbaarheid: enkele aspecten nader verkend	35
5 De sociale opbouw van buurten	39
6 Naar een leefbare buurt	42
7 De rol van bewoners, organisaties, instellingen en overheid	52
Literatuur	58

JOURNALISTIEKE IMPRESSIE

geschreven door Rinskje Koelewijn, journaliste van Het Parool

Mevrouw A. (77) kwam dertien geleden in de Pijp wonen, een benedenhuis met een tuin.

“Drie weken geleden belde een jonge jongen aan, een Marokkaan. Hij zei dat z’n broek in mijn tuin was gewaaid en die wilde hij pakken. Ik was net thuis van boodschappen doen en mijn portemonnee zat nog in mijn tas, die ik op het aanrecht had gezet. Normaal leg ik mijn geld meteen in de kast. Ik weet zeker dat hij die portemonnee heeft gestolen. Stom dat ik open heb gedaan.

Honderd gulden zat erin, mijn stadspas en een foto van mijn man, dat is nog het ergste. We waren drieënvijftig jaar getrouwd, vier jaar geleden is hij overleden aan een vleesetend virus. Tot het einde toe heb ik hem verzorgd. Voor hem zijn we naar de Pijp verhuisd. Ik wilde hier niet heen, ik vond het een troep. Maar we konden een benedenwoning krijgen, en dit gedeelte van de straat is toch wel netjes.

Op het pleintje hangen wel veel jongeren, daar bij de coffeeshops. En die buitenlanders spelen tot heel laat op straat, maar ja waar moeten ze anders heen, even verderop woont een gezin met dertien kinderen. ‘Oud wijf’ roepen ze wel eens. Ik ben altijd bang dat ze me omver gooien, ik loop zo wankel met m’n karretje. Bellekje trek doen ze ook vaak. Ach, dat deed ik vroeger ook.

Toen mijn man overleed, voelde ik me heel allenig. Ik kreeg allemaal formulieren in de bus waar ik me geen raad mee wist. Toen kwam ik in contact met het buurthuis; ‘Kom es een koppie koffie halen’, vroegen ze. De wijkpost voor ouderen helpt me nu met formulieren en ik doe vrijwilligerswerk. Ik vouw folders en ben gastvrouw bij de bingo. Zitten we te geinen.

Maar de feestdagen en de weekends blijven moeilijk. Ik ga het huis niet meer uit en visite krijg ik niet. Dan zit ik toch te verpieteren en hoop dat het snel maandag is. Ik zeg altijd, als het buurthuis er niet was, had ik allang onder de groene zoden gelegen.

Vroeger had ik een dwergpoedelkje. Dan heb je toch een doel in je leven. Nu loop ik niet verder dan de supermarkt. Wel veel bedelaars voor de deur. Ik geef ze geen dubbeltje, iedereen heeft recht op een uitkering in dit land.

Twee jaar geleden was ik ingeklapt, ik zag het niet meer zitten. Een caissière van supermarkt begon me te missen en is me komen opzoeken, zo’n schattig vrouwtje, sindsdien sleept ze me overal mee naar toe. Naar de Albert Cuypmarkt, de Blokker, de Hema. Niet dat we wat kopen hoor, ik kan van mijn AOW nauwelijks in de rondte komen. Na zo’n dag ben ik heel tevreden. Die dag heb ik weer gehad.”

Met haar zes kinderen woont mevrouw B. (36) in een vierkamerwoning op de tweede verdieping. Twintig jaar geleden kwam ze uit Marokko naar Nederland, sinds 1983 woont ze in de Pijp.

“Ik ben pas wakker geworden toen ik in de Pijp kwam wonen. Eerst woonde ik met mijn man in Noord. Zat ik maar binnen met drie kinderen, sprak geen woord Nederlands. We verhuisden naar een grote woning, omdat ik weer zwanger was, van een tweeling.

Stiekem ging ik hier naar de naaclub op het buurthuis. En naar Nederlandse les. Mijn man vond het niet goed. Toen hij erachter kwam, loog ik dat ik het deed voor de kinderen.

Mijn man praat niet meer tegen me, al zeven jaar niet. Hij is 63 en gepensioneerd. Nu zit hij in Marokko, maar als het daar slecht weer wordt, komt hij weer terug. Dan zit hij de hele dag in het koffiehuis en komt thuis als hij zin heeft.

Mijn oudste zoon van twintig is naar Marokko gevlucht, te veel problemen hier. Geen werk, geen geld, overal ruzie. De andere van achttien woont nog thuis, maar hij is er nooit. Hij is ook met school gestopt, heeft geen werk en hangt alleen maar rond op straat of in de coffeeshop. De jongere kinderen kunnen naar de sporthal, voor grote jongens is er niets te doen.

Twee keer heeft de politie hem een werkstraf gegeven, ik denk dat hij had gestolen. Hij moest dertig uur vuilnis ophalen, maar dat heeft niet geholpen, dat is toch veel te weinig straf. De politie is heel goed, maar wat kunnen ze doen. Die jongens luisteren niet, ook niet naar mij.

Ik werk als kinderleidster en vertaalster op het buurthuis. Daar komen veel buitenlanders, vooral Marokkanen. Hun grootste probleem is de taal. Vooral vrouwen kunnen geen woord Nederlands. Ik weet hoe erg dat is. Honderden staan op de wachtlijst voor de cursus, maar er is geen geld en ruimte om ze te helpen.

Ik probeer hun problemen op te lossen, als ze ruzie hebben met hun man of als ze papieren niet begrijpen. Maar mezelf vergeet ik, mijn problemen blijven, mij kan niemand helpen. Voor mij is alles te laat. Ik ben een kaars, die anderen licht geeft, maar zelf wegsmelt.”

Op de Albert Cuypmarkt, staat de heer C. (72) met zijn fruitstal. Al zestig jaar. Hij is geboren en getogen in deze buurt.

“Wat de Pijp betreft: de huizen staan er nog net als vroeger, maar de mensen zijn onnoemelijk veranderd. Ze verdienen meer, misschien zijn ze daarom zo arrogant. En ze eten geen groente meer, ze weten niet eens hoe ze een bloemkool moeten klaar maken.

Als de markt dichtgaat, stuiven hier prompt van die onhygiënische jongelui de straat over. Twintig, dertig meisjes en jongens met gevefd haar en ringen door de neus. Als raven rapen ze op wat ik weggooi. Ik ril ervan. Ja, dan kun je zien dat er toch nog armoe is.

Ik krijg van alles aan de kar. Advocaten, een miljonair, maar de doorsnee is de

gewone arbeider. Ach, je weet niet wat er woont; Marokkanen, Turken, Algerijnen en weet ik wat nog meer. Vroeger kochten die ook bij mij, maar nu openen ze hun eigen winkeltjes. Ze noemen zich slager, maar in de vitrine liggen de tomaten en de groenten naast de brokken vlees. Ze hebben geen bal verstand van fruit. Dat is geen slagerij, dat is een uitdragerij.

Nee, het gaat niet goed met de markt. Vroeger vochten de lotelingen om een plekkie, nu is de animo gedaald en krijgen ze de markt met moeite vol. Binnenkort gaat de deelraad de markt renoveren, dat wordt de derde keer dat ik dat meemaak. Ze gaan de riolering vernieuwen en daarna willen ze grotere stallen, en meer diversiteit. Geen kledingstallen, maar een ijskar of een kaaskraam. Die renovatie is hard nodig, dat wel, maar het is jammer dat je dat rommelige, dat intieme van de Albert Cuyp dan kwijt bent.

De deelraad maakt donderse fouten. Neem de Noord-Zuidlijn. Gaan ze ondergronds aanleggen, wat er boven de grond al is. Allemaal prestige en geldsmijterij. Het zal mij benieuwen of het zootje blijft staan als ze gaan graven. De huizen hangen van ellende tegen elkaar aan, dat was vroeger al zo. Dertig jaar heb ik met mijn vrouw en kinderen op een halve woning gewoond. Dat huis was niet om aan te zien, ze hebben het niet voor niets afgebroken.

Luxer zal de Pijp niet worden met die metro, eerder slechter. Het wordt de nekslag voor de kleine winkelier. En of de marktkoopman het overleeft... De juffer heeft geen trek om vijf jaar lang de boodschappen in een bouwput te doen. Die gaat naar Albert Heijn. Kan ze d'r eigen groente en fruit ook nog lekker zelf uitzoeken."

De heer D. (53) heeft een islamitische slagerij in de Pijp. Met zijn vrouw en vier dochters woont hij even verderop, in een driekamerwoning.

"De marktkoopmannen zijn boos op islamitische slagers? Ze hebben gelijk. Iedereen kan zomaar een winkel openen zonder vergunning. Die slagers verkopen groente, ik dus ook, ik moet wel. Maar ik ben een vakman, ik ben drie jaar naar avondschool gegaan om mijn diploma's te halen.

Ze zouden strenge maatregelen moeten nemen tegen al die tenten. De kwaliteit is slecht en de spullen zijn te duur, dat is ook slecht voor mijn naam. Mijn klanten blijven toch al weg, door al die problemen met parkeren in de Pijp. Nu komen alleen vaste klanten nog. Anderen gaan naar de supermarkt, daar kunnen ze tenminste hun auto kwijt.

Ik ben blij dat de metro er komt. Misschien wordt het hier dan drukker. Even een paar jaar afwachten en dan wordt alles beter. Hoewel, ik ga misschien toch weg. Terug naar Purmerend waar mijn vader woont. Daar is het veiliger, zeker voor mijn dochters.

In mijn huis is al vier keer ingebroken. Ik denk dat het junks waren. Voor de meisjes is dat niet goed. Zij moeten gelukkig kunnen leven in een groter huis, en met een goede school. Ze kunnen heel goed leren.

De buurt is vergeleken met tien jaar geleden goed opgeknapt. Mooiere huizen, bomen in de straat. Maar die coffeshops vind ik een raar gezicht, naast me zit

er een, hier tegenover ook, en verderop nog een paar. Al die jongens die daar rondhangen.

Maar ik ben goed met iedereen in de buurt. Ik zit hier nu vijftien jaar, nooit geen problemen. Alleen vorige zomer heb ik een keer ruzie gemaakt. Het terras van de coffeeshop hindert het trottoir. Zaten ze de hele tijd te roepen naar vrouwen met blote benen en armen. Kwaad word ik ervan, vrouwen durven hier niet eens meer langs te lopen, en komen niet bij mij in de winkel.

Wie in die coffeeshops zitten? Van alles, zal ik maar zeggen. Ook van die bendes, clubjes jonge Algerijnen. Die patrouilleren hier in de buurt. Inbrekers zijn het, zakkenrollers. Af en toe hebben ze gevechten met groepjes Surinamers. Ze zijn concurrenten, begrijpt u wel. Hahahaha.”

Mevrouw E. (33) is bijna klaar met haar opleiding tot oogarts. Ze kreeg haar etage in de Pijp tien jaar geleden, toen ze nog maar net medicijnen studeerde.

“Collega’s in het ziekenhuis zeggen wel eens: “Hoe hou je het daar uit? Je bent bijna specialist, dat je niks koopt?” Toen ik nog student was en dit huis kreeg, vond ik het fantastisch. Zo groot, twee kamers voor mij alleen. Nu vind ik het ook wel te klein en een beetje armoedig, het irriteert me dat de wc bij de douche zit, en dat de wasmachine in de keuken staat.

Maar ik wil hier blijven tot mijn opleiding is afgerond, het is een goedkoop huis, ik betaal nog geen vijfhonderd gulden in de maand. Nee, ik voel me er niet schuldig over dat ik met mijn salaris een sociale woningbouw-woning heb. Ik heb toch ook voor kleine kamertjes verschrikkelijk veel geld moeten betalen. Straks ben ik hier weg, en als het niet wordt afgebroken, kan er iemand met een lager inkomen wonen.

Voor mij is dit meer een woonhuis dan een leefhuis. Ik ben bijna nooit thuis, ik zit altijd in het ziekenhuis. Als ik hier vaker zou zijn, zou ik het niet uithouden. De burens naast me kan ik woordelijk verstaan, als ze op de wc zitten hoor ik ze plassen. Als je altijd werkt, word je toch een beetje een eenling. Mijn burens kom ik nauwelijks tegen. Onder me woont een Sikh-familie met twee kinderen, ik hoor ze weleens, maar daar heb ik niet zoveel last van. Eerst woonde er een Turks gezin met zes kinderen. Dat was pas erg.

Op een zondagochtend werd ik wakker van sirenes, vlak voor de deur. Een etage in het huis tegenover me stond in brand. Drie keer is er nu brand geweest in deze straat, dat vind ik best eng. De huizen zijn zo krakkemikkig dat ze als een kaartenhuis instorten.

Even verderop, ik weet nooit hoe de straten hier heten, woont een collega in een nieuwbouwwoning. Best mooi hoor, met veel wooncomfort, licht en ruimte.

De laatste jaren zie je een yuppentrek naar de Pijp, eerst wilde iedereen in de Jordaan wonen, maar daar is het nu vol.

Of ik ook een huis ga kopen in de Pijp? Ik weet het niet. Als ik eenmaal specialist ben, kan ik hier niet meer wonen, vind ik. Dan ga ik liever naar Oud-Zuid. Mooie, goedgebouwde huizen.”

Politieagent F. (45) werkt al vijftien jaar bij het wijkteam de Pijp in de Pieter Aertszstraat.

“Laatst hebben we de bewoners van het plein gevraagd wat zij nu het grootste probleem vinden. We stonden versted. Wij, de politie, dachten dat de rondhangende jeugd het probleem was. Wat bleek: de bewoners ergeren zich het meest aan de hondenpoep.

Vergeleken met andere delen van Amsterdam wonen hier veel jongeren, vooral Marokkanen van de tweede en derde generatie. Ze spijbelen van school en vervelen zich. Dan gaan ze kleine criminele dingetjes uithalen: inbreken, wat jatten in een winkel. Je moet ze goed in de gaten houden, ik heb wel es een jochie van veertien gepakt voor fietsendiefstal. Vijf jaar later sloeg ik hem weer in de boeien. Was-ie inbreker geworden.

Dat inbreken gaat heel gemakkelijk. De huizen zijn oud, de deuren vermolmd. Eén trap en je bent binnen, daar helpen geen goede sloten tegen. De spullen brengen ze naar helers in de buurt. Bij die gasten kun je gewoon een bestelling plaatsen. De volgende dag kun je de gestolen videorecorder ophalen.

De rondhangende jongens lijken bedreigend, maar ze zijn niet gevaarlijk. Ze zullen niet een oud dametje beroven of zo. Die coffeshops, daar komen ze op af. Zeker in de buurt van de Albert Cuyp zitten er te veel. Softdrugs gedogen we, maar zodra we merken dat er in harddrugs wordt gehandeld, sluiten we de tent. Sinds een paar jaar ben ik drugsprofessional. Ik ga de gebruikerspanden af, er zitten er een stuk of twintig in de buurt. Tegenover het politiebureau zit een praathuis voor verslaafden, een man of 40. Een particulier is de eigenaar, die verdient volgens mij grof geld aan die junks, hij int hun uitkeringen, en kijkt verder nergens naar om. Een klerebende is het.

Vorig jaar ben ik het praathuis binnen gestapt. Ik zeg: wie wil er hier werken. Vijf zeiden er meteen ja. Ze werken nu zes dagen in de maand, een beetje schoffelen, wat schilderen. Je ziet ze opknappen. Ze scheren zich voordat ze naar het werk gaan en begrijpen dat ze niet mogen gebruiken. In het begin werkte ik zelf mee. De buurtbewoners waren stomverbaasd: kijk nou, een smeris met een schoffel.

Maar het heeft wel effect. We hadden het schoolplein aangeharkt en opgeruimd. Een maand later ging ik kijken hoe het erbij lag. Waren de bewoners zelf met prikkers en vuilniszakken aan de slag, mét de jeugd die hier elke avond rondhangt. Ze wilden het graag zo netjes houden.

1 Inleiding

Dit document vormt de basis voor het RMO-advies over de kwaliteit in de buurt. Dit vraagstuk kent vele facetten, die verkend moeten worden voordat zich conclusies en aanbevelingen laten formuleren. Hier zijn de belangrijkste onderzoeksbevindingen bijeengebracht. Het document is als volgt opgebouwd. In de literatuur is veel aandacht voor de rol en betekenis van buurten voor bewoners en bestuurders. Daarop wordt in hoofdstuk 2 in het kort ingegaan. In hoofdstuk 3 komen de uitgangspunten die de RMO bij dit advies hanteert, uitgebreider en met meer argumenten omkleed dan in het advies zelf, aan de orde. Op grond daarvan bevat hoofdstuk 4 een overzicht van buurtkenmerken die in dit kader relevant worden geacht. In de daaropvolgende hoofdstukken staan gegevens en beschouwingen over de vier adviesvragen: hoofdstuk 5 gaat in op de betekenis van de samenstelling van de bewoners voor de buurt. Daarbij wordt aangesloten bij de bevindingen van Ostendorf en Musterd, waarvan de complete tekst als bijlage 5 bij dit advies is gevoegd (vraag 1). Hoofdstuk 6 is geheel gewijd aan de leefbaarheid van buurten. Hoofdstuk 7 gaat op basis daarvan in op de wijze waarop bewoners, functionarissen van instellingen en gemeenteambtenaren deze leefbaarheid kunnen verhogen (vragen 2, 3 en 4).

2 De betekenis van de buurt als leefomgeving

De aandacht voor de betekenis van de buurt kent een lange geschiedenis. In dit hoofdstuk zal hierop heel in het kort worden teruggegrepen. In de adviesaanvraag staan de begrippen *wijk* en *buurt* naast elkaar. Een *wijk* is meestal een administratief afgebakend gebied. Een wijkafbakening sluit zelden aan op de beleving van bewoners. De directe woonomgeving van bewoners wordt door hen ervaren als hun *buurt*, waarbij de afbakening niet door alle bewoners op dezelfde wijze wordt beleefd. Soms is dat een straat, soms een gebied met natuurlijke grenzen, soms ook een gebied dat dwars door administratieve wijkgrenzen heenloopt. Bij het bepalen van buurtgrenzen spelen gevoelsmatige, historisch gegroeide factoren een rol. Niet iedereen heeft dezelfde opvatting over buurtkenmerken (Nauta 1966). Voor sommigen is de buurt uitsluitend een territoriale eenheid (Heinemeijer en De Sitter 1964), voor anderen wordt de buurt bepaald door een combinatie van fysieke en sociale kenmerken (Park 1925/1967). Voor weer anderen vormt een buurt een sociaal-culturele eenheid, die wordt geassocieerd met het Duitse begrip *Gemeinschaft*. Daarin delen de bewoners gemeenschappelijke normen en waarden, onderhouden zij onderling intensieve contacten en treft men overeenkomstige gedragspatronen aan. Er is in deze opvatting sprake van sociale cohesie binnen de buurt waarbij de bewoners zich bij elkaar betrokken voelen en participeren in diverse buurtevenementen (Maas 1983).

In het midden van de jaren vijftig werd voorspeld dat de betekenis van buurten als integratiekader zou afnemen (Van Doorn 1955). Mede onder invloed van de stijgende welvaart en een toenemende mobiliteit, zou de beslotenheid van de buurt plaatsmaken voor een oriëntatie op een bredere omgeving. Bewoners die hun buurt als onprettig ervaren, kunnen deze verlaten door te verhuizen, aldus de redenering uit die tijd. Ook aan het einde van de jaren zestig zijn er nog aanhangers te vinden van de gedachte dat de 'buurt dood is' (Alexander 1966). Daarbij wordt het argument gebruikt dat stadsbewoners zich oriënteren op de stad als geheel en op vriendennetwerken die de hele stad bestrijken. Niet hun nabijheid, maar hun bereikbaarheid is van belang.

Aan het einde van de jaren zeventig tekent zich in deze opvatting een omslag af (Veldheer et al. 1994; Van der Meer 1996). Traditionele solidariteitsvormen als de buurt ondergaan als gevolg van moderne ontwikkelingen een gedaantewisseling, maar de betekenis van de buurt verdwijnt niet. Uit onderzoek blijkt dat de rol van de ruimtelijke nabijheid in de woonomgeving van invloed blijft op de organisatie van het dagelijks leven en daarmee op het welbevinden van burgers. Zo kunnen buurtgenoten elkaar in elkaars nabijheid makkelijk bijstaan (Bulmer 1987) en wordt de tevredenheid met de woonomgeving mede bepaald door goede sociale contacten in de buurt (Gall 1983). Het belang van de buurt is niet voor alle bewoners hetzelfde: sommige mensen zijn meer buurtgericht dan anderen. Dat kan voortkomen uit hun dagelijkse bezigheden, die zich wel of niet in de nabijheid van hun woning afspelen. Zo zijn kinderen, ouderen, werklozen en arbeidsongeschikten over het algemeen meer aangewezen op hun buurt dan andere bewoners. Maar de mate waarin burgers zich wel of juist niet op hun buurt oriënteren, is ook sterk individueel bepaald, en dus niet gebonden aan hun sociaal-demografische kenmerken (Hortulanus 1995). Er is dan sprake van verschillen in waardenoriëntatie en in leefstijl (Van Engelsdorp Gastelaars 1987).

Voor de buurtbewoners heeft de woonomgeving vooral een affectieve betekenis. Door hun diversiteit is de buurt een sociale constructie met een heterogeen karakter. Segmentering en afstand kunnen samengaan met gedeelde belangen en behoeften. De buurt als sociale, emotionele en politieke eenheid bestaat niet. Veldheer et al. (1994: 62-64) en Van der Pennen (1995) wijzen erop dat beleidsvoerders een buurt definiëren vanuit een instrumentele invalshoek, waardoor zij deze gaan zien als een homogene werkeenheden. De diversiteit van de bewoners met hun verschillende leefstijlen en met hun onderscheiden bindingen met de woonomgeving, wordt door beleidsvoerders instrumenteel vertaald. Dit leidt tot een technische nadruk op de woningdifferentiatie, en tot een beschouwingwijze waarbij de grootte van het huishouden uiteindelijk tot het belangrijkste onderscheidend criterium voor diversiteit verwordt en waarbij standaardnormen en landelijke regelgeving belangrijke beoordelingscriteria zijn. Als het erop aankomt om te handelen, wordt

teruggerepen op een beeld van sociale cohesie in een solidaire buurt. Problemen die zich manifesteren in vervuiling, vandalisme en verslaving, roepen dan ten onrechte het beeld op van een verstoorde relatie van mensen met hun woonomgeving. Bij een nadere verkenning van buurten en buurtproblemen is het van belang rekening te houden met het feit dat de context van de burgers in dezen niet noodzakelijk overeenkomt met de bestuurlijke context.

Naast de aandacht voor verschillende buurtkenmerken wint – mede ten gevolge van processen rondom stadsvernieuwing – de nadruk op de *dynamiek* van buurten steeds meer aan belang. De aandacht gaat niet meer uit naar de buurt als statisch geheel, waarin de relevante actoren en hun relaties als gegeven kunnen worden beschouwd. Er wordt meer gelet op veranderingen in de buurt die betrekking kunnen hebben op de samenstelling van de bevolking, de functie en bestemming van de buurt, de aanwezigheid van diverse voorzieningen, de kwaliteit van de woningvoorraad en de publieke ruimte, het gebruik van de buurt en de subjectieve waardering ervan: de beeldvorming van de buurt (Kempe et al. 1997). De beeldvorming bepaalt in sterke mate wat in makelaarskringen ‘de locatie’ wordt genoemd en waardoor een slecht huis in een mooie buurt meer waard is dan een mooi huis in een slechte buurt. De kwaliteit van een buurt is afhankelijk van vele factoren, die allemaal aan verandering onderhevig zijn. Dat betekent dat het behouden en versterken van de kwaliteit van buurten een dynamisch proces is.

3 Uitgangspunten en keuzen

In de literatuur over leefbaarheid en kwaliteit van buurten wordt, zoals opgemerkt, geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de begrippen wijk en buurt. In dit advies worden beide begrippen gemakshalve naast elkaar gebruikt. Daarbij staat het *gezichtspunt van bewoners*^[1] centraal.

De RMO stelt de verscheidenheid van mensen en samenlevingsvormen, de *pluriformiteit* van de samenleving, bij dit vraagstuk voorop. Daarbij gaat hij ervan uit dat mensen hechten aan hun persoonlijke vrijheid en aan de mogelijkheid om ongehinderd in eigen kring, alleen of met gezinsgenoten, te vertoeven^[2]. Tegelijkertijd wonen mensen in een dichtbevolkt land echter in elkaars nabijheid waardoor zij zich in hun leefomgeving tot op zekere hoogte

^[1] Men zou een buurt ook kunnen beoordelen op de functie die deze voor bezoekers kan hebben.

Het oordeel zou dan afgemeten worden aan beschikbare horeca, culturele of recreatieve voorzieningen.

De RMO richt zich echter op de leefbaarheid van buurten voor hun bewoners.

^[2] Hiermee wordt, ontleend aan Van Dale (1995), het begrip privacy omschreven.

naar elkaar moeten schikken. De kwaliteit van het leefklimaat in de buurt wordt mede bepaald door ieders behoefte aan *en* het wederzijdse respect voor elkaars privacy. De RMO beschouwt de buurt daarbij als ruimte waarin de kwaliteit van de leefomgeving tot uitdrukking komt. Hij ziet de buurt daarentegen niet als een homogene sociale entiteit. Er zijn factoren die de beleving van de directe leefomgeving positief beïnvloeden, zoals goede sociale contacten en de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen. Tevens zijn er factoren die een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop buurtbewoners hun leefomgeving ervaren. Hierbij kan men denken aan bronnen van hinder en aan onveilige situaties. De Raad gaat ervanuit dat buurtbewoners over het algemeen goed in staat zijn om zelf een mate van inschikkelijkheid te combineren met hun behoefte ongestoord in hun omgeving te kunnen leven. Of, zoals de Nederlandse Woonbond het formuleert (1996: 6): “Leefbaarheid wordt gemaakt door de mensen in de buurt zelf.”

De RMO erkent tegelijkertijd dat er grenzen zijn aan de *inschikkelijkheid*. Deze grenzen worden gesteld doordat burgers in hun buurt duidelijk overlast kunnen ervaren. In bepaalde situaties van hinder en overlast worden er drempels overschreden. De Raad acht het van groot belang de grenzen tussen de als positief ervaren leefomgeving en de negatief ervaren overlast te verkennen en maatregelen te formuleren, die kunnen bijdragen aan de bewaking van deze grenzen. Daarbij tekent de Raad aan dat een algemeen erkend recht op privacy niet samenvalt met vrijblijvendheid en met mogelijkheden zich passief te gedragen (Van der Lans 1996). Privacy kan goed samengaan met een actieve betrokkenheid bij het gebeuren in de buurt. Mensen hebben zelf verantwoordelijkheden voor elkaar en voor hun leefomgeving. Deze aantekening geldt in de eerste plaats de bewoners zelf, maar ook de in buurten opererende beroepsbeoefenaren en instellingen. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

Bij dit vraagstuk onderscheidt de Raad *drie invalshoeken*. De eerste heeft te maken met het verband tussen veel van de in stadsbuurten gesignaleerde problemen en de *ongunstige leefsituatie* van de burgers die in deze buurten wonen. Hiervan wordt uitgebreid verslag gedaan door Van der Wouden (1996). Bewoners kunnen het slachtoffer zijn van een cumulatie van omstandigheden als ongezondheid, werkloosheid, armoede, verslaving en slechte behuizing. Wie zich richt op de sociale opbouw en kwaliteit van buurten, stuit op uiterst complexe vraagstukken van hardnekkige aard, waarvan de precieze oorzaken niet makkelijk zijn vast te stellen. Maar over het algemeen liggen zowel de oorzaken als de oplossingen in elk geval elders, namelijk in de door economie en politiek gegeven randvoorwaarden. Men mag het optreden van buurtproblemen in geen geval als direct gevolg zien van de ‘structurele’ problemen waarmee sommige bewoners te kampen hebben. Deze constatering brengt de Raad tot het uitgangspunt om in dit advies bestaand beleid met betrekking tot de positie van individuele burgers, zoals

inkomens-, werkgelegenheids-, scholings-, gezondheids- en drugsbeleid, als gegeven te beschouwen. De Raad gaat daarop niet in detail in, maar tekent wel aan dat onderdelen van de genoemde beleidsterreinen, daar waar dat mogelijk en zinvol is, ook op het niveau van buurten kunnen worden uitgevoerd in samenspraak met de verantwoordelijke instanties. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: het creëren van werkgelegenheid, het tegengaan van schoolverzuim, gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, gericht drugsbeleid en het tegengaan van criminaliteit.

De tweede invalshoek heeft betrekking op het intermediaire niveau waarop *verschijningsvormen* van mogelijke buurtproblemen in de vorm van overlast, straatvuil en gevoelens van onveiligheid manifest kunnen worden. Hier zijn de lokale overheid en het buurtbeheer werkzaam. Maatregelen die op dit niveau worden getroffen of voorgesteld, worden door velen beschouwd als 'dweilen met de kraan open', omdat zij niet ingaan op de basale problemen waarmee vele buurtbewoners zich geconfronteerd zien. Een dergelijk beleid kan echter niet worden afgedaan als louter symptoombestrijding. Het heeft integendeel een positieve invloed op de kwaliteit van de buurt. In aansluiting op de concrete vragen die aan de Raad zijn gesteld, richt het advies zich daarom op de verschijningsvormen zoals die zich in de buurt manifesteren.

Er is evenwel nog een derde invalshoek te onderscheiden, namelijk die van de *specifieke buurt* met zijn eigen bewoners, waarin en waarvoor vele instellingen en individuen werkzaam zijn, elk met hun persoonlijke inzet, betrokkenheid en motivatie. Uit de journalistieke impressie die bij dit advies is gevoegd, moge blijken dat de geïnterviewde bewoners hun wijk op individuele wijze beleven en beoordelen vanuit hun eigen leefsituatie. Ook de vele bij een buurt betrokken personen, werkzaam bij instellingen en instanties, hebben een eigen kijk en daarmee een eigen houding ten aanzien van de kwaliteit van de buurt. Dit dynamische samenspel van krachten en persoonlijkheden bepaalt voor een belangrijk deel de leefbaarheid in die buurt, maar is in zijn verscheidenheid en veranderlijkheid niet kenbaar en niet in regels of kaders te vatten. Het onderscheid tussen leefbare en minder leefbare buurten wordt veelal op dat niveau manifest; het moet, met andere woorden, worden toegeschreven aan betrekkelijke toevalligheden, die beleidsmatig niet te beïnvloeden zijn.

Van der Pennen (1996) heeft er, zoals eerder opgemerkt, op gewezen dat buurten meer heterogeen van aard zijn dan beleidsvoerders menen. Met nadruk wijst de Raad er daarom op dat, zoals verderop zal blijken, nu eenmaal niet alle problemen die in buurten spelen, tot gezamenlijk handelen leiden en tot bevrediging kunnen worden opgelost; en dat niet precies is aan te geven wat daarvan de oorzaak is.

Dit document gaat, in reactie op de adviesvragen, in op de sociale opbouw

van buurten (hoofdstuk 5), op een leefbaar klimaat (hoofdstuk 6) en op de rol die instellingen en instanties hierbij spelen (hoofdstuk 7). Het is opgesteld tegen de achtergrond van het lopende beleid op het terrein van buurten in stedelijke gebieden. Een overzicht daarvan is te vinden in bijlage 4.

Hieraan voorafgaand doet zich de vraag voor of de grenzen van wat wel en wat niet meer leefbaar kan worden genoemd, te traceren zijn. Kan men in een bepaalde situatie eenduidig spreken van onvoldoende leefbaarheid? Overlast is immers een begrip dat duidelijk subjectieve elementen bevat; een begrip ook, dat veeleer verwijst naar een moment dan naar een toestand van blijvende aard. Overlast is meestal tijdelijk, de hinder neemt ook wel weer af tot een draaglijk niveau. Hierbij kunnen gewenningsprocessen een rol spelen. Als er sprake is van regelmatige of duurzame overlast in bepaalde buurten, dan worden deze buurten al snel probleem-, achter- of achterstandsbuurten genoemd (Hall 1988). De vraag die de RMO voorafgaand aan een nadere analyse van verschijningsvormen en oplossingsrichtingen wil beantwoorden, heeft te maken met de wijze waarop buurtbewoners de kwaliteit van de leefomgeving ervaren. In het verlengde daarvan doet zich een tweede vraag voor: zo men al situaties van ontoereikende leefbaarheid zou kunnen aanduiden, is het dan bij benadering aan te geven van welke aard, duur en omvang deze zich in Nederlandse buurten voordoen? In hoofdstuk 4 wordt op deze vragen nader ingegaan.

4 Leefbaarheid: enkele aspecten nader verkend

Er zijn verschillende methoden ontwikkeld die inzicht geven in de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in buurten van de steden in Nederland. Globaal kan men deze in twee typen verdelen. Het eerste type gaat uit van *objectieve* maten die de fysieke, sociale en economische kenmerken van buurten weergeven. Daarbij wordt gebruikgemaakt van concrete, statistische gegevens, zoals het bouwjaar van de woningen, het woningtype en de aanwezigheid van diverse voorzieningen in de buurt. Het sociale aspect van buurten wordt weergegeven met sociaal-economische, soms ook sociaal-culturele kenmerken van de bewoners: het aantal bewoners met een minimuminkomen, het aantal werklozen, het stemgedrag van de bewoners en het percentage allochtone buurtbewoners zijn hiervoor veelgebruikte maten. Deze methode is veelvuldig en gevarieerd toegepast. De studie *Monitoring van buurten* bevat een overzicht van deze toepassingen (Van der Meer 1996)^[3]. Met behulp van deze methode

^[3] Van der Meer gaat uitgebreid in op de problematiek van het meten van de kwaliteit van de leefomgeving. Haar onderzoek is erop gericht methoden aan te dragen voor een vroegtijdige signalering van probleemcumulatie in wijken. In dat kader wordt duidelijk dat het belangrijk is veranderingen waar te nemen die zich bij deze objectieve maten voordoen.

kunnen buurten worden gerangschikt naar de mate van probleemvoorkomen. Het *Jaarboek Grote-Stedenbeleid* van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek voorziet in een indrukwekkende hoeveelheid statistisch materiaal over wijken in negentien grote Nederlandse steden (ISEO 1997). Dit is gerubriceerd in delen over bevolkingskenmerken en -spreiding, arbeid, onderwijs, leefbaarheid, zorg en veiligheid. Het boek verschijnt jaarlijks, zodat veranderingen op de aangegeven gebieden zichtbaar kunnen worden gemaakt. Leefbaarheid wordt uiteengelegd in vele objectieve indicatoren en in toenemende mate aangevuld met subjectieve gegevens afkomstig uit ondervragingen van de bevolking. Deze methode kent het voordeel van de objectiviteit, maar laat daarmee onvoldoende ruimte voor aspecten van woonbeleving.

Het tweede type benadering neemt *subjectieve* oordelen tot uitgangspunt. Bewoners wordt gevraagd of zij hinder ondervinden van nader aangegeven typen overlast. Recentelijk deed de Consumentenbond verslag van een onderzoek naar woongenot. Het blijkt dat vooral lawaai en hinderlijk gedrag van anderen als overlast worden ervaren. Van belang is de constatering dat hierin sinds 1989, toen een vergelijkbaar onderzoek werd gehouden, niet veel is veranderd en dat zeven op de tien klachten al langer dan twee jaar bestaan (Consumentenbond 1997).¹⁴⁾ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft aan dat ruim 72% van de bevolking regelmatig last heeft van lawaai, waarbij verkeer en burens als belangrijkste oorzaken worden genoemd. Vergeleken met 1990 is er sprake van een duidelijke teruggang van geluidshinder ten gevolge van verkeerslawaai; over lawaai van burens bestaan geen eerdere gegevens. Het CBS wijst er echter op dat de tolerantie op dit punt afneemt, gezien het toenemende aantal ontruimingsprocedures ten gevolge van klachten over overlast (CBS 1997).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 1995 een onderzoek gericht op ruim 1.800 bewoners van zogeheten sociale vernieuwingsbuurten. Dat zijn door de gemeente aangewezen buurten die in aanmerking kwamen voor extra (financiële) impulsen op grond van het beleid gericht op sociale vernieuwing. Bij het onderzoek waren achttien gemeenten betrokken, in grootte variërend van Amsterdam tot Anloo. Van de ondervraagde bewoners beoordeelde 9% de leefbaarheid van hun buurt en de buurtvoorzieningen negatief. De binding aan de buurt is vastgesteld door te vragen naar iemands gehechtheid aan en het zich thuisvoelen in de buurt, en de neiging om – indien mogelijk – uit de buurt te verhuizen. Van alle ondervraagden heeft 24% geen of weinig

¹⁴⁾ Dit onderzoek werd gehouden onder mensen die gehoor gaven aan een oproep om verstoord woongenot te melden en onder 10.000 leden van de Consumentenbond; het onderzoek is daarmee niet representatief voor de Nederlandse bevolking, maar het biedt wel interessante bevindingen: van degenen die gehoor gaven aan een oproep om overlast te melden, noemde 80% lawaai en ruim 40% hinderlijk gedrag, bij ondervraagde leden gaat het om respectievelijk 25% en bijna 10%.

binding met de buurt, ruim driekwart van de ondervraagden voelt zich dus matig tot sterk met de eigen woonbuurt verbonden. Slechts 10% is ontevreden met de buurtcontacten, 11% acht de eigen buurt onveilig. Deze cijfers zijn hoger naarmate het bewoners van grote steden betreft. Daar loopt de ontevredenheid met de leefbaarheid op tot 21%, weinig binding met hun buurt vermeldt 36% en 14% heeft minder goede buurtcontacten. Onveiligheid wordt in 16% van de gevallen genoemd. Het valt op dat vooral allochtonen zich relatief negatief over hun buurt uitlaten: de helft van hen wil graag uit de buurt verhuizen. In het onderzoek werd ook nagegaan of de bevolking weleens aan een actie had meegedaan om iets onder de aandacht van het lokale bestuur te brengen. Dat was bij 37% van de ondervraagden het geval. Ruim een derde heeft een gering politiek vertrouwen. Al met al ontstaat op grond van deze gegevens over wijken die in het beleid gericht op sociale vernieuwing als probleemwijk zijn aangemerkt, niet het beeld van een totaal gebrek aan leefbaarheid of sociale cohesie.

Het vele lokale onderzoek dat met de subjectieve methode is uitgevoerd, heeft plaatselijke relevantie, maar biedt doorgaans onvoldoende vergelijkingsmogelijkheden tussen steden of buurten. De leefbaarheid wordt bovendien vanuit het perspectief van huidige bewoners bezien, zodat de mening van degenen die een buurt hebben verlaten of er juist graag naartoe willen verhuizen, buiten beschouwing blijft.

Onlangs heeft de Nationale Woningraad (1996) een onderzoek naar leefbaarheid van alle 764 wijken in de 100 grootste gemeenten van Nederland gepubliceerd, waarbij gebruik is gemaakt van een mengvorm van objectieve en subjectieve waarneming. Subjectieve inschattingen van de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving, de sociale structuur van de bevolking en diverse vormen van hinder zijn geïnventariseerd door personen werkzaam bij instanties of professioneel betrokken bij de wijk: woningbouwcorporaties, gemeenten, politie, instellingen voor opbouw- of welzijnswerk en bewonersorganisaties. Ook deze methode kent uiteraard nadelen. Zo definiëren individuele bewoners hun woonomgeving anders dan beroepsbeoefenaren en kennen zij verschillende prioriteiten toe aan goede buurtkenmerken. Tevens zijn de uiteindelijk gehanteerde waarnemingsmethoden van de Woningraad op onderdelen voor kritiek vatbaar (zie bijvoorbeeld: Nederlandse Woonbond 1996).

De gepresenteerde resultaten bieden wel een bruikbaar algemeen overzicht van de problematiek. De ondervraagde functionarissen hebben in het totaal dertien aspecten van de wijken beoordeeld met een rapportcijfer.¹⁵¹ Op grond

¹⁵¹ (1) Kwaliteit woningvoorraad en (2) woonomgeving, (3) voldoende aanwezigheid van groen- en speelvoorzieningen en (4) van winkels, scholen en sociale en medische voorzieningen, (5) sociaal-economische en (6) etnische samenstelling van de bevolking, (7) sociale structuur, (8) hinder door burenoverlast en (9) door vuil en stank, (10) ongewenste activiteiten, (11) criminaliteit, (12) veiligheidsbeleving, (13) verkeersoverlast (Nationale Woningraad 1996: 4).

daarvan gaven zij daarnaast een totaaloordeel over de leefbaarheid van de buurt.

Uit het onderzoek valt af te leiden dat het merendeel van de wijken wel leefbaar is. Veel wijken in Nederlandse steden kennen wat problemen maar zijn gemiddeld genomen voldoende leefbaar. Een minderheid heeft nauwelijks of geen problemen en eveneens een minderheid heeft grotere problemen. “Er is geen reden voor paniek”, aldus de auteurs (Nationale Woningraad 1996: 29). Toch wordt een niet onaanzienlijk aantal, namelijk 15% van de bij het onderzoek betrokken wijken, als onvoldoende leefbaar gekwalificeerd. Het gaat om 117 wijken die over 63 gemeenten zijn verdeeld: er zijn 33 gemeenten met één, 17 met twee en 13 gemeenten met drie of meer probleemwijken. Deze wijken komen meer in grote dan in kleine steden voor, maar zijn wel gelijkmatig over het land verspreid: in de randstad zijn niet meer onvoldoende leefbare wijken geteld dan in Noord- of Oost-Nederland. De als onleefbaar gekwalificeerde wijken zijn in een neerwaartse spiraal terechtgekomen, waarin steeds opnieuw waarneembare vervuiling en overlast uiteindelijk wellicht ook tot een zekere gewenning en apathie hebben geleid. Binnen een sfeer van onbetrokkenheid en passiviteit krijgen vernieling en criminaliteit een kans.

Van belang is de vraag hoeveel personen in goede en in minder goede wijken wonen. 10% van de bevolking in de onderzochte 100 gemeenten woont in wijken met een score van 8 of hoger, terwijl ruim 22%, dat zijn 1,8 miljoen inwoners, in wijken woont die als onvoldoende worden geclassificeerd. De meesten van deze 22% wonen wel in de Randstad, 46% woont in een van de vier grote steden. Omdat deze steden naast slechte ook bijzonder fraaie wijken herbergen, staan ze niet bovenaan de lijst van steden met de slechtste leefomgeving.

Naast de totaalcijfers waarmee 15% van de wijken als onvoldoende leefbaar wordt gekwalificeerd, zijn de onderdelen van de gesignaleerde problematiek interessant. Zo heeft meer dan een op de drie wijken problemen op het gebied van veiligheid, criminaliteit en verkeersoverlast. Er worden daarentegen weinig problemen genoemd die verband houden met de kwaliteit van de woningvoorraad, de woonomgeving of de voorzieningen in de wijk.

Samenvattend merkt de RMO naar aanleiding van de verschillende typen onderzoeksresultaten op dat de leefbaarheid in het merendeel van de Nederlandse buurten een relatief aanvaardbare kwaliteit vertoont: veel buurten vormen een plek waar mensen ongestoord kunnen bestaan zonder dat er intensieve beleidsingrepen moeten worden gepleegd. Als deze buurten goed worden onderhouden zodat ze schoon en veilig blijven, dan is specifieke overheidsaandacht doorgaans niet echt nodig. Er bestaat echter ook een aanzienlijk aantal buurten – op grond van het voorgaande tussen de 8 tot 15% van de Nederlandse buurten – waar marginaal onderhoud tekortschiet, terwijl overlast en onveiligheid onaantvaardbare proporties hebben aangenomen. Hierop wordt in hoofdstuk 6 verder ingegaan.

5 De sociale opbouw van buurten

In diverse studies wordt aandacht besteed aan de samenstelling van de bevolking en het effect daarvan op de leefbaarheid in buurten. In beleidskringen bestaat de angst dat een eenzijdige samenstelling van lage sociaal-economische milieus en/of etnische achtergrond een ongunstige uitstraling heeft op een buurt. In de adviesaanvraag wordt in dit kader gerefereerd aan *getto's*. Uit het onderzoek van de Nederlandse Woningraad komt naar voren dat de verschillende beoordelaars de etnische samenstelling van de buurt op een derde of vierde plaats noemen in de rangorde van dertien aspecten die van invloed zijn op de leefbaarheid. De sociaal-economische samenstelling wordt minder belangrijk geacht. Samengevat scoort 24%-28% van de wijken op deze aspecten onvoldoende.

Steden hebben al eeuwen te maken met migratiebewegingen, zowel naar de stad als naar de regio. Stadinwaartse bewegingen komen voort uit de aantrekkelijkheid van de stad als centrum van cultuur en economische bedrijvigheid en door de beschikbaarheid van goedkope woningen. Met name in de tweede helft van deze eeuw heeft de stad echter veel van zijn aantrekkelijkheid verloren. Veel industriële werkgelegenheid is uit de steden verdwenen en is maar beperkt vervangen. Overlast, gebrek aan ruimte, monotonie in de woonomgeving en te weinig aantrekkelijke woningen hebben ervoor gezorgd dat de beter gesitueerden de stad zijn uitgetrokken naar de suburbane gebieden. Vergroting van de mobiliteit heeft dit proces nog versterkt. De internationale migratie van etnische minderheden met een laag-economische status is voornamelijk op de steden gericht.

De steden vertonen thans een beeld van groeiende concentraties allochtone en autochtone bewoners met een zwakke sociaal-economische positie. In bepaalde wijken en buurten is dit beeld versterkt. De RMO heeft hiervoor reeds eerder in zijn advies *Stedelijke Vernieuwing* aandacht gevraagd (RMO 1997a). Vooral in de grote steden, maar ook in middelgrote gemeenten, neemt het aantal allochtone bewoners als gevolg van immigratie en een hoger aantal geboorten nog steeds toe. In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bedraagt het aandeel allochtonen ongeveer 24%, een percentage dat naar verwachting in het jaar 2010 zal zijn opgelopen tot 43. Zij zijn niet gelijkmatig over de stadswijken verspreid; er zijn nu al stadsdelen aan te wijzen waarin meer dan 40% van de bewoners afkomstig is uit etnischeminderheidsgroepen (Tesser et al. 1995). Ook het percentage langdurig werklozen en uitkeringsafhankelijken ligt in bepaalde stadswijken en buurten ruim boven het landelijk gemiddelde (Van der Wouden 1996). De toenemende concentratie van etnische minderheden en kansarmen in de steden heeft in brede kring geleid tot de veronderstelling dat er een scherpe sociale en ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen ontstaat langs etnische en inkomenslijnen. Segregatie zou de *kans op sociale uitsluiting* vergroten en bijdragen aan toenemende discriminatie en verdere marginalisering van zwakke bevolkingscategorieën.

In buurten met een eenzijdige concentratie van groepen met een laag inkomen of met een hoog aandeel allochtonen, doen zich veel problemen voor. Deze komen onder meer voort uit botsende leefstijlen en uit de angst van de ene groep dat de andere haar in aantallen gaat overheersen. Hierdoor kan een dergelijke concentratie van kansarmen en etnische minderheden een stigmatiserend effect hebben. Een slecht imago van een buurt blijkt een hardnekkig en duurzaam verschijnsel (Hortulanus 1995). Een negatief toekomstbeeld kan in een buurt leiden tot sociale en fysieke desinvesteringen van bewoners, woningcorporaties, winkels, bedrijven en gemeenten, terwijl juist in perspectiefloze wijken en buurten extra geïnvesteerd zou moeten worden in sociaal en fysiek beheer en ontwikkeling.

Het gebruik van de term getto geeft vaak aan dat men een oorzakelijke samenhang veronderstelt tussen deze problemen en de eenzijdige samenstelling van de buurt. In het verlengde daarvan wordt aangenomen dat segregatie de oorzaak is van onvoldoende maatschappelijke integratie. Uit het onderzoek van Mik (1987) komt naar voren dat spreiding van allochtonen geen garantie biedt voor maatschappelijke integratie. Bewoners geven te kennen, dat in oude stadswijken waar burgers met een lage sociaal-economische status en een etnische achtergrond geconcentreerd zijn, investeringen moeten worden gedaan; zij geven niet aan dat zij er zo snel mogelijk uit willen vertrekken. Veldheer et al. (1994) merken op grond van deze bevindingen het volgende op: "De gettometafoor is te zwaar aangezet en werkt verhullend... De negatieve associaties kunnen een stigmatiserend effect hebben en het zicht ontnemen op de verschillen tussen buurten en op de mogelijkheden die juist deze buurten bieden voor hun bewoners. Het gebruik van het woord getto gaat ook voorbij aan de verschillende verschijningsvormen van deze wijken en aan de veranderingsprocessen die zich binnen leefverbanden voordoen." (Veldheer et al. 1994: 87).

Gezien het belang van deze problematiek heeft de Raad aan prof. dr. Musterd en dr. Ostendorf opdracht gegeven nadere inzichten op dit vlak te leveren (zie bijlage 5). Ook deze onderzoekers stellen vast dat nog weinig bekend is over sociale segregatie. De veronderstelde negatieve gevolgen moeten op z'n minst worden genuanceerd. Zij stellen dat sociale segregatie een normaal verschijnsel is, dat door de meeste bewoners nadrukkelijk wordt nagestreefd. Alleen daar waar segregatie zodanig scherp zou worden dat er geen communicatie tussen maatschappelijke groepen meer mogelijk zou zijn, is sprake van een onwenselijke situatie. Dergelijke extreme situaties zouden kunnen leiden tot vervreemding en uiteindelijk tot conflict. Zulke sterke afscheidingen van bevolkingscategorieën ten opzichte van elkaar doen zich in de Nederlandse steden thans niet voor, aldus Musterd en Ostendorf. De auteurs geven aan dat sociaal-ruimtelijke concentratie niet per definitie problemen hoeft op te roepen, maar integendeel ook kansen biedt voor sociale binding. Ook zij wijzen erop dat het gebruik van de term getto in de Nederlandse situatie misplaatst is, omdat de wijk voor de

bewoners niet functioneert als een sociale gevangenis, waaruit ontsnappen onmogelijk is. Met kwalificaties als getto, maar ook probleemwijk, moet volgens de Raad in het algemeen voorzichtig worden omgesprongen omdat veelal niet duidelijk is wanneer een wijk zo genoemd verdiend te worden.

Als mogelijkheid om segregatie tegen te gaan wordt gewezen op het spreidingsbeleid. De Raad heeft zijn gedachten hierover uiteengezet in het advies over de Ontwerpnota Stedelijke vernieuwing van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RMO 1997a). Daarin maakt de Raad kenbaar dat hij spreidingsbeleid ten aanzien van etnische groepen op grote schaal afwijst, omdat dit diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer zonder dat het gewenste effect, een beter leefklimaat, met zekerheid bereikt wordt. Etnische concentratie biedt ook kansen voor sociale binding en maatschappelijke vooruitgang: eerst in eigen kring en wat later in de Nederlandse samenleving. In het buurtbeheer van concentratiewijken zou men etnische groepen zelf een grotere rol moeten geven. Men kan proberen te voorkomen, dat bewoners die in sociaal opzicht een hogere positie verwerven, hun buurt verlaten. Voorts kunnen bestaande woningen geschikter worden gemaakt voor mensen die zich er wel willen vestigen, onder wie allochtonen met grote gezinnen en ouderen. Het streven naar differentiatie van afzonderlijke buurten langs demografische in plaats van sociaal-economische kenmerken – leeftijd en samenstelling van het huishouden – ligt meer voor de hand.

Beter dan de opbouw van buurten te willen beïnvloeden via het aanbod van specifieke woningen van een bepaalde omvang en prijs en via de gerichte toewijzing van deze woningen aan bepaalde bevolkingsgroepen, kunnen de mogelijkheden van buurtbeheer en bemiddeling verder worden verkend (Blad, de Jong en Spierings 1997). Duyvendak heeft in zijn inaugurele rede gewezen op “het belang van derden”, personen die als het ware een schakel kunnen vormen tussen burgers en bestuur, waardoor de door burgers gesignaleerde initiatieven en problemen aandacht kunnen krijgen van de daarvoor aangewezen instanties. Hij gaat in op de kritiek uit de jaren zeventig op het traditionele opbouwwerk en maakt aannemelijk, dat de oorspronkelijke gedachte daarachter ook tegenwoordig nog of weer actueel is. Het is nog steeds van belang burgers mogelijkheden en ruimte te bieden om voor de eigen zaak op te komen, maar “mensen blijken alleen geloof in eigen kunnen te hebben door erkenning en ondersteuning van anderen” (Duyvendak 1997a: 111). Hierop wordt in de volgende hoofdstukken verder ingegaan.

De RMO wijst hier ook op de noodzaak meer aandacht te besteden aan de *fysieke opbouw* van wijken, omdat deze belangrijke, en vaak onderschatte, sociale gevolgen heeft. De functie van veel wijken is homogeen: wonen staat centraal, terwijl andere functies ontbreken. Dat is met name het geval in de naoorlogse hoogbouwwijken die zijn opgezet vanuit het stedenbouwkundig concept van scheiding van functies en waarin de woonfunctie bewust centraal

is gesteld. Striktere regelgeving op bijvoorbeeld het terrein van het milieu en van het vestigingsbeleid voor winkels, bedrijven en sportaccommodatie, heeft ervoor gezorgd dat veel vitaliteit uit oude gerenoveerde stadswijken is verdwenen. Het opvullen van 'witte plekken' met woningen, wat in veel steden consequent is toegepast, heeft ervoor gezorgd dat de vrije ruimte is afgenomen, ruimte die bijvoorbeeld geschikt zou zijn geweest voor speelplaatsen, groenvoorzieningen of voor gebouwen waarin diensten worden aangeboden. In het kader van de thans voorgenomen stedelijke vernieuwing kunnen recreatie-, ontmoetings- en speelfuncties in stadswijken nieuwe impulsen krijgen, zelfs als dit ten koste gaat van de woonfunctie. Differentiatie in wijken wordt niet uitsluitend bereikt door het beschikbaar stellen van verschillende typen woningen maar vooral door meer ruimte te geven aan verschillende soorten bedrijvigheid. In buurten waar veel allochtone burgers wonen, bestaat bijvoorbeeld belangstelling voor kleine, niet al te kostbare bedrijfsruimten. Homogene wijken kunnen daardoor gediversifieerd worden.

Samenvattend en in antwoord op de eerste adviesvraag concludeert de RMO dat de wens om de sociale opbouw van buurten te beïnvloeden, moeilijker realiseerbaar is dan veelal wordt aangenomen; en dat de gunstige effecten ervan niet overschat moeten worden. Daarbij moeten niet alleen mogelijk positieve, doch ook nietbedoelde negatieve gevolgen in beschouwing worden genomen. Het is, met andere woorden, niet zinvol om eisen te omschrijven waaraan een adequate sociale structuur van wijken en buurten moet voldoen. Hierbij merkt de Raad op dat in sociaal-economisch of etnisch opzicht homogene samengestelde buurten niet per definitie ongunstige effecten hebben. Met kwalificaties als getto en probleemwijk moet volgens de Raad in zijn algemeenheid voorzichtig worden omgesprongen. Van groot belang is de leefbaarheid van en de voorzieningen in de buurten. Hierover gaan de volgende hoofdstukken.

6 Naar een leefbare buurt

Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele verschijningsvormen van buurtproblemen, zoals onveiligheid, overlast en vervuiling van de publieke ruimte, nader belicht. Voorts vraagt de RMO in dit kader om bijzondere aandacht voor jeugd en jongeren. Bij de beschrijving van deze thema's komt zijdelings, vooruitlopend op hoofdstuk 7, de rol van bewoners, organisaties, instellingen en overheid ter sprake. De RMO tekent op deze plaats al aan dat in een dynamische visie de nadruk moet liggen op het eigen probleemoplossend vermogen van buurtbewoners, waarbij het creëren van faciliteiten, financiële prikkels en het toerusten van bereidwillige groepen vooropstaat.

Werken aan veiligheid en het tegengaan van overlast

De Raad constateert dat veel buurtproblemen zowel oorzaak als gevolg zijn van het feit dat burgers zich terugtrekken achter hun voordeuren, omdat zij zich onveilig voelen in hun buurt en omdat zij de ervaren overlast zoveel mogelijk willen mijden (Nationale Woningraad 1996; Consumentenbond 1997). Veiligheid behoort echter een kenmerk te zijn van de woonomgeving en van de publieke ruimte.

Uit onderzoek blijkt dat mensen zich in de regel in hun eigen omgeving relatief veilig voelen, onafhankelijk van de feitelijke criminaliteit in hun buurt. 'Echte criminaliteit' speelt zich in de beleving van mensen elders af. Ook het omgekeerde geldt: zich onveilig voelen hoeft niet het gevolg te zijn van objectief waarneembare onveiligheid. Het zijn vooral kleine problemen, zoals straatvuil, verkeerd geparkeerde auto's, hondenpoep en graffiti, lawaaiig en baldadig gedrag van jongeren, die gevoelens van onveiligheid opwekken. In een buurt zonder zichtbare en hoorbare overlast voelen mensen zich veiliger dan in een buurt met overlast (Van der Vijver 1993: 151). Van der Vijver wijst erop dat gevoelens van onveiligheid vooral te maken hebben met de mate waarin mensen het gevoel hebben dat ze hun omgeving kunnen beheersen en dat ze situaties waarin ze terecht kunnen komen, ook kunnen controleren. Vooral in buurten met een groot verloop neemt voor de achterblijvers die onvoldoende mogelijkheden hebben om zelf te verhuizen, de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van de woonomgeving af (Van der Vijver 1994).

Uit de Politiemonitor bevolking 1997, waarmee tweejaarlijks bij een steekproef van 75.000 personen van 15 jaar en ouder gegevens over criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en het functioneren van de politie worden geregistreerd, blijkt dat inwoners van Nederland in hun eigen woonomgeving vermogensdelicten (inbraak in woningen en diefstal uit auto's) minder als een probleem beschouwen dan in 1995. Ook het feitelijk slachtofferschap onder meer ten gevolge van inbraak, vernielingen aan auto's en fietsendiefstal is, na een geringe stijging tussen 1993 en 1995, in de afgelopen twee jaar gedaald (SCP 1997; Politiemonitor Bevolking 1997). Het aandeel inwoners dat zich vaak onveilig voelt, blijft relatief constant op een niveau van 6,9 % (SCP 1997). Uit de Politiemonitor blijkt echter ook dat slechts een kwart van de Nederlanders meent dat het 'gewone' contact tussen de politie en de bevolking voldoet aan de verwachtingen.

Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau gaat dieper in op de relatie tussen veiligheidsgevoelens, feitelijke onveiligheid en kenmerken van de buurt (SCP 1997). De auteurs onderscheiden drie dimensies van ervaren buurtproblemen: dreiging en overlast, vermogensdelicten, en vernieling en vervuiling. Vooral het oordeel van de bewoners over dreiging en overlast in hun buurt wordt vaker gehoord in buurten met een snelle doorstroming en

een bevolking met relatief lage sociaal-economische status. Het ondervinden van problemen als vernieling en vervuiling hangt daarentegen nauwelijks samen met bepaalde kenmerken van de buurt. Tussen de grote steden en de rest van Nederland doen zich in dit opzicht wel grote verschillen voor.

De onderzoeksresultaten maken ook duidelijk dat de veelgehoorde wens van bewoners van dit type buurten meer politie in de buurt te hebben ('meer blauw op straat') niet volledig aan de problematiek tegemoetkomt. Het gaat in de eerste plaats om een aanpak die het nette en ordelijke karakter van de buurt herstelt: onderhoud en toezicht. Daarbij is het zeer wel mogelijk om in eerste instantie gebruik te maken van het zelfherstellende vermogen van de betrokkenen. Wederzijdse verantwoordelijkheid voor elkaars bezittingen versterkt dit herstel. Naarmate het eigenhuizenbezit toeneemt, wint dit argument aan kracht.

Dat neemt niet weg dat het gezag van de politie onmisbaar is. Deze moet zoveel mogelijk wijkgericht en herkenbaar te werk gaan. Voor bewoners echter moet duidelijk zijn dat zijzelf een verantwoordelijkheid dragen en dat er alleen bij aanzienlijke overlast een taak ligt voor de politie. Kenmerkend voor achterstandswijken is het ontbreken van correctief optreden, deels uit angst, van de bewoners zelf (Van der Lans 1996). Het gevolg is dat de politie vaak ten onrechte wordt ingeschakeld, zodat deze uiteindelijk niet meer aan alle oproepen gehoor geeft (Denkers 1993; Zoomer 1993). Om een dergelijke situatie te voorkomen moet het voor de buurtbewoners duidelijk zijn wanneer zij op de politie kunnen rekenen. In die gevallen moet het optreden snel en effectief zijn. De politie beschikt over de mogelijkheid aan het openbaar ministerie te melden dat jongeren in aanmerking komen voor deelname aan zogeheten Halt-projecten. Het gaat om alternatieve straffen, waarbij de jongeren bijvoorbeeld de schade die zij in de buurt hebben aangericht, zelf moeten herstellen. Bij deze Halt-projecten zou men evenwel meer dan tot dusver pedagogische en psychologische, en op het herstel van de buurt gerichte functies moeten honoreren. Voorts is het van belang tegen jongeren die de alternatieve straf niet naar behoren uitvoeren, alsnog hardere sancties te treffen.

Het komt voor dat problemen van buurtbewoners escaleren. Soms gaat het om mensen die zichzelf en hun huishouden in verregaande mate verwaarlozen, bijvoorbeeld doordat zij verslaafd zijn aan alcohol of drugs of ten gevolge van psychische stoornissen. Soms zijn mensen agressief en niet voor rede vatbaar. Het is van groot belang om kwetsbare buurten te kunnen ontlasten van de harde kern van veroorzakers van lawaai en overlast. In extreme gevallen moet acuut worden ingegrepen.¹⁶¹ In een onlangs door de minister van

¹⁶¹ In bijna alle steden bestaan informele lijsten met 'gevallen van ernstige overlast'. Het gaat slechts om enkele tientallen namen per middelgrote stad (mededeling Stichting Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting).

VWS aan de Tweede Kamer gezonden brief over geestelijke gezondheidszorg (GGZ) wordt opgemerkt dat het verplaatsen van zorg in instellingen naar zorg in het thuismilieu van de psychiatrische patiënten (extramuralisering) voor de buurt een belasting met zich mee kan brengen. In de brief wordt opgemerkt dat “...een goede spreiding van patiënten over wijken en buurten gegarandeerd moet kunnen worden (...) Met het oog op overlast en negatieve reacties vanuit de woonomgeving moet voorkomen worden dat ‘bijzondere’ doelgroepen zich gaan concentreren in bepaalde buurten.

Extramuralisering werkt averechts indien het leidt tot een aantasting van het leefklimaat in buurten...”, aldus de GGZ-brief. Een aanscherping van de opnamecriteria van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en de mogelijkheid van ambulante dwangbehandeling worden in ogenschouw genomen, waarbij een toekomstige herziening van die criteria niet wordt uitgesloten (TK 1997-1998). De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg doet concretere suggesties. In zijn advies *Beter (z)onder dwang* beveelt die Raad aan meldpunten te creëren voor patiënten die ernstig overlast veroorzaken (RVZ 1997). Dan kan zogeheten bemoeizorg aangewezen zijn, waarbij deze mensen ongevraagd door daartoe aangewezen functionarissen worden benaderd.^[7]

Als besloten moet worden tot uithuiszetting, is het raadzaam alternatieven aan te bieden omdat de betrokkenen anders elders opnieuw voor overlast zullen gaan zorgen, en uiteindelijk in het dak- en thuislozencircuit terecht zullen komen. Bij deze alternatieven kan men denken aan vormen van woonbegeleiding. Hiervoor moeten enkele daarvoor aangewezen woningen door gemeente en woningcorporaties beschikbaar worden gesteld. Regionale instellingen voor beschermd wonen en functionarissen werkzaam bij de (openbare) geestelijke gezondheidszorg hebben met woonbegeleiding expertise opgebouwd die hiervoor kan worden aangewend. Voor deze vormen van woonbegeleiding bestaat evenwel (nog) geen structurele financiering. In bijlage 6 zijn enkele projecten op dit gebied aangegeven.^[8] Hierbij zij aangetekend dat het probleem van extreme overlast door buurtbewoners complex van aard is en ook met de aangegeven mogelijkheden doorgaans niet volledig kan worden opgelost. De Stichting Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting evalueert projecten van eenvoudige woonunits buiten gewone woongebieden voor degenen die zich niet kunnen of willen aanpassen en ernstige overlast blijven veroorzaken. Met de resultaten van deze evaluatie zal in de toekomst door betrokken gemeenten en instellingen rekening kunnen worden gehouden.

^[7] In zijn advies over *'Vereenzaming in de samenleving'* heeft de RMO deze aanbeveling eerder gedaan (RMO 1997b). Er is hier sprake van raakvlakken van problematiek – het veroorzaken van overlast heeft soms vereenzaming als achterliggende (mede)oorzaak – en van mogelijkheden deze te verhelpen (bemoeizorg, crisisinterventie).

^[8] Oude Noorden Rotterdam, RIBW Pameijer Keerkring, Woon-zorg-dakcontract Den Haag.

Aandacht voor het aanbod van voorzieningen

Voorzieningen wordt hier in een ruime betekenis opgevat.¹⁹¹ Buurten met alleen woningen kunnen aan kwaliteit winnen als verschillende voorzieningen een plaats krijgen in de buurt, waarbij het aanbod uiteraard afhankelijk is van de plaatselijke situatie. Daarnaast is het niet alleen voor de burgers, maar ook voor de aanbieders van groot belang dat het aanbod van voorzieningen, voorzover dat noodzakelijk wordt geacht, op elkaar is afgestemd. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de vorm van – vrijwillige of verplichte – netwerken van organisaties of de medewerkers ervan, alsmede door het sluiten van convenanten (SGBO 1996).

Het is niet nodig dat alle voorzieningen op wijk- of buurniveau ook fysiek aanwezig zijn. De meeste hebben een groter werkingsterrein dan een enkele buurt. Sommige voorzieningen, zoals het verpleeghuis en het ziekenhuis, hebben zelfs een regionale functie. Dat wil evenwel niet zeggen dat deze voorzieningen geen functie kunnen hebben voor de wijk waarin zij gelegen zijn. Naast hun hoofddoel kunnen organisaties een belangrijke intermediaire rol vervullen (Duyvendak 1997a). Hierop wordt in hoofdstuk 7 verder ingegaan. Een adequaat aanbod van diverse voorzieningen op wijk- of buurniveau zal volgens de Raad afhankelijk zijn van de omvang van de buurt, de samenstelling van de bevolking, de wensen en behoeften van de buurtbewoners en van de voorzieningen die in andere nabijgelegen buurten aanwezig zijn.

Het is mogelijk om ook op het niveau van de wijk tot een afstemming van activiteiten te komen (VWS 1996a). Op dat niveau kan gedacht worden aan een soort basisvoorzieningenpakket, waarin zijn opgenomen: kinderopvang, basisschool, huisarts, thuiszorg, maatschappelijk werk, buurthuis en een politiepost. Daarnaast moeten voldoende groenvoorzieningen en speelmogelijkheden als belangrijke elementen voor de kwaliteit van de wijk beschikbaar zijn. De Raad is van oordeel dat de samenstelling van een dergelijk op wijken toegesneden basisvoorzieningenpakket niet precies kan worden vastgelegd en dat daar zeker geen landelijke normen voor moeten worden gesteld. De samenstelling daarvan kan worden overgelaten aan het spel van de lokale krachten.

Met betrekking tot de rol van de politie vraagt de RMO in het bijzonder aandacht voor de knelpunten die zich sinds de wijziging van de Politiewet op sommige plaatsen voordoen bij de inzet van politie op straat en in de wijk. Deze zijn ten dele het gevolg van het gebrek aan eenduidige aansturing van de politie, waardoor deze zich in sommige gevallen van de lokale praktijk

¹⁹¹ Het kan onder meer gaan om winkels, basisscholen, gymnastieklokalen, speelgelegenheden, opvang voor jongeren, openbaar groen, een wijk- of buurtcentrum, het maatschappelijk werk, sociaal en cultureel werk, bibliotheek, huisarts, consultatiebureau, thuiszorg, verzorgingshuis, verpleeghuis, ziekenhuis en een wijkpost van de politie; een andere benadering is het aangeven van functies die van belang zijn voor de buurt: ontmoeting, ontplooiing, ontspanning, opvang en dienstverlening.

heeft verwijderd. Daar waar de politie niet duidelijk aanwezig is, worden problemen van orde en veiligheid afgewenteld op gemeentelijke diensten. Er wordt op het niveau van de wijk nuttig gebruikgemaakt van de inzet van additionele, gesubsidieerde arbeidsplaatsen, bijvoorbeeld in de vorm van stadswachten. Toch zijn deze gesubsidieerde arbeidsplaatsen niet onomstreden omdat zij zich onvoldoende onderscheiden van de reguliere politie.

Aandacht voor de publieke ruimte

In vrijwel elke stad bestaan initiatieven de publieke ruimte te verbeteren. Lang niet al deze pogingen zijn succesvol en zeker niet duurzaam. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen lokale overheid, instellingen en burgers is op dit terrein niet helder vastgelegd. Hierover gaat het volgende hoofdstuk. Bij de beantwoording van de vraag of in objectieve zin sprake is van overlast, zal niet alleen gekeken moeten worden naar de mogelijke oorzaak van die overlast; ook de mate van tolerantie van de buurtbewoner die zegt overlast te hebben, is hierbij in het geding. Waar veel mensen bijeen wonen, is inschikkelijkheid geboden. Diverse preventieve interventies zijn bedoeld om te bemiddelen tussen groepen en moeten leiden tot afspraken om rekening te houden met elkaars gevoeligheden en onderlinge verschillen. Evenals de verkeersstroom in de stad regulering behoeft, zo geldt dit soms ook voor het sociale verkeer (Van der Lans 1997). Het aanstellen van bemiddelaars kan daarvoor uitkomst bieden. Deze kunnen afkomstig zijn uit een bewonersorganisatie, allochtone organisaties, uit het opbouwwerk.

Voor het terugdringen en bestrijden van overlast is een gezamenlijke aanpak van de gemeente (en haar dienstverlenende organisaties), instellingen en bewoners noodzakelijk. Van gemeentelijke diensten wordt directe actie verwacht wanneer vervuiling door een buurtbewoner wordt gemeld. Dat vraagt om een gemeentelijke overheid die flexibel kan inspelen op wensen van burgers. Zij zal echter ook bewoners moeten stimuleren verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen woonomgeving. Hiertoe kan zij buurtbewoners steunen die een jaarlijkse schouw door de buurt willen organiseren in verband met het periodieke onderhoud (opzoomen). Deze betrokkenheid kan in georganiseerd verband de vorm aannemen van buurt- en sociaal beheer (Hortulanus 1995). De gemeente zal op grond van rapporten van buurtconciërges bij tekenen van achterstallig onderhoud van een woning of complexen van woningen, de particuliere eigenaar of de woningcorporatie daarop moeten aanspreken. Welke gemeenteambtenaren hierop aanspreekbaar zijn, moet bekend zijn. In dit kader verdienen de resultaten van de evaluatie van zogeheten Justitie-in-de-buurtprojecten, experimenten die door het openbaar ministerie in vijf stadswijken zijn gestart, de aandacht. Voorwaarde voor het welslagen ervan is dat justitie volwaardig participeert in de buurtontwikkelingsnetwerken die ter plaatse functioneren. In Amsterdam zijn positieve ervaringen opgedaan

met het zogeheten Meldpunt Extreme Overlast dat in 1994 werd opgericht en fungeert als een spil in het brede samenwerkingsverband tussen onder meer politie, gemeentelijke gezondheidsdienst, Riagg's, Leger des Heils en woningcorporaties. Van de 535 klachten die in 1996 werden gemeld, kon 73% met succes worden afgehandeld. Hiervoor is voor de deelnemende instanties een protocol beschikbaar (Gemeente Amsterdam 1997). Voor het handhaven van het bereikte succes bestaat doorgaans onvoldoende aandacht. Bij projecten die op het verbeteren van de openbare ruimte zijn gericht, moeten middelen worden gereserveerd voor het onderhoud, ook nadat de verbetering tot stand is gekomen.

Gezien het belang ervan voor een leefbaar klimaat in de buurt vraagt de Raad afzonderlijke aandacht voor de bestrijding van verkeersoverlast en -onveiligheid. De directe leefomgeving wordt gekenmerkt door een strijd om de beschikbare ruimte. Parkeerproblemen worden soms 'opgelost' door voorzieningen die gebruikers als onveilig ervaren, of die op een andere manier averechts werken (betaald parkeren waardoor stadsbewoners nauwelijks bezoek kunnen ontvangen van bezoekers die geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer). De fysieke bereikbaarheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid van de buurt laat ondanks de aandacht die diverse organisaties daarvoor met regelmaat vragen, in vele buurten nog steeds te wensen over. Gezien de grote plaats die verkeers- en bereikbaarheidsproblemen in stedelijke bewonersonderzoeken inneemt, beveelt de Raad aan deze problematiek een prominente plaats te geven in het grotestedenbeleid.

Aandacht voor de jeugd

Verskillende bevolkingsgroepen zouden in een advies over stadsbuurten bijzondere aandacht verdienen: verslaafden, ouderen, minder mobiele mensen, allochtonen en kansarmen. Enkele hiervan kwamen in het voorgaande zijdelings ter sprake. Door de nadruk die in dit advies is gelegd op verschijningsvormen van buurtproblemen, is weinig aandacht geschonken aan andere aspecten. Zo gaat de Raad niet in op het drugsbeleid, het ouderenbeleid enzovoorts. Toch meent de RMO aparte aandacht te moeten vragen voor de jeugd in stadsbuurten.¹¹⁰⁾

¹¹⁰⁾ Deze aandacht wordt door verschillende organisaties en instanties gevraagd; het ministerie van Justitie besteedt aandacht aan preventief jeugdbeleid (Junger-Tas 1996 en 1997), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vestigt in het kader van lokaal sociaal beleid de aandacht op het beleid ten behoeve van de jeugd (VWS 1996b), de Interdepartementale Werkgroep Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering brengt hierover binnenkort advies uit, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) kent een project met de titel 'Naar een samenhangend beleid van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering' (NIZW 1996) en de Stichting Sardes besteedt in een publicatie aandacht aan het lokaal educatief beleid voor nul- tot zesjarigen (Van Rossem en den Elt 1997).

Hiervoor bestaan ten minste twee redenen. In de *eerste plaats* is deze aandacht volgens de Raad onvoldoende. Bij oudere kinderen nemen de verzorgende taken van ouders af. Deze kinderen brengen een deel van de dag door in scholen; de overige dagdelen zoeken zij hun eigen weg. In veel buurten bestaan onvoldoende mogelijkheden voor jongeren om zichzelf te vermaken en er zijn weinig uitdagingen of mogelijkheden om verveling tegen te gaan. In aanvulling op bestaande initiatieven om kinderen en opgroeiende jongeren geschikte ruimte te bieden in de vorm van speelplaatsen, lummelplaatsen en dergelijke, benadrukt de RMO het belang van persoonlijke aandacht van functionarissen^[11] voor jeugdigen. Bij de vormgeving van initiatieven moet een beroep worden gedaan op de persoonlijke verantwoordelijkheid van jongeren en moet met hun wensen rekening worden gehouden (Zoet 1997).

In dit kader wil de Raad wijzen op het belang van de rol van scholen. Projecten als Verlengde Schooldag en Brede school vervullen niet alleen een rol bij de bestrijding van onderwijsachterstanden en bij het tegengaan van spijbelen, maar ook bij het stimuleren van samenwerking tussen mensen die binnen en buiten het onderwijs met de jeugd werken. Rond de school vindt netwerkvorming plaats met schoolbegeleidingsdiensten, jeugdwelzijnswerk en jeugdhulpverlening, opvangvoorzieningen, gezondheidszorg, politie en buurtorganisaties (Van Oenen 1996). Nu de experimentele fase van de verlengde schooldag is afgesloten en geëvalueerd (Huizinga en Van der Wolf 1996), is volgens de Raad doelgerichte en consistente voortzetting van de ingeslagen weg van belang.

In de *tweede plaats* levert juist het gedrag van jongeren nogal eens overlast op voor buurtbewoners (VWS 1996b). Hierbij moet men bedenken dat de wijze waarop jongeren zich manifesteren, soms moeilijk past in de sfeer van een buurt. In eerste instantie is ook hier een beroep op de inschikkelijkheid van buurtbewoners aan de orde. Pas als gedrag feitelijk overlast veroorzaakt of zelfs leidt tot criminaliteit, kan daarop niet langer een beroep worden gedaan. Er wordt van verschillende kanten voor gepleit om dreigende ontsporing van jongeren juist op buurtniveau tegen te gaan, omdat sommige factoren die samenhangen met drugs- en alcoholgebruik, vernielingen en criminaliteit, op dat niveau kunnen worden waargenomen en ook kunnen worden aangepakt. De betrokken instanties en functionarissen zijn op dat niveau werkzaam zodat men elkaar vaak persoonlijk kent (Junger-Tas 1997).

Onderzoek maakt duidelijk dat het bij deze overlast om een betrekkelijk kleine harde kern van jongens gaat, die tegen de tijd dat zij een straf krijgen

^[11] Hierbij kan men denken aan de wijkagent, een opbouwwerker, de 'buurtoma' (in Hoogvliet) of andere vrijwilligers; niet de professionele achtergrond van de functionaris is van belang, wel de continuïteit van zijn of haar aanwezigheid ('het bekende gezicht in de buurt dat jeugdigen zo mogelijk bij naam kent en door hen wordt herkend').

opgelegd, zo rond hun zestiende, al veelvuldig contact hebben gehad met de hulpverlening, met de politie en met instanties als de leerplichtambtenaar (Ferwerda et al. 1996). Rond deze harde kern bevindt zich een groot aantal meelopers, die veel jonger zijn – vaak jongere broertjes –, maar minstens zo agressief, omdat zij hun grenzen minder goed kennen en indruk willen maken op de anderen. Het ministerie van Justitie houdt zich sinds de jaren '80 intensief bezig met het bestrijden van de veel voorkomende criminaliteit (commissie-Roethof 1986). In de aanbevelingen en de latere uitwerking lag het accent op technopreventie en herstel van controle door de aanstelling van buurtconciërges. De achtergrondgedachte hierbij is het versterken van de sociale controle. In aanvulling daarop wordt de laatste jaren in het justitiële beleid het accent verlegd naar vroegtijdige signalering en naar preventie, onder meer in de vorm van opvoedingsondersteuning (Junger-Tas 1996). Er bestaan voorbeelden van succesvolle projecten (zoals de caleidoscoopmethode; zie bijlage 6), maar men mag het effect ervan, zeker op de lange termijn, ook weer niet overschatten (Vos 1997).

Een probleem bij deze werkwijze is vooral het gebrekkige bereik van de projecten. Het familie- en jeugdrecht kent van oudsher de mogelijkheid om tegen de wil van de ouders een opvoedingsmaatregel op te leggen. In de meeste gevallen gaat het daarbij om een ondertoezichtstelling, uitgevoerd door de gezinsvoogdij. De gezinsvoogd heeft tot taak het gezin te ondersteunen, zodat dit zo snel mogelijk weer in staat is zelf de opvoedingstaak te vervullen. Uit onderzoek blijkt evenwel, dat de geboden steun op dat moment vaak al niet meer effectief is (Ferwerda et al. 1996). Gezinnen waaruit zogeheten hardekernjongeren voortkomen, hebben meestal ook contacten gehad met diverse vormen van hulpverlening, zonder resultaat. Bij justitie bestaat daarom de behoefte om eerder in de opvoedingssituatie te interveniëren, desnoods met indirecte dwang.

Voor gedwongen ingrijpen door of namens de overheid is een juridische basis nodig, die ontleend zou kunnen worden aan de voorspelbaarheid van toekomstig crimineel gedrag van deze jongeren. Vroegsignalering vereist solide gegevens, bij voorkeur afkomstig uit verschillende bronnen. Er bestaat onder deskundigen echter geen overeenstemming over de mogelijkheid van een effectief predictie-instrumentarium (Vos 1997). De beslissing om op grond van de nog zwakke predictie-instrumenten toch interventies op te leggen, vormt een ethisch probleem (European Journal on Criminal Policy and Research 1997). Ook de bescherming van de privacy, een grondrecht dat in een aantal wetten is uitgewerkt, is hierbij in het geding. Op dit moment bestaat er veel onzekerheid bij de hulpverleners over het bestaande juridische kader (Bunt, Crouwers en Zandee 1997). Deze onzekerheid is niet verwonderlijk gezien de recente wetgeving op dit terrein zoals de Wet persoonsregistratie, de Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst en de vernieuwde richtlijnen bij de Bureaus voor vertrouwensartsen. Daardoor ont-

staat het gevaar dat ten onrechte een beroep op de privacybescherming wordt gedaan, zodat noodzakelijke gegevensuitwisseling achterwege blijft, hetgeen het hulpverleningsproces kan belemmeren. De Raad beveelt aan hiernaar nader onderzoek in te stellen. De mogelijkheid tot de uitwisseling van gegevens ook tussen beroepsgroepen zou, binnen de marges van de privacybescherming, zo groot mogelijk moeten zijn (Schutte 1997).

De RMO is van mening dat bestaande, daartoe aangewezen instanties zoals de Raden voor Kinderbescherming en de Gezinsvoogdij bij het uitvoeren van hun taken meer dan tot dusver sociaal-pedagogische aspecten moeten betrekken (Tijdelijke adviescommissie jeugdzorg 1997). Daarnaast meent de Raad dat vormen van vroegtijdige interventie als doel op zich (Schuyt 1997) maar ook voor verbetering van het leefklimaat in buurten relevant kunnen zijn. Ondanks de nadelen beveelt hij daarom aan de verdere ontwikkeling van deze projecten te verkennen en daarbij ook de genoemde nadelen in de beschouwing mee te nemen. Men zou kunnen verkennen welke positieve sancties vrijwillige deelname kunnen verhogen, en of bijvoorbeeld scholen en huisartsen op grond van hun nauwe relatie met gezinnen aangewezen instanties zijn om een zekere drang tot deelname uit te oefenen. Een gedegen evaluatie van de projecten moet daarbij prioriteit krijgen, niet alleen om achteraf verantwoording te kunnen afleggen over de bereikte resultaten, maar ook om op de lange termijn te kunnen beschikken over een arsenaal van wetenschappelijk onderzochte en succesvol bevonden programma's, waaruit initiatiefnemers gericht en naar behoefte kunnen kiezen.

Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van leefbaarheid besproken. De RMO concludeert dat veiligheid, veiligheidsgevoelens en ervaren overlast elkaar beïnvloeden: objectieve en ervaren onveiligheid komen niet altijd overeen; gevoelens van onveiligheid ontstaan eerder door ervaren overlast dan door feitelijke criminaliteit of bedreiging. Op grond hiervan wordt nogal eens ten onrechte een beroep gedaan op de politie. Anderzijds bevordert de zichtbare aanwezigheid van de politie de veiligheidsgevoelens van de burgers. Voor bewoners moet het duidelijk zijn in welke gevallen men de politie wel en niet kan oproepen. Als men in zo'n geval een beroep doet op de politie, dan moet het optreden ook snel en effectief zijn. Gemeentelijke diensten dragen in principe de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte, maar een nadruk op deze verantwoordelijkheid zou burgers ervan kunnen weerhouden de publieke ruimte te respecteren. Bemiddelaars en vormen van georganiseerd buurtbeheer kunnen een belangrijke, initiërende rol spelen bij het betrekken van burgers bij buurtzaken. Het moet voor burgers duidelijk zijn hoe zij kunnen handelen en wie zij kunnen aanspreken in gevallen van extreme overlast.

De RMO heeft in deze paragraaf bijzondere aandacht gevraagd voor de jongeren in de steden, omdat de aandacht voor deze groep bij uitstek buurtgericht kan worden georganiseerd. Diverse instellingen, waaronder vooral scholen, zouden meer met de wensen en behoeften van jongeren rekening kunnen houden, door ze bij voor hen relevante vraagstukken te betrekken. Voorts zijn de mogelijkheden, maar ook de nadelige aspecten van preventief optreden bij gezinsproblemen besproken. In dat kader beveelt de Raad aan de verdere ontwikkeling van dergelijk optreden te bevorderen en te doen evalueren.

7 De rol van bewoners, organisaties, instellingen en overheid

De rol van buurtbewoners

In dit hoofdstuk staan vormen van interactie tussen bestuur, instellingen en buurt centraal. Het gaat om de vraag hoe men maatschappelijke dynamiek en creativiteit van burgers kan benutten en stimuleren. Welke instrumenten zijn beschikbaar ter verwezenlijking van de gedane aanbevelingen? De RMO wil erop wijzen dat vele reeds bestaande projecten, initiatieven en programma's voldoende aanknopingspunten bieden voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van buurten (zie bijlage 6). Zij verschillen echter per gemeente en per buurt, waardoor het niet zinvol is om hierover uniforme uitspraken te doen; ze moeten worden getoetst aan lokale omstandigheden. Meer in het algemeen moet er voor het verbeteren van de leefbaarheid een maatschappelijk draagvlak komen; het creëren daarvan kost tijd.

Het onderduiken in *anonimiteit* is extra aantrekkelijk in de stad. Dat is voor vele stadsbewoners een reden om de stad als verblijf te verkiezen boven kleinere gemeenschappen (Van der Lans 1997). De stadsbuurt vraagt vanuit het oogpunt van leefbaarheid en sociale stabiliteit evenwel om een zekere sociale controle. Mensen kunnen gestimuleerd worden zich weer verantwoordelijk te gaan voelen, een vlucht in sociale passiviteit kan worden doorbroken (Van der Lans 1997). Behalve negatieve maatregelen tegen personen die buurtproblemen veroorzaken, bestaan er vele, doorgaans onderbelichte, positieve initiatieven die ertoe bijdragen problemen tegen te gaan. Het slagen van nieuwe initiatieven is meestal afhankelijk van enkele personen die bereid zijn hun capaciteiten in te zetten en tijd te besteden aan de opbouw en kwaliteit van een buurt: 'de beste ingenieurs zitten in de buurt'.

Ook de verantwoordelijke instanties zouden voor de burger minder anoniem moeten opereren. Om de drempel te verlagen, is het van belang dat burgers de persoon achter het loket, de wijkagent en andere functionarissen bij naam

kennen. Bij buurtbeheer is het voor de betrokken instanties belangrijk zich te realiseren dat de burger verschillende rollen vervult en ten aanzien van diensten en activiteiten verschillende verwachtingen heeft: hij is klant van voorzieningen, partner in sociale netwerken en burger in het publieke domein.

Naar doelgericht werkende instellingen

Bij de situatie in buurten zijn direct, en indirect via sociaal-economisch, gezondheids- en welzijnsbeleid, zeer vele organisaties en instanties betrokken. Deze opereren doorgaans zelf niet op het niveau van een buurt, maar op diverse uiteenlopende, ook bovengemeentelijke schalen. De onderlinge afstemming en samenwerking wordt daardoor bemoeilijkt. Afstemming en samenwerking worden echter steeds belangrijker naarmate functionarissen bewuster werken vanuit principes die aansluiten bij de specifieke leefsituatie van hun afzonderlijke cliënten, in plaats van vanuit principes die zijn afgeleid van het aanbod van de instellingen. De functionarissen komen dan tot de conclusie dat burgers zelf kunnen aangeven welk type dienst past bij hun vraag: niet een plaatsingsverbod voor rijwielen, maar de aanleg van een stoep-tegeltuin heeft hun voorkeur bij het tegengaan van onzorgvuldig geplaatste fietsen; geen speelplaats voor jonge, maar juist een sportveld voor oudere kinderen, enzovoorts. Medewerkers van een bepaalde instelling die de werkwijze van andere instellingen steeds beter kennen, kunnen in voorkomende gevallen contacten leggen of verwijzen. Hierin onderscheidt zich deze werkwijze, die wellicht mede is ingegeven doordat ook maatschappelijke instellingen marktgericht zijn gaan opereren, van traditionele werkvormen zoals het welzijns-, het opbouw- of het maatschappelijk werk uit de jaren zestig.

Door deze veranderende denk- en werkwijze ontstaan netwerken van onderling afhankelijke organisaties, die gemeenschappelijk en in samenspraak met burgers doelen moeten bepalen en trachten deze te verwezenlijken. Huppe en Klijn merken hierover (ten aanzien van de ontwikkeling van preventief jeugdbeleid) het volgende op: "Kenmerkend voor beleidsprocessen in netwerken is nu juist dat de verschillende organisaties niet alleen hun eigen probleemformuleringen hebben, maar ook verschillende doelen als vertrekpunt hanteren. Politie en het justitieel apparaat, die het jeugdprobleem als een openbare-ordeprobleem zien, zullen andere prioriteiten en doelen voor het jeugdbeleid stellen dan scholen of Riagg's of gemeenten. Belangrijker dan uitgebreide pogingen om tot 'het centrale overkoepelende doel' te komen, lijkt het in gang zetten van leerprocessen tussen de actoren over raakpunten in hun doelen, en gemeenschappelijkheden die als uitgangspunt voor gezamenlijke inspanningen kunnen worden genomen. Die leerprocessen moeten ertoe leiden dat oorspronkelijk geformuleerde beleidsinitiatieven verbeteren omdat ze meer rekening houden met informatie en inbreng van andere organisaties" (Huppe en Klijn 1997: 29).

De RMO meent dat dit citaat op heldere wijze aangeeft welke (veranderende) rol maatschappelijke organisaties bij het verbeteren van de leefbaarheid kunnen spelen (adviesvraag 2) en hoe instellingen hun aanbod beter kunnen afstemmen op de vereisten op wijk- en buurtniveau (adviesvraag 3). Het aangaan van onderlinge arrangementen kan helpen bestaande impasses te doorbreken. In aanvulling daarop wil de Raad ook het belang van de rol van *bedrijven* en andere niet-gesubsidieerde instellingen benadrukken. Zo heeft bijvoorbeeld de verzelfstandiging van de woningbouwverenigingen ertoe geleid dat deze meer aandacht besteden aan de leefbaarheid van buurten. Nu corporaties financieel onafhankelijk zijn, hebben ze er belang bij om niet alleen woningen maar ook woonomgevingen te beheren (Duyvendak 1997b). In het algemeen zijn steeds meer bedrijven bereid om naast sociaal-economische functies ook maatschappelijke taken te vervullen. De in bijlage 6 beschreven *Mooi-zo-goed-zo*-projecten zijn hiervan goede voorbeelden. Deze projecten bestaan inmiddels in 52 steden in Nederland. Daarin worden bewoners gesteund die hun buurt leefbaarder willen maken. Zij kunnen daarvoor een beroep doen op een speciaal voor dit doel aangestelde coördinator, die diverse instellingen en ook het plaatselijke bedrijfsleven en de lokale media inschakelt om de plannen te realiseren (Veldhuis 1997).

Gemeentelijke regie

In deze paragraaf geeft de RMO antwoord op de vierde adviesvraag en gaat in op de *rol van de gemeenten*. De lokale overheid is verantwoordelijk voor het waarborgen van veiligheid en het tegengaan van overlast in buurten. Doordat andere problemen in de stad ernstiger kunnen zijn, schiet het vervullen van deze taken er nogal eens bij in. De verantwoordelijkheid voor de sociale kwaliteit ligt naar de mening van de Raad in eerste instantie bij de mensen zelf. De lokale overheid kan er wel toe bijdragen dat besef bij mensen te ontwikkelen en een draagvlak daarvoor te creëren. Gemeenten zullen bij het doen van keuzes een balans moeten vinden tussen – aan de ene kant – wat buurtbewoners wensen of wat woordvoerders aangeven als wensen van buurtbewoners en – aan de andere kant – hetgeen de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid noodzakelijk acht.

Bij processen voor de verbetering van de leefbaarheid gaat het erom de vele bij de buurt betrokkenen te motiveren en een draagvlak te creëren. Tegen de achtergrond van de veranderende rol van maatschappelijke instellingen stuurt de gemeente steeds minder langs hiërarchische wegen van regels en controle, maar veeleer door te stimuleren, te organiseren en te belonen (Huppe en Klijn 1997). De nadruk ligt op het probleemoplossend vermogen van burgers. De gemeenten moeten hen middelen ter beschikking stellen voor het sociale beheer van stadsbuurten.

De burgers moeten de gemeentelijke diensten daarop kunnen aanspreken. Voor het lokale bestuur is het van belang aan te sluiten op bestaande initiatieven, de maatschappelijke dynamiek en creativiteit de ruimte te geven en te stimuleren.¹¹²¹ Tussen verantwoordelijke functionarissen kunnen de netwerken en samenwerkingsrelaties worden ondersteund, waarbij voorkomen moet worden dat afwentelingsmechanismen een kans krijgen. Daartoe moet de overheid haar politieke prioriteiten stellen en de toegankelijkheid van haar diensten voor burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden optimaliseren. De op de buurt gerichte actoren zijn bekend bij elkaar en bij de bewoners van de buurt.

In dat verband is het voor de gemeente essentieel bewust vorm te geven aan haar communicatie. Daarbij kan gedacht worden aan nieuwe inspraakmodellen, zoals consumentenpanels. Door goede communicatie en kennisvergaring kan een gemeente beter keuzes maken in de sturingsmogelijkheden. Deze variëren van opleggen, dirigeren, regisseren, coördineren, faciliteren tot zelfsturing van burgers. De keuze voor een sturingsmodel is steeds afhankelijk van de situatie en de mogelijkheden op een moment.

De vraag naar de voorwaardenscheppende en faciliterende rol van de gemeenten geeft de RMO hier samenvattend aan met de trefwoorden communiceren, arrangeren en regisseren (CAR-model).

(Communiceren) Het is niet eenvoudig om precies aan te geven welke instellingen en personen bij buurtproblemen betrokken moeten worden. Hoe concreter deze problemen worden geformuleerd, hoe makkelijker dit wordt. Mensen moeten worden aangesproken op hun gemeenschappelijke belangen, niet op wat hen onderscheidt, maar op wat hen mogelijkwijs bij elkaar brengt. In de communicatie tussen gemeentelijke functionarissen, instanties en burgers moeten deze groepsoverstijgende elementen worden benadrukt (Duyvendak 1997a: 100) en moeten de betrokkenen worden gestimuleerd tot deelname. In de communicatie moet het proces centraal staan ('hoe-vragen') en de vraag welke elementen een rol moeten spelen bij probleemoplossingen. De te nemen verantwoordelijkheden en de verdeling daartussen zouden idealiter moeten resulteren in ketenverantwoordelijkheden rondom concrete vraagstukken, waarbij steeds gedacht wordt vanuit de situatie van de burgers.

(Arrangeren) Als de betrokken actoren bijeen zijn gebracht in relevante netwerken en als zij bereid zijn tot het deelnemen aan deze ketenverantwoordelijkheden, dan kunnen arrangementen ontstaan, die worden vastgelegd in convenanten. Deze kunnen – bijvoorbeeld waar het gaat om de jeugdzorg – ook op provinciaal niveau worden gesloten. Het gaat erom raakpunten tussen

¹¹²¹ In de woorden van Huppe en Klijn (1997: 29): "Het probleem is (...) niet dat de werhouder in het begin een idee heeft waar het (...) naartoe moet, maar dat zo'n idee als eindpunt van het proces wordt beschouwd, als 'gegeven voorstel' in plaats van als beginpunt, als beleidinitiatief dat door de inbreng van derden kan worden verbeterd"

de doelen van afzonderlijke instanties en functionarissen te zoeken, niet om vooraf doelen vast te leggen in deze arrangementen.

(Regisseren) In principe voert de gemeente de regie bij het aangaan en uitwerken van arrangementen. Daarbij wordt geen sturing van bovenaf gegeven, maar wordt het mogelijk gemaakt diverse doelen te identificeren en relevante actoren erbij te betrekken. De gemeente biedt geen recepten, maar geeft wel aanwijzingen. Voor het regisseren is de inzet van diverse instrumenten mogelijk. Het afsluiten van convenanten rondom precies aangegeven probleemstellingen werd al genoemd. Ook het sluiten van contracten behoort tot de mogelijkheden.

Figuur 1: Variaties in sturingsmodellen

nadruk op:	top-down	bottom-up
formele bevoegdheden	1	2
probleemoplossend vermogen	3	4: CAR-model

In het meest wenselijke model ligt de nadruk op het probleemoplossend vermogen van de betrokken personen en instellingen en wordt uitgegaan van initiatieven van onderop. De keuze voor het meest optimale model is evenwel situationeel gebonden, mede omdat het niet eenvoudig is om sturing met de nadruk op formele bevoegdheden en een benadering van bovenaf rechtstreeks om te vormen tot het CAR-model.

Ter ondersteuning van het CAR-model moet periodiek verzamelde informatie beschikbaar zijn. Voor aanbieders van voorzieningen in brede zin wordt het steeds belangrijker kennis te hebben van de vraag van de bewoners en de situatie van de buurten waarin zij leven. Die aanbieders zullen meer dan in het verleden gebruik moeten maken van personen en instellingen die deze kennis verzamelen. Ook hier ligt een belangrijke gemeentelijke taak: het periodiek doen verzamelen van relevante informatie over de kwaliteit van de buurten en over reeds uitgevoerde projecten ter verbetering van de leefbaarheid (Van der Meer 1996.) Het *Jaarboek Grote-stedenbeleid* (ISEO 1997) kan in deze functie voorzien. In zijn huidige vorm beperkt het zich evenwel tot statistische informatie over gemeenten en hun wijken; gegevens over succes- en faalfactoren van buurten en daar uitgevoerde projecten moet men elders zoeken.

Voorwaarden en regels voor het toekennen van projectsubsidies moeten zo eenvoudig mogelijk zijn. Initiatiefnemers mogen niet – zoals zo vaak het geval is – worden afgeschrikt door ingewikkelde administratieve procedures. Vanzelfsprekend moet de besteding van gemeenschapsgelden aan democratische controle worden onderworpen. Er zal dan ook toezicht moeten zijn op het gebruik van subsidiemiddelen. De Raad beveelt aan om bij het financieren van projecten vooraf zo min mogelijk voorwaarden te stellen, maar ach-

teraf verantwoording voor het al dan niet bereiken van de doelstellingen te eisen. Hiervoor kunnen interventies en programma's op kwalitatief verantwoorde wijze worden geëvalueerd. Dit type onderzoek is niet eenvoudig en heeft doorgaans geen prioriteit (Van der Heuvel et al. 1995). De Raad meent dat de mogelijkheden voor het uitvoeren van evaluatiestudies zouden moeten worden vergroot. Voorafgaand aan de toekenning van de subsidie dienen wel de beoordelingscriteria geformuleerd te zijn. Voor meer zicht op de efficiency waarmee organisaties subsidies besteden, kan gebruik worden gemaakt van *benchmarking*, waarbij projecten onderling worden vergeleken op een aantal aspecten van efficiency.

Ten slotte stelt de RMO voor mogelijkheden te verkennen voor het toekennen van *kwaliteitsnormeringen voor buurten*. Buurten die, al dan niet via hun lokale overheid, duidelijk kunnen maken hoe diverse problemen worden aangepakt, welke instanties en personen daarbij betrokken zijn en op welke wijze deze samenwerken, welke instrumenten kunnen worden ingezet en hoe wordt voorzien in geschillenoplossing, zouden in aanmerking kunnen komen voor een certificaat, analoog aan de ISO-normering voor bedrijven. Landelijke organisaties, waaronder enkele meest betrokken ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, zouden afspraken moeten vastleggen over spelregels, procedures en werkwijzen, die tezamen kunnen worden opgevat als *good manufacturing practice* in de buurt. Het gaat om de typering van probleemsoorten, probleemhouders, probleemmakers en soorten maatregelen, waaronder de vereiste samenwerking tussen instellingen. Op grond daarvan kan bijvoorbeeld een buurtbudget worden toegekend met behulp waarvan bewoners en instellingen de kwaliteit van hun buurt kunnen behouden.

Literatuur

Alexander, Ch. (1966), A city is not a tree. In: *Design* 206 (1996) 1-28.

Blad, J.R., W. de Jong en F.C.P.P. Spierings (1997), Conflictbemiddeling op buurtniveau levert bijdrage aan wijkwelzijn. In: *Woningraad Magazine* 12: 44-47.

Bulmer, M. (1987), *The social basis of community care*. London: Unwin Hyman.

CBS (1997), Wat een hels kabaal! In: *Index*, 1997, nr. 6: 18-19.

Commissie-Roethof (1986), *Eindrapport van de Commissie kleine criminaliteit*. 's-Gravenhage: Sdu

Consumentenbond (1997), Geluidsoverlast bestrijden soms eenvoudig, vaak lastig. In: *Consumentengids*, 1997, nr. 7: 40-44.

Dale, van (1995), *Groot Woordenboek der Nederlandse taal*. Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie.

Denkers, F.A.C.M. (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas: De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Donker, M. en J. de Savornin Lohman (1997), *Grensvlakproblematiek in de jeugdzorg*. Rotterdam/Amsterdam: Erasmus Universiteit/ SCO-Kohnstamm Instituut.

Doorn, J.A.A. van (1955), Wijk en stad; reële integratiekaders? In: *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. (1995) Amsterdam: 60-85.

Duyvendak, W.G.J. (1997a), *Waar blijft de politiek?* Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie. Amsterdam: Boom.

Duyvendak, W.G.J. (1997b), De win-win-wereld. In: *Tijdschrift voor de sociale sector* 7/8: 4-9.

Engelsdorp-Gastelaars, R. van (1987), Levensstijlen, levensomstandigheden en het sociale klimaat in buurten. In: Hortulanus, R.P. en Kempen, E.T. van (red.) (1987), *Sociaal beheer van buurten: Leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*. 's-Gravenhage: VUGA: 33-43.

European Journal on Criminal Policy and Research (1997), Themanummer *Crime prevention by early intervention*, 1997, nr. 5.2.

Ferwerda, H.B., J.P. Jacobs en B.M.W.A. Beke, (1996), *Signalen voor toekomstig crimineel gedrag: Een onderzoek naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en probleemgedrag op basis van casestudies van ernstig criminele jongeren*. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie.

Gall, J.C. (1983), *Welbevinden, attributie en migratie*. Leiden (proefschrift).

Gemeente Amsterdam (1997), *Bestrijding Extreme Overlast: Jaarverslag 1996*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, dienst Binnenstad.

Hall, P. (1988), *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Oxford: Basil Blackwell.

Heinemeijer, W.F. en L.U. de Sitter (1964), *Buurt, jeugd en vrije tijd*. Amsterdam: Gemeentelijk Bureau voor de Jeugdzorg.

Heuvel, W.J.A. et al.(red.) (1995), *Interveniëren in de determinanten van gezondheid: Over obstakels en leermomenten*. Assen: Van Gorcum.

Hortulanus, R.P. (1995), *Stadsbuurten: Bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. 's-Gravenhage: VUGA.

Huizinga, H.P. en J.C. van der Wolf, (1996), *Ook leuke dingen doen op school? Verslag van de evaluatie van het Experiment verlengde schooldag in Amsterdam 1993-1995*. Amsterdam: Bestuurlijk Coördinerend Overleg Verlengde Schooldag/Hogeschool van Amsterdam.

Huppe, P.L. en E.H. Klijn, (1997), *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

ISEO (1997), *Jaarboek 1996 grote-stedenbeleid*. Rotterdam: ISEO

Junger-Tas, J. (1996), *Jeugd en gezin: Preventie vanuit een justitieel perspectief*. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie.

Junger-Tas, J. (1997), *Jeugd en gezin II: Naar een effectief preventiebeleid*. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie.

Kempe, R.P., H.A.C. Helmer en G.W. Middelkoop, (1997), Ontwerpnota stedelijke vernieuwing: Een reactie. In: RMO (1997), *Stedelijke vernieuwing*. 's-Gravenhage, Sdu.

Lans, J. van der (1996), De cultuur van afzijdigheid. In: *Socialisme & democratie*, 1996, nr. 11: 620-628.

Lans, J. van der (1997), De noodzaak om erbij te horen. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 1997, nr. 7/8: 10-14.

Maas, M.W.A. (1983), *Rotterdamse buurten in verandering*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Meer, C.E. van der (1996), *Monitoring van buurten: Signalering en analyse van probleemcumulatie*. Amsterdam: AME.

Mik, G. (1987), *Segregatie in het grootstedelijk milieu: Theorie en Rotterdamse werkelijkheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit (proefschrift).

Nationale Woningraad (1996), *Verder dan de voordeur: Woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland*. Almere: Nationale Woningraad.

Nauta, A.P.N. (1966), Een empirische benadering van het buurtverschijnsel. In: *Sociologische gids*, 1966, nr. 1: 19-31.

Nederlandse Woonbond (1996), *Een leefbare buurt?: Nee, wij willen een wereldwijk!* Amsterdam: Nederlandse Woonbond.

NIZW (1996), *O + O = O2, naar een samenhangend beleid en aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering voor kinderen en ouders in risicosituaties*. Utrecht: NIZW.

Oenen, S. van (1996), Brug tussen lokaal onderwijs- en jeugdbeleid: Het dubbele perspectief van de verlengde schooldag. In: *Verlengde schooldag. Tijdschrift voor het Experiment verlengde schooldag*, 1997, nr. 4: 7-9.

Park, R.E. (1925/1967), The city: Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment. In: Park, R.E., Burgess, E.W. en McKenzie, R.D. (eds.) (1925/1967), *The city*, Chicago / London: Chicago Press: 1-46.

Pennens, A.W. van der, et al. (1995), *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving*. Rijswijk/s-Gravenhage: SCP/VUGA.

Pennens, A.W. van der, et al. (1996), *Welzijn en sociale vernieuwing*. Rijswijk/s-Gravenhage: SCP/VUGA.

Politiemonitor bevolking (1997). Landelijke Rapportage en tabellen rapportage. Meting 1997. 's-Gravenhage: Sdu.

RMO (1997a), *Stedelijke vernieuwing*. 's-Gravenhage: Sdu.

RMO (1997b), *Vereenzaming als samenlevingsprobleem*. 's-Gravenhage: Sdu.

Rossem, T. van en M. den Elt (1997), *Het jonge kind centraal*. Handreiking lokaal educatief beleid voor nul- tot zesjarigen. Utrecht: Sardes.

RVZ (1997), *Beter (z)onder dwang*. Advies 96/06. Zoetermeer: Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

Schutte, S. (1997), Reïntegratie niet langer alleen verantwoordelijkheid reclassering. Iedereen aan tafel voor bestrijding overlast. In: *Vrijspraak*, 1997, nr. 5: 4-7).

Schuyt, C.J.M. (1997), Vroegsignalering en preclassering. In: *Delikt en delinkwent*, 1997, nr. 27: 513-521.

SCP (1994), *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk/'s-Gravenhage: SCP/VUGA.

SCP (1997), *Sociale en Culturele Verkenningen 1997*. Rijswijk/'s-Gravenhage: SCP/VUGA.

SGBO (1996), *Ondersteuningsnetwerken voor jeugdigen*. Den Haag: Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Tesser, P.T.M. et al. (1995), *Rapportage minderheden 1995*. Rijswijk/'s-Gravenhage: SCP/VUGA.

Tijdelijke adviescommissie jeugdzorg TAJ (1997), *Een eigentijdse visie op de jeugdzorg in Limburg: Naar een evenwichtige balans in de jeugdzorg*. Advies TAJ aan het college van gedeputeerde Staten van Limburg (interne nota).

Tweede Kamer (1994-1995), *Notitie Lokaal Onderwijsbeleid*. Tweede Kamer 1994-1995, 23309, nr. 12.

Tweede Kamer (1996-1997), *Nota stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25427, nr. 2.

Tweede Kamer (1997-1998), *Brief geestelijke gezondheidszorg* d.d. 24 juni 1997; vooralsnog onder GVM/GGZ/973100.

Veldheer, V. et al. (1994), *Het lokale profiel*. Rijswijk/s-Gravenhage: SCP/VUGA.

Veldhuis, J. (1997), Plannen maken, puinruimen, onderhandelen en sjouwen. In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 1997 nr. 7/8: 22-25.

Vijver, C.D. van der (1993), *De burger en de zin van het strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vijver, K. van der (1994), Politie en onveiligheidsgevoelens. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 1994, nr. 4: 316-329.

Vos, R.C., (1997), Het gezin als bron van kwaad?: Bespreking van het rapport Jeugd en gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief van J. Junger-Tas. In: *Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs*, 1997, nr. 3: 152-164.

VWS (1996a), *Visies op stedelijk welzijn*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

VWS (1996b), *Over de streep*. Plan van aanpak en activiteitenplan 1996 van de Projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Wouden, H.C. van der (1996), *De bekleemde stad. Grootstedelijke problemen in demografisch en sociaal-economisch perspectief*. Rijswijk/s-Gravenhage: SCP/VUGA.

Zoet, M. (1997), De betrokkenen zelf moeten de oplossing aandragen. In: *Woningraad Magazine* 12: 12-14.

Zoomer, O. (1993), *Zelf doen en overlaten*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Bijlage 4

Historische schets van beleid

Historische schets van beleid

Het leefklimaat van buurten, de kwaliteit van de woningen en van de woonomgeving en de concentratie van problemen in bepaalde buurten zijn door de tijd heen voor beleidmakers een bron van aandacht en zorg geweest. Deze bijlage bevat een schets van de beleidsaandacht in de afgelopen eeuw, met accent op de belangrijkste beleidsonderdelen in de jaren negentig.¹¹

1 Periode van industrialisatie tot en met begin deze eeuw

In de beginperiode van de industrialisatie werden verbeteringen aangebracht in de technische infrastructuur van buurten als remedie voor zaken als drankmisbruik, kindersterfte, misdaad en besmettelijke ziekten. De overheid zorgde voor de aanleg van riolering, van water- en gasleidingen en van elektra. Ook werd ruimte gemaakt voor groenvoorzieningen.

Vanaf het begin van deze eeuw kregen de gemeenten meer invloed op het ruimtelijk beheer. Zij konden vanaf dat moment huiseigenaren aanschrijven in geval van achterstallig onderhoud van de woningen. Ook trad een zekere professionalisering op in de vorm van nieuwe beheerfunctionarissen en -instanties als huismeesters, woninginspectrices en bouwpolitie. Deze gingen fungeren als bemiddelaars tussen eigenaren en huurders, tussen overheid en eigenaren en tussen overheid en huurders. In deze periode was sprake van een brede aanpak via sanering van buurten door krotten op te ruimen, door verbetering van het woningonderhoud en door bevordering van goed woongedrag. Een van de maatregelen daarbij was mensen met onmaatschappelijk gedrag in aparte wooncomplexen te huisvesten, soms een eind buiten de gemeente.

De resultaten werden zichtbaar in nieuwe wooncomplexen en woonwijken, ook al bleef een groot gedeelte van de binnenstadsbevolking aangewezen op kelder- en alkoofwoningen. Men vestigde zich meer en meer in wijken naar economische positie. Zo ontstonden langzaam maar zeker 'goudkusten', middenstandsbuurten, arbeidersbuurten en volksbuurten.

¹¹ Deze bijlage beoogt geen uitputtend overzicht van rijksbeleid dat direct of indirect gericht is op ontwikkelingen in wijken/buurten, te verschaffen. De actuele stand van zaken bevat bijvoorbeeld geen beschrijving van het armoede-, werkgelegenheids-, onderwijsachterstanden- en preventief jeugdbeleid e.d.

2 De jaren vijftig en zestig

Vlak na de oorlog en in het begin van de jaren vijftig stond vooral de snelle productie van woningen centraal. Door schaarste aan middelen en materiaal waren die woningen van matige tot slechte kwaliteit. De grote woningnood vroeg om een forse woningbouwinspanning. Vooral in de stadsranden verze-zen in hoog tempo flatwijken.

In de jaren zestig kreeg de kwaliteitsverhoging van de bebouwde omgeving en de verbetering van de voorzieningenstructuur meer aandacht. De overheid ging meer invloed uitoefenen op de kwaliteit van het wonen. Aan het 'opvoeden' van de bewoners werd minder prioriteit gegeven. De privacy van die bewoner kwam meer voorop te staan. Stedenbouwkundige concepten uit die periode kwamen (het meest extreem) tot uitdrukking in de opzet van een compleet nieuwe stadswijk als de Bijlmermeer. Wonen, bedrijvigheid en autoverkeer werden compleet gescheiden. Collectieve bewonersruimtes en veel openbaar groen werden ingericht met als doel een optimaal sociaal leefklimaat te bewerkstelligen.

In het beleid van de overheid in die periode treft men een aantal vooronderstellingen aan die een rol speelden op wijk- en buurtniveau:

- gelet op verdeling van de ruimte en de plaats daarin voor de gemeenschappelijke ruimten, zullen relaties tussen burens en vriendschapsrelaties eenvoudiger tot stand komen;
- een evenwichtige bevolkingsopbouw zal tot stand worden gebracht als gevolg van een zekere geleiding van wijk en buurt en door het bouwen van woningcomplexen voor verschillende inkomenscategorieën;
- het inspelen op materiële behoeften van individuele bewoners zal ten goede komen aan het leefklimaat van de buurt. (Hortulanus 1995)

Vooral in het volkshuisvestingsbeleid (en daarop betrekking hebbende studies) zijn die vooronderstellingen nog steeds actueel, zo heeft de Raad kunnen constateren.

De overheidsbemoediging met het welzijn van de burgers nam in de periode na de Tweede Wereldoorlog aanzienlijk toe. In 1952 ontstond het ministerie van Maatschappelijk Werk. De overheid beperkte zich in die periode tot algemene randvoorwaarden, gericht op duidelijk te onderscheiden bevolkingscategorieën. Het particulier initiatief gaf verder vorm en inhoud aan deze randvoorwaarden. Deze taakverdeling begon steeds verder te institutionaliseren en de contouren van een permanente subsidierelatie tussen beide actoren werden zichtbaar. In deze opbouwfase was de term welzijn verbonden met de belevingswereld van het individu. Elk individu is zelf verantwoordelijk voor zijn welzijn. De oorzaak van welzijnstekorten werd dan ook primair bij het individu gezocht. Het maatschappelijk werk – gezichtsbepalend in die periode – richtte zich op onmaatschappelijkheidsbestrijding. Aanpassing van individuen en gezinnen aan de samenleving was de opdracht. Door de verzuilde struc-

5 Eind jaren tachtig en jaren negentig

Sociale vernieuwing

Eind jaren tachtig is in het kader van het sociale vernieuwingsbeleid geprobeerd vooral een geïntegreerde sociale aanpak van onderop gestalte te geven. Een van de uitgangspunten daarbij was meer verantwoordelijkheid en middelen te geven aan de burgers, aan hen ideeën te ontlokken en deze te benutten. Dit beleid is geëvalueerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Van der Wouden et al. 1994).

Het SCP constateert dat gemeenten sociale vernieuwing hebben benut om beleidsinnovaties door te voeren, met de bedoeling de effectiviteit van het lokale achterstandsbeleid te vergroten. De mate van succes verschilt nogal van beleidsterrein tot beleidsterrein en van gemeente tot gemeente. Met name is een positief effect te zien op het terrein van de individuele trajectbegeleiding van werklozen en het integraal wijkbeheer. Het effect voor de doelgroep van het achterstandsbeleid is echter nog niet zichtbaar. De positieve bijdrage heeft de problemen nog niet opgelost. Aandacht van het openbaar bestuur voor deze problematiek is ook in de toekomst noodzakelijk, zo stelt het SCP. Een andere SCP-studie (van der Pennen et al. 1996) over sociale vernieuwing vermeldt dat volgens de ondervraagde gemeenteambtenaren, de belangrijkste factoren voor het slagen van het beleid zijn: politieke steun op lokaal niveau, participatie of houding van burgers, samenhang van het beleid met ander lokaal beleid en de ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Die bevindingen geven onderbouwing aan een pleidooi voor integraal lokaal beleid, op te zetten in nauwe samenwerking tussen bewoners, maatschappelijke organisaties en de gemeente.

Grotestedenbeleid

Extra-aandacht voor de stadsproblemen is er sinds 1994 gekomen via het grotestedenbeleid. Dit beleid is zowel gericht op aanpak van de leefomgeving, veiligheids- en overlastproblemen, als op maatregelen ten aanzien van de stadseconomie, arbeid, scholing en inkomen, vooral voor bewoners met een lage opleiding, met weinig of geen werkervaring en voor langdurig werklozen. Naast directe achterstandsbestrijding omvat dit beleid een algemeen economisch stimuleringsbeleid. De verbetering van de economie moet zijn weerslag krijgen in de kansen voor de gehele stadsbevolking.

De afspraken voor dit beleid zijn vastgelegd in convenanten tussen het rijk en de steden (inmiddels 26). Doel is te komen tot integrale beleidsprogramma's, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

- het terugdringen van verkokering bij het rijk en het bevorderen van verdere decentralisering;

- het versterken van de regie functie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen (gedecentraliseerde) beleidssectoren;
- het door herschikking vergroten van de financiële armslag van de steden. (GSB 1995a: 5)

In het convenant met de zogenaamde G-15 is daar nog aan toegevoegd:

- komen tot een nieuw bondgenootschap tussen rijk en steden, waarin gemeenschappelijke einddoelen worden geformuleerd en wederzijdse inspanningsverplichtingen worden vastgelegd (GSB 1995b: 8). Interessante aanvulling in dit laatste convenant is het streven naar een Stedelijk Vitaliteitsfonds (GSB 1995b: 10-11).

In het *SCR 1996* is het SCP voorzichtig positief over de doelstellingen en voornemens van dit beleid (SCP 1996). Geluiden uit de lokale praktijk van zowel bestuurders als professionals laten ook kritische tonen horen. Bureaucratie, te sterke rijkssturing op lokale projectplannen en verkokering van financieringsstromen zouden obstakels vormen voor de effectiviteit in op lokaal niveau. De rijksoverheid zou meer op doelen moeten sturen en de invulling en aanpak aan de gemeenten moeten overlaten.

Een van de specifieke ambities van het grotestedenbeleid is "...voorkomen dat in de steden en in het bijzonder in delen van de steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt..." (GSB 1995a: 6) en "...ruimtelijke segregatie in concentratiewijken dient te worden tegengegaan..." (GSB 1995a: 8). Dit vraagstuk vormt ook een essentieel onderdeel van de voorliggende adviesaanvraag aan de RMO.

(Lokaal) Sociaal beleid

In de beleidsbrief *Lokaal sociaal beleid* (VWS 1996a) heeft de staatssecretaris van VWS haar visie gepresenteerd op vernieuwing van het lokaal (en rijks-) welzijnsbeleid, onder meer gebaseerd op drie onderzoeksrapporten (V.d. Pennen et al. 1996; VWS 1996b; VWS 1996c). VWS beoogt vernieuwingen in het welzijnswerk te bevorderen op een aantal terreinen: gezinnen in achterstandssituaties, sociaal-economische gezondheidsverschillen, zelfstandig-wonen, armoede en sociaal isolement, discriminatie en sociale uitsluiting en het bevorderen van sociale cohesie. Onder meer zal de ontwikkeling van monitors op lokaal en rijksniveau worden bevorderd. Onderzoek is uitgezet met betrekking tot sturing, de regiefunctie van gemeenten. Ter bevordering van integraal/intersectoraal beleid op rijksniveau streeft VWS samenwerking na op vier 'assen': zorg, onderwijs, sociale zaken en volkshuisvesting.

De breed samengestelde begeleidingscommissie bij genoemd onderzoek (VWS 1996b en 1996c) stelt dat "...de wijk bruikbaar is als ruimtelijke bundeling van activiteiten, als organisatorische eenheid waarop voor verschillende consumenten functies worden georganiseerd en aangeboden." VWS heeft

het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven een conceptueel kader en analyseschema ten aanzien van de integrale wijkaanpak te vervaardigen.

Stedelijke vernieuwing

Begin jaren negentig is de stadsvernieuwing geactualiseerd via het Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst (Belstato). Onlangs is dat beleid 'herijkt' en van een nieuwe impuls en richting voorzien door de Nota Stedelijke Vernieuwing (TK 1996-1997). Die Nota heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats wordt de stand van zaken bij het beleid inzake stadsvernieuwing geïnventariseerd. De herijking laat zien dat de uitvoering van de stadsvernieuwing grotendeels op schema ligt. De kosten ervan zijn wel meer gestegen dan verwacht. Daartoe worden extra middelen ter beschikking gesteld. In de tweede plaats wordt geconstateerd dat stadsvernieuwing niet heeft weten te voorkomen dat zich binnen stedelijke wijken problemen blijven voordoen. Met het oog op deze problematiek wordt een herstructureringsbeleid voorgesteld dat een nieuwe impuls moet geven aan stedelijke vernieuwing. Stedelijke vernieuwing wordt hierbij met nadruk ruimer opgevat dan stadsvernieuwing: het gaat hierbij om een permanent proces dat niet alleen betrekking heeft op woningen en woningdistributie, maar ook op de leefbaarheid van wijken.

Om de gestelde doelen van herstructurering te bereiken wordt gestreefd naar een gedifferentieerde samenstelling van bevolking en woningvoorraad. De gevarieerdheid van het woningenbestand dient hiertoe te worden vergroot. Voor het welslagen van de beleidsvoornemens is een integrale aanpak vereist, waarbij de gemeenten en private partijen belangrijke taken moeten vervullen. De Raad heeft over de Ontwerpnota die ten grondslag lag aan genoemde Nota een advies uitgebracht (RMO 1997).

6 Kenmerken van beleid

Het SCP beschrijft in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* de belangrijkste kenmerken van het beleid gericht op de vermindering van (groot)stedelijke problemen in Nederland. Het SCP onderscheidt drie kenmerken:

1. De aanwezigheid van een beleidsdilemma: het vinden van een evenwicht tussen het marktgerichte stimuleringsbeleid en het achterstandsbeleid.
2. De verschuiving van specifieke, vaak sectorale maatregelen naar een integraal beleid.
3. De verschuiving van een uniform beleid, dat in principe was bestemd voor alle gemeenten in Nederland, naar een gedifferentieerd beleid, gericht op de stedelijke gebieden waar de grootste problemen aanwezig worden verondersteld (SCP 1996: 584-585).

Ad 1. Met name in het grotestedenbeleid wordt een heroriëntatie zichtbaar: achterstandsproblemen worden als gevolg gezien van de simultane werking van verschillende markten. Stimulering van marktprocessen is meer 'oorzaakgericht' dan achterstandsbeleid. Het graaft dieper. De keerzijde is dat beleids-effecten veel diffuser en moeilijker beheersbaar zijn. Het dilemma vindt zijn antwoord in het vinden van een nieuw evenwicht en niet in de keuze tussen een van de twee benaderingen (SCP 1996: 586).

Ad 2. In de ontwikkeling van stadsvernieuwing, het beleid gericht op het tegengaan van de cumulatie van problemen in bepaalde gebieden, bij sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid is een toename van betrokken beleidssectoren te zien. Men is dat integraal beleid gaan noemen. Dit begrip is 'dubbelzinnig': onduidelijk is wat nu als referentiepunt voor die integratie moet dienen. Dat kan een bepaald gebied zijn, een bevolkingscategorie of een specifiek maatschappelijk probleem. Het SCP vraagt zich af of een dergelijke integrale benadering de effectiviteit van het beleid doet toenemen. Uit de evaluatie sociale vernieuwing is af te leiden dat dat het geval is, al is dat pas na enkele jaren. Vooral bij integraal wijkbeheer bleek een directe relatie te bestaan tussen de mate van betrokkenheid van verschillende beleidssectoren bij het beleid en de effectiviteit van het beleid (SCP 1996: 587-588).

Ad 3. Lange tijd werd in het beleid van de rijksoverheid geen onderscheid gemaakt tussen categorieën gemeenten. Maatregelen hadden een algemeen karakter en de bijbehorende middelen werden via specifieke uitkeringen dan wel het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. De stadsvernieuwing was het eerste belangrijke beleidsterrein waarop de grote steden zich onderscheidden van de overige Nederlandse gemeenten. Later gebeurde dat ook bij het probleemcumulatiegebiedenbeleid, het socialevernieuwingsbeleid (gaandeweg vrijwel algemeen) en thans het grotestedenbeleid. De gedifferentieerde aanpak van de (groot)stedelijke problematiek heeft een impuls gekregen door het rapport van de Commissie-Montijn, *Grote steden grote kansen* (1989), en het advies *Van de stad en de rand* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990).

Literatuur

GSB (1995a), *Convenant Rijk - G-4*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

GSB (1995b), *Convenant Rijk - G-15*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Hortulanus, R.P. (1995), *Stadsbuurten: Bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*. 's-Gravenhage: VUGA.

Pennen, A.W. van der, et al. (1995), *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving. Een verkennende studie in drie gemeenten*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.

Pennen, A.W. van der en E. ter Borg (1996), *Welzijn en sociale vernieuwing: Een onderzoek naar de bijdrage van het lokale welzijns- en sociale-vernieuwingsbeleid aan achterstandsbestrijding. Interimrapportage*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.

RMO (1997), *Stedelijke Vernieuwing*. 's-Gravenhage: Sdu.

SCP (1996), *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.

Tweede Kamer (1996-1997), *Nota stedelijke vernieuwing*. Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25.427, nr. 2.

VWS (1996a), *Lokaal sociaal beleid: Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Rijswijk: VWS/DSB.

VWS (1996b), *Lokaal welzijnsbeleid in vijf steden*. Rijswijk: VWS/DSB.

VWS (1996c), *Visies op stedelijk welzijn: Eindrapport*. Rijswijk: VWS/DSB.

Wouden, R. van der, et al. (1994), *Evaluatie sociale vernieuwing: Het eindrapport*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.

Bijlage 5

Maatschappelijke bezorgdheid over sociale segregatie

Een essay ten behoeve van de (RMO)

Wim Ostendorf & Sako Musterd

Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment (AME)
Vakgroep Sociale Geografie
Universiteit van Amsterdam
Nieuwe Prinsengracht 130
1018 VZ Amsterdam

1 Inleiding

De maatschappelijke bezorgdheid over segregatie is in het laatste decennium opvallend toegenomen. Voor die tijd was dit thema nauwelijks aan de orde. Thans is het niet alleen onderwerp van gesprek geworden, maar ook onderwerp van beleid, met name waar het gaat om segregatie in grote steden.

Op voorhand is het lang niet zeker dat de grote steden met toenemende problemen te maken hebben. Ontwikkelingen in steden worden namelijk al zo lang er steden bestaan zeer verschillend gewaardeerd en gepercipieerd. Kruijt e.a. (1987) spraken van een pessimistische en een optimistische visie.

Waarnemers die vooral de probleemkant zien, benadrukken dat de werkloosheid in de steden doorgaans hoog is, de armoede omvangrijk en de sociale cohesie gering, de sociale spanningen groot en de criminaliteit ver boven het gemiddelde.

Degenen die de zonzijde kiezen, wijzen op de turbulentie en dynamiek, en op de perspectieven in economische, sociale en culturele zin die daarmee verbonden zijn. De stad als motor van de economie en vernieuwing, en als 'medium' voor maatschappelijke participatie en innovatie.

Desalniettemin is een van de belangrijkste ambities van het hedendaagse grotestedenbeleid: "voorkomen dat in de steden en in het bijzonder in delen van de steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt", zo valt te lezen in het Convenant Grote Stedenbeleid (1995, p. 6). "Ruimtelijke segregatie in concentratiewijken van kansarmen dient te worden tegengegaan" (ibid. p. 18). Er worden tal van initiatieven ontplooid om de problemen het hoofd te bieden. Tot de speerpunten van beleid behoren de integrale wijk- en buurtbeheerprogramma's én het beleid gericht op het tegengaan van ruimtelijke segregatie van bevolkingsgroepen.

Met name twee typen segregatie trekken de aandacht. In de eerste plaats is men beducht voor etnische segregatie. Het beeld dat men lijkt te vrezin, bestaat uit stadswijken die grotendeels bevolkt worden door niet in Nederland geboren bewoners. Deze vrees bestaat niet alleen bij de autochtoon Nederlandse bevolking; ook politici geven er uiting aan: bestuurders van (grote) steden, staatssecretaris Kohnstamm van het 'grotestedenbeleid' en woordvoerders van politieke partijen, niet alleen Janmaat. Begin 1995 trok Bolkestein de aandacht met het voorstel immigranten gedwongen over Nederland te spreiden om gettovorming in de grote steden te voorkomen. In de tweede plaats is men bang voor segregatie naar inkomen. Hier luidt het jargon, dat er inkomenswijken dreigen te ontstaan. PvdA-Kamerlid Duijvesteyn roert deze trom geregeld. Vooral staatssecretaris Tommel spant zich in realisering ervan te voorkomen met behulp van ingrepen in de volkshuisvesting.

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) loopt in zijn werk tegen dit probleemveld aan. In opdracht van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport houdt de RMO zich bezig met het thema

sociale opbouw en kwaliteit van de buurt en poogt daarbij een antwoord te vinden op de vraag: “Aan welke eisen moet een adequate sociale structuur van wijken en buurten voldoen?” In dit verband leven bij de RMO met betrekking tot sociale segregatie vragen als:

- Tot op welke hoogte is sociale segregatie een normaal verschijnsel en ook wenselijk?
- Als sociale segregatie dreigt of bestaat, wat is er dan aan te doen? Welke instrumenten (landelijk, lokaal en op wijkniveau, niet alleen bij de overheid, maar ook bij maatschappelijke organisaties, instellingen en mogelijk individuele burgers) zijn aanwezig en kunnen worden ingezet om er wat aan te doen?
- Is er ervaring opgedaan in Nederland met het voeren van spreidingsbeleid? Zo ja, wat zijn daarvan de effecten?
- Wat betekent sociale segregatie voor individuele burgers in die wijken? Wat zijn de gevolgen voor de sociale structuur in de wijk? Hoe staat het met de sociale binding en de sociale controle in dergelijke wijken? Hoe gaan mensen daar met elkaar om? Wat stellen mensen zich voor als gezegd wordt dat ze in een achterbuurt wonen, terwijl hun beleving anders is?
- Sociale segregatie kan ook gevolgen hebben voor voorzieningen in de wijk, denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van zwarte en witte scholen. Is een dergelijke ontwikkeling gewenst? Zo nee, wat kan eraan gedaan worden?

Uitgaande van deze vragen heeft de RMO het onderzoeksinstituut AME van de Universiteit van Amsterdam verzocht een essay over sociale segregatie te schrijven, waarin de daar beschikbare kennis op dit probleemveld aan de orde wordt gesteld. Nieuw onderzoek is in dit bestek niet mogelijk.

Teneinde zo goed mogelijk bij de beantwoording van de genoemde vragen aan te sluiten, wordt in het onderstaande achtereenvolgens aandacht besteed aan de buurt als maatschappelijk integratiekader (§ 2); aan segregatie (§ 3), aan de vrees voor segregatie (§ 4) en aan de functies ervan (§ 5); aan de ontwikkeling van segregatie (§ 6); en aan beleid met betrekking tot segregatie (§ 7).

In de conclusies (§ 8) zal worden teruggekomen op de bovengenoemde vragen.

2 De buurt als maatschappelijk integratiekader

Tot ongeveer 1900 vormde de buurt of de woonkern nog het territoriale kader waarbinnen vrijwel alle bewoners hun totale leven van alledag sleten. Binnen de buurt of woonkern werd gewoond, gewerkt en, voor zover de tijd dat toeliet, ook gerecreëerd. Deze lokale gebondenheid was een onontkoombaar uitvloeisel van de in die tijd nog uiterst beperkte mobiliteit van de mens: meestal beschikte hij noch over de vrije tijd, noch over de transportmiddelen om in het alledaags bestaan ver van huis te komen. Daardoor was men genoodzaakt op of vlakbij de werkplek(ken) van de kostwinners te wonen en werd de spreiding van de bevolking en voorzieningen tot op het

niveau van stadsbuurt of woonkern nog geheel bepaald door de spreiding van de bedrijvigheid. Deze stadsbuurten en woonkernen waren woonplaats voor werkgever én werknemer, voor arm én rijk, voor jong én oud. Kortom, deze lokale woonmilieus waren voor het grootste deel nog evenwichtige samenlevingsverbanden, gekenmerkt door een in sociaal opzicht heterogene opbouw. Ze ontleenden hun stabiliteit in belangrijke mate aan de vrijwel blijvende aanwezigheid van ter plaatse gewortelde families en bedrijven. Deze stabiliteit leidde ook tot een plaatselijke eigenheid in cultureel opzicht, gebaseerd op autochtoniteit.

Nadien is aan deze situatie een einde gekomen. De voortdurende toename van bewegingsvrijheid in tijd én ruimte – kortere werktijden, snellere vervoermiddelen en meer geld om verplaatsingen te kunnen bekostigen – maakte het voor steeds meer huishoudens mogelijk de afstand tussen hun woning en werkplek te vergroten om zo hun woonbehoeften meer ruimte te geven. Dit leidde tot nieuwe vormen van sociaal-ruimtelijke uitsortering. Geleidelijk aan raakten bevolkingscategorieën met een specifieke sociale signatuur, met name wat hun inkomen, hun status en het al of niet hebben van kinderen betreft, gehuisvest in lokale woonmilieus die met hun maatschappelijke mogelijkheden en levensstijl overeenstemden. In het begin ging het hierbij in hoofdzaak om sorteringsprocessen die zich slechts binnen de grotere steden voordeden. Op den duur konden deze processen echter ook in steeds grotere mate worden vastgesteld tussen de grote steden en hun ommeland.

Bovendien betrof het in het begin voornamelijk verschillen in sociaal-economische positie en status die hun uitdrukking kregen in de vorm van afzonderlijke 'goldcoasts', middenstandsbuurten en arbeiderswijken.

De laatste decennia is daarnaast sprake van sorteringsprocessen op basis van verschillen in levensomstandigheden en levensstijl die los staan van de sociaal-economische positie van de betrokkenen. In dit verband is in de literatuur bijvoorbeeld wel een onderscheid gemaakt tussen het vooral in de suburbs goed gedijende 'familism', een levensstijl waarbij de waarde van het gezinsleven centraal staat bij de inrichting van het leven van alledag, en 'careerism', een levensstijl waarbij opwaartse sociale mobiliteit voor de betrokkenen centraal staat, als een meer op de stad gerichte levensstijl (Engelsdorp Gastelaars en Ostendorf, 1990).

Onderzoek op basis van de laatste volkstelling in Nederland (in 1971) laat zien, dat ons land kan worden opgedeeld in stadsgewesten, waarbinnen de spreiding van de bewoners in hoge mate een weerspiegeling vormt van de levensstijl en woningmarktpositie van deze bewoners en slechts in beperkte mate verband houdt met de locatie van de arbeidsplaatsen van de betrokkenen. Dit proces van stadsgewestvorming leidt ertoe, dat stadsbuurten en woonkernen binnen deze stadsgewesten vaak een specifieke sociale opbouw hebben verkregen, die onmogelijk nog als evenwichtig betiteld kan worden en die in stand gehouden wordt door selectieve migratie (Ostendorf, 1988). Genoemde sorteringsprocessen lijken na de laatst gehouden volkstelling in betekenis toegenomen te zijn. Maatschappelijke veranderingen, resulterend

in een grotere heterogeniteit van huishoudens, geven hier aanleiding toe. Het traditionele gezin, bestaande uit een mannelijke kostwinner en een huisvrouw zonder betaalde beroepsbezigheden buitenshuis die belast is met de zorg voor één of meer kinderen, heeft de laatste dertig jaar in kwantitatief opzicht sterk aan betekenis ingeboet: de aandelen van alleenstaanden, kinderloze (echt)paren en eenoudergezinnen zijn daarentegen sterk gestegen. Recent nemen ook de inkomensverschillen in Nederland toe, terwijl het toenemend aandeel tweeverdieners aan een grotere heterogeniteit van huishoudens in sociaal-economisch opzicht bijdraagt. Daarnaast heeft een instroom van allochtone huishoudens voor een grotere heterogeniteit in cultureel en etnisch opzicht gezorgd. Kortom, vooral in en rond de grote steden is er sprake van een toenemende heterogeniteit van woonhuishoudens in demografische situatie, arbeidsparticipatie en overige dagtaken, etnische achtergrond, financiële situatie en mobiliteit. Deze heterogeniteit vertaalt zich ook in specifieke behoeften wat woningtype, woninglokatie en inrichting van het woonmilieu betreft. Via migratie poogt men aan deze behoeften tegemoet te komen.

De relatie tussen bewoner en stadsbuurt of woonkern is er dus steeds minder een, die een leven lang duurt, en is er steeds meer een, die gekozen wordt, omdat deze past bij een bepaalde levensfase. Stadsbuurten en woonkernen ontlenen hun stabiliteit in de tijd steeds minder aan ter plaatse gewortelde families en bedrijven en steeds meer aan de aanwezige woningen, voorzieningen en aan de locatie.

Niet alle huishoudens en niet alle woonkernen en stadsbuurten zijn in gelijke mate bij dit proces van stadsgewestvorming betrokken. Daardoor kan er een heel scala van woonkernen en stadsbuurten worden onderscheiden. Sommige buurten en woonkernen worden bewoond door zeer mobiele bewonerscategorieën. Vooral stadsbuurten zijn in trek bij bewonerscategorieën met een korte woontijd, zoals jonge een- en tweepersoonshuishoudens, die bovendien een zeer geringe betrokkenheid bij de eigen woonbuurt bezitten, maar op stedelijke voorzieningen buiten hun woonbuurt. Andere woonmilieus kennen een veel grotere stabiliteit; suburbane woonkernen vormen daarvan een voorbeeld. De verhuismobiliteit van gezinnen in hun koopwoningen is er veel lager dan in stedelijke omgevingen.

Dit geldt nog sterker voor agrarische dorpen, waar veel bewoners nog van de wieg tot het graf hun leven slijten: men verhuist slechts binnen het dorp om zelf een gezin te stichten. Kenmerkend is een geringe mobiliteit, een grote honkvastheid; verder een evenwichtige bevolkingsopbouw, dat wil zeggen dat niet één bepaalde leeftijdscategorie overheerst; het ontbreken van immigranten; het overheersen van het gezin als type huishouden; en een grote betrokkenheid van de bewoners ten opzichte van elkaar.

Men herkent in deze beschrijving de stadsbuurt of woonkern van vóór 1900, waar de paragraaf mee begon. Zo'n woonmilieu wordt wel aangeduid als een 'community'. Opvallend is nu, dat zo'n community in verband met het aangeduide proces van stadsgewestvorming onmiskenbaar op zijn retour is, maar

nog vaak als Leitmotiv voor de beoordeling van en beleidsambitie ten aanzien van stadsbuurten en woonkernen wordt gehanteerd. Ook stedelijke buurten die een hoge doorstroming van bewoners kennen, omdat ze vooral voor een specifiek type bewoners gedurende een bepaalde fase in hun leven een woonfunctie vervullen, zou men het liefst zien veranderen in een stabiele community. De hoge mobiliteit en een relatief korte woonduur zijn evenwel gekoppeld aan een specifieke bevolkingssamenstelling. Door de omvangrijke doorstroming, gevoegd bij de vaak grote uithuizigheid van de bewoners, wordt afbreuk gedaan aan de betrokkenheid van de bewoners ten opzichte van elkaar. Men kan bijvoorbeeld denken aan een buurt, bewoond door veel studenten; dit zijn een- en tweepersoonshuishoudens, dikwijls uithuizig van aard en met beperkte financiële armslag. Of aan een buurt bewoond door 'yuppies', een- en tweepersoonshuishoudens, waarvan alle leden een goed betaalde baan hebben en die ook verder een sterk uithuizig leven leiden. De achtergrond van het vasthouden aan het idyllische beeld van de community moet ons inziens gezocht worden in de maatschappelijke beoordeling van dit proces van stadsgewestvorming. In bepaalde opzichten is dit oordeel positief, voornamelijk omdat het verbonden is met emancipatieprocessen die positief beoordeeld worden: vrije keuze van woning en woonplek, aansluitend bij de behoeften van de betrokken huishoudens.

Er is echter ook een negatieve beoordeling van emancipatie en individualisering, in het bijzonder waar deze tot het verdwijnen van het maatschappelijk middenveld en tot vereenzaming en vervreemding aanleiding geven; het vraagstuk van de maatschappelijke cohesie dient zich aan. Het proces van onthechting, blijkend uit de afnemende betekenis van familie, kerk en verenigingsleven, poogt men dan te bestrijden door de eveneens afnemende rol van de buurt zijn betekenis van vóór 1900 terug te geven. De ambitie van de 'wijkgedachte' en van de 'sociale vernieuwing' bijvoorbeeld, lijken in belangrijke mate op deze leest geschoeid. Dit wil niet zeggen dat bewoners deze behoefte aan sociale integratie niet zouden bezitten. Sociale integratie met buurtbewoners is alleen ondergeschikt aan de inrichting van het eigen leven. Al te veel tijd investeert men er veelal niet in, vooral niet als men er kort blijft wonen en een sterk uithuizig leven leidt. Om toch te kunnen anticiperen op de normen en waarden van buurtgenoten, om geen divergerende belangen te bezitten en om gemakkelijk met ze te kunnen omgaan, woont men graag in een woonbuurt met hetzelfde slag bewoners; anders gezegd, de integratie van de traditionele community wordt vervangen door de sociale integratie van een sociaal homogene woonbuurt (Ostendorf & Vijgen, 1982).

Lang niet iedereen is echter in staat om een dergelijke woonsituatie te verwerven. Heterogene stadsbuurten, met name voor bewoners met minder financiële armslag, komen daarom veel voor. De sociale integratie aldaar vormt dan ook een bron van zorg.

Empirische steun voor deze beweringen is gemakkelijk te vinden. De (hogere) middenklasse bijvoorbeeld, die het zich kan permitteren, blijkt zich vrij-

wel geheel in homogeen autochtone blanke suburbane of dure binnenstadsmilieus te hebben gevestigd. In een stad als Amsterdam zijn bovendien heldere patronen van segregatie naar opleiding te vinden. Vrijwillige clustering kan echter ook bij allochtone categorieën voorkomen. Daarbij valt opnieuw te denken aan categorieën die het zich kunnen permitteren. Zo woont meer dan 65% van de Japanners in Nederland geconcentreerd in een beperkt gebied in Amstelveen en Amsterdam-Zuid (Buitenveldert) (Musterd & Muus 1995). Maar vrijwillige afscheiding kan ook op andere allochtone categorieën betrekking hebben. Veel immigranten zoeken woonruimte in de buurt van familie of cultuurgenoten.

Daarnaast wordt in de verklaring van de ruimtelijke spreiding van de bevolking gewezen op de krachten die leiden tot minder zelfgekozen segregatie. Ook in Nederland vertonen veel individuen een xenofobe reactie ten aanzien van de aanwezigheid van buitenlanders. Dat blijkt niet alleen uit het stemgedrag of uit onderzoek naar houdingen ten aanzien van buitenlanders (SCP 1994). Het blijkt ook uit bijpassend verhuisgedrag. De xenofobie zou het grootst kunnen zijn op het niveau waarbij men werkelijk met elkaar te maken heeft, op microniveau derhalve. Als de angst voor immigranten zich manifesteert in de vorm van uitsluiting van immigranten uit bepaalde woongebieden, leidt dat overigens tot een reductie van het aantal woonalternatieven voor allochtonen.

Ook zijn er belangrijke effecten te verwachten van het functioneren van de woningmarkt. Sommige effecten werken segregatie-bevorderend. Zo verschillen veel allochtone huishoudens wat de omvang van het huishouden betreft van de autochtone huishoudens. Dat grootte-verschil werkt door in de woonruimteverdeling, en leidt automatisch tot een zekere segregatie, omdat de woningvoorraad wat de grootte van de woningen betreft niet gelijkmatig over de stad verspreid is.

3 Segregatie

Segregatie is een begrip dat in beginsel een neutrale betekenis heeft. Het duidt op de mate waarin bevolkingscategorieën ruimtelijk van elkaar gescheiden leven, onafhankelijk van de oorzaken of implicaties hiervan (Van Praag 1981, p. 2). Termen als ruimtelijke concentratie en spreiding zijn hier mee verbonden, omdat deze gebruikt worden om situaties van gelijkmatige of ongelijkmatige ruimtelijke verdelingen van bevolkingscategorieën aan te geven. Segregatie wordt in de regel gebruikt om een onevenredige ruimtelijke verdeling aan te duiden. De term segregatie is bruikbaar voor elke verdeling van de bevolking naar welk kenmerk dan ook. Er kan derhalve nagegaan worden of arme huishoudens van rijke huishoudens gescheiden zijn, of jonge mensen op andere plekken wonen dan oudere mensen, of gezinnen een andere ruimtelijke verdeling kennen dan alleenstaanden. Maar in het merendeel

van de segregatiestudies en in de beschouwingen over segregatie, wordt het begrip in het bijzonder voor de scheiding van etnische categorieën gehanteerd.

Het begrip segregatie heeft niet alleen betrekking op de mate van menging van twee groepen ten opzichte van elkaar, maar ook op een ruimtelijk schaalniveau: de mate van menging of segregatie kan pas beoordeeld worden, als er bepaalde gebieden worden onderscheiden. Er is dan van een gelijkmatige spreiding sprake als in elk van die gebieden een gelijk aandeel van de betrokken bevolkingscategorie woont. Men kan een fijne of een grove gebiedsindeling hanteren. In het algemeen vindt men meer ongelijke spreiding op lagere schaalniveaus, dat wil zeggen in kleine gebieden. Deze constatering impliceert, dat men zich bij het spreken over segregatie rekenschap moet geven van het gehanteerde schaalniveau en dat men alleen mag vergelijken als er van een ongeveer gelijk schaalniveau sprake is.

Belangrijk is voorts dat ruimtelijke segregatie op verschillende schaalniveaus ook verschillende betekenissen en achtergronden heeft. Op een hoog schaalniveau, bijvoorbeeld landsdeelniveau of op het niveau van vleugels van de Randstad, speelt de regionale ontwikkeling van de economie vaak een rol bij inkomensverschillen die ontstaan, terwijl op een regionaal, stadsgewestelijk niveau residentiële processen de overhand hebben. Op een nog lager schaalniveau spelen mogelijk sociaal-culturele verschillen een belangrijker rol bij het totstandkomen dan wel in stand blijven van bepaalde segregatie-situaties. Kortom, het is gewenst bij het spreken over segregatie een bepaald schaalniveau te preciseren. In deze bijdrage zullen we het regionale, maar vooral het (sub)lokale niveau, dat van wijken en buurten in grote steden, onder de loep leggen.

Om de intensiteit van de segregatie te beoordelen en te vergelijken, wordt veelal gebruik gemaakt van een zogeheten segregatie-index, de Index of Dissimilarity, de ID van Duncan & Duncan (1955). Deze kan geïnterpreteerd worden als het percentage van een van beide groepen dat zou moeten verhuizen om een gelijke spreiding over de gebieden te krijgen; de maat varieert dus van 0 (volkomen gelijkmatige spreiding) tot 100 (praktisch onmogelijk, maar (vrijwel) iedereen van een bepaalde bevolkingscategorie zou uit één gebied moeten verhuizen naar alle andere gebieden om een gelijkmatige spreiding te verkrijgen). De maat is symmetrisch.

4 De vrees voor segregatie

In brede kring wordt aangenomen dat scherpe segregatie van bevolkingsgroepen, waarbij de kansarmen afgezonderd worden van de overige bevolking, vooral negatieve effecten heeft. Segregatie zou met name de kans op sociale uitsluiting vergroten en bijdragen aan sociale polarisatie, toenemende disci-

minatie, verdere marginalisering van al zwakke bevolkingscategorieën, onderklasse-ontwikkeling en gettoïsering. Een concentratie van bewoners met weinig perspectief zou de kans van een individu om te ontsnappen aan een dergelijke concentratie verkleinen. De kans dat een werkloze bewoner van een getto-achtige buurt werkloos blijft, zou bijvoorbeeld veel groter zijn dan wanneer dezelfde persoon in een ander gebied zou wonen. Stigmatisering van de buurt en het blootgesteld zijn aan teveel negatieve voorbeelden zouden hieraan debet zijn. Uiteindelijk zal zo'n woonpositie leiden tot een vergrote kans op sociaal isolement en vermindering van de kansen op sociale mobiliteit. Kortom, het beeld wordt bepaald door angst voor het (Amerikaanse zwarte) getto, dat voor zijn bewoners zou functioneren als een sociale gevangenis, waaruit ontsnapping onmogelijk is: zit je er eenmaal in, dan kom je er nooit meer uit en ben je verloren.

De Nederlandse overheid lijkt vooral bezorgd voor de negatieve spiraal van inkomenssegregatie: de bewoners van zo'n buurt zouden buiten de samenleving komen te staan: er zouden culturen van werkloosheid (Engbersen, 1990) ontstaan, die arbeidsparticipatie negatief beïnvloeden.

Het is tegen deze achtergrond dat de overheid krachtig wil optreden tegen omvangrijke sociaal-ruimtelijke tegenstellingen (zie bijvoorbeeld het Convenant Grote Stedenbeleid 1995 van het ministerie van BiZa; of de interimrapportage over de Grote Steden Problematiek 1995 van de RPD).

Opvallend is dat de volkshuisvesting daarbij een bijzondere rol wordt toegedacht (zie de Trendbrief Volkshuisvesting 1995 van het ministerie van VROM (DGVH) evenals de Rapportage aan de Tweede Kamer over de Gedifferentieerde Stad 1996 van het ministerie van VROM (DGVH)).

5 De functies van segregatie

Het is dus opvallend dat veel van de problemen in de grote steden verbonden worden geacht met een bepaalde, vaak ongelijke, *ruimtelijke* verdeling van verschijnselen. De ruimtelijke spreiding wordt soms zelfs beschouwd als de verklaring van de economische en sociale problemen. Dit geldt bijvoorbeeld bij de spreiding en concentratie van de bevolking binnen het stadsgewest; er wordt gesproken over de *problemen van ruimtelijke segregatie*, over ruimtelijke tweedeling, de duale stad en 'divided cities'. Daarbij zouden aan de ene kant probleemloze 'goede' buurten te vinden zijn en aan de andere kant buurten waarin alle ellende zich verzameld lijkt te hebben: de probleemcumulatiegebieden, het voorportaal van het getto. Het probleem wordt verbonden geacht met de ruimtelijke concentratie van bewoners die worden geduid als 'kans-arm', of die herkenbaar zijn vanwege een andere huidskleur of culturele herkomst. Om concentraties van welgestelden (in 'gouden randjes'), of om de concentratie van studenten (in studentenhuisvesting of studentenwijken), of bijvoorbeeld die van ouderen, maakt men zich niet druk. Concentratie van

kansarmoede (concentratie van allochtonen veronderstelt men vaak synoniem aan concentratie van kansarmoede) zou bijdragen aan de vermindering van de kans op maatschappelijke participatie, zowel op economisch terrein (werkloosheid), op politiek terrein (niet, dan wel extreem-rechts stemmend), op cultureel terrein (gebrekig gebruik van culturele voorzieningen), op sociaal terrein (contact met anderen buiten de eigen groep) en op het gebied van onderwijs (lage scholing, drop-outs). Men zou erdoor in een sociaal isolement terecht komen. Dergelijk sociaal isolement (in de meest brede betekenis van het woord) zou vervolgens kunnen leiden tot verminderde kansen op opwaartse sociale mobiliteit en uiteindelijk zelfs uitmonden in het ontstaan van een stedelijke onderklasse, waarin de achterstand van generatie op generatie wordt overgedragen.

De vraag dient zich aan waar deze zorg op stoelt. Een argument om zich zorgen te maken over de segregatie naar inkomen is geworteld in de veronderstelling dat een concentratie van kansarmen *extra* negatieve gevolgen heeft voor de individuele huishoudens die in een dergelijke concentratie wonen. Een ruimtelijke concentratie van mensen met relatief weinig uitzichten om volledig te participeren in de 'mainstream' van de samenleving, zou de kansen voor elk individu in die concentratie verder verkleinen. Dit is een breed gedragen opvatting die ook in de literatuur terug te vinden is. De bekende socioloog Wilson (1987), bijvoorbeeld, benadrukt dat het wonen in een getto leidt tot extra sociaal isolement. Ook anderen, zoals De Lannoy & Kesteloot (1990, pp. 143-144) beweren dat de residentiële differentiatie niet alleen het gevolg is van klassenverschillen, maar dat het juist ook een van de oorzaken is van de continuering en reproductie van die verschillen. De ruimtelijke concentratie van kansarmen zou negatieve gevolgen hebben hetzij omdat de inwoners van dergelijke milieus teveel verkeerde voorbeelden en rolpatronen zien, hetzij omdat de des betreffende milieus spoedig van buitenaf gestigmatiseerd worden. Werkgevers zouden vermijden om mensen in dienst te nemen die in een gestigmatiseerd gebied wonen (bijvoorbeeld Carpenter e.a. 1994).

Dit argument, kortweg als het 'buurteffect' aangeduid, lijkt binnen de Nederlandse context bij nader inzien minder vanzelfsprekend. Het argument is sterk verbonden met zeer omvangrijke concentraties van kansarmen (met het arme zwarte getto in de Verenigde Staten als voorbeeld en schrikbeeld) en aan samenlevingen waarin de scheiding tussen bevolkingsgroepen zich langs vele dimensies voltrekt en veel scherper is dan we hier kennen. De veel grotere inkomensstegenstellingen in de Verenigde Staten, vergeleken met Nederland, zijn hiervan slechts een illustratie. Het valt derhalve nog te bezien of het buurteffect ook in Nederland relevant is. In West-Europa staat het onderzoek naar het buurteffect nog in de kinderschoenen. Er is te weinig bekend van een dergelijk effect, zo concludeert ook de Rijksplanologische Dienst in haar interimrapportage over de Grote Steden Problematiek (RPC-Projectgroep Grote Steden, RPD, 1995).

Een tweede argument is verbonden met het verzorgingsniveau van woonmilieus. Gebieden met een concentratie van huishoudens met een laag inkomen

zouden tevens onderbedeeld raken in de sfeer van de voorzieningen van een redelijk niveau (goede scholen, artsen in de buurt, gevarieerde winkels, en dergelijke). Ook dit argument behoort tot de categorie ongetoetste aannemen. De kleine afstanden tussen verschillende milieus in de Nederlandse stedelijke context en de brede toegankelijkheid van voorzieningen, lijken voornog meer steun te geven aan de veronderstelling dat dit argument minder relevant is.

Het derde argument ten slotte, wordt ontleend aan het feit dat sociaal-economische segregatie gedeeltelijk samenvalt met etnische segregatie. Waar zich dat voordoet, komen ook argumenten naar voren die men tegen etnische segregatie zou willen inbrengen. In de discussie hierover wordt vooral de behoefte aan integratie benadrukt. Daarbij wordt dikwijls verondersteld dat het streven naar ruimtelijke menging de beste manier is om integratie te bereiken. Dit pleidooi voor menging van etnische groepen is gedeeltelijk gefundeerd in soortgelijke argumenten die wij hiervoor al bespraken, en is terug te voeren op de veronderstelling dat de participatie in de rest van de samenleving door een concentratie gehinderd wordt.

Het voortdurend hameren op het bestrijden van ruimtelijke concentraties van etnische groepen, kan echter ook een paradoxaal effect hebben en ruimtelijke segregatie juist bevorderen in plaats van bestrijden. Dat risico is met name groot daar waar het superioriteitsgevoel dan wel het angstgevoel van de lokale autochtone bevolking sterk ontwikkeld is. Volgens sommigen spelen de ideeën die ontwikkeld werden ten tijde van de koloniale overheersing, nog altijd een grote rol. In die tijd achtten velen in westerse landen zich superieur aan de bevolking van de koloniën. Tegelijkertijd was men bang voor de bevolking van de koloniën omdat deze allerlei kwaad zou verspreiden. Goldberg (1993, p. 46) stelde in een analyse hierover dat "impurity, dirt, disease, danger, pollution and breakdown of order were thought to be connected to the populations of the colonies".

Waar dergelijke associaties nog steeds een rol spelen in de beeldvorming, zal het aanhoudende pleidooi tegen ruimtelijke concentraties van etnische groepen de segregatie eerder stimuleren dan bestrijden. De roep om menging zal de angst voor elkaar eerder versterken dan verzwakken. Huishoudens zullen nog meer dan men al geneigd was, proberen de milieus te vermijden waar zich concentraties ontwikkelen.

Over deze negatieve beoordeling van segregatie willen wij hier twee opmerkingen maken. Allereerst moet vastgesteld worden, dat de empirische onderbouwing voor de genoemde visie voornog zwak is: onderzoek naar de effecten van segregatie van kansarme bevolking ontbreekt. En daarmee ontbreekt goedgevoel de basis voor een beleid dat zich richt op de bestrijding van segregatie. Het is zeker waar dat dergelijk onderzoek omvangrijk is, maar daarom niet minder urgent.

Hiermee willen wij overigens niet beweren, dat segregatie van kansarme bevolking geen eigen effect zou hebben. Voorlopige resultaten van empirisch onderzoek naar de mogelijke effecten van segregatie op de sociale participatie

van huishoudens in Amsterdam wijzen hier namelijk op. Zelfs binnen de Nederlandse context zou dus een segregatie-effect vastgesteld kunnen worden. Kennelijk geven lage armoedeconcentraties al duidelijke effecten te zien. Ook blijken kleine verschillen in de niveaus van segregatie al aanleiding te geven tot relatief grote verschillen in sociale participatie. Mogelijk treedt een negatieve voorbeeldwerking in een situatie van segregatie al snel op en wordt de sociale participatie, zelfs van kansrijkeren in dergelijke gebieden, er al gauw negatief door beïnvloed.

Ook onderzoek van het SCP bevat wel enkele aanwijzingen voor deze visie, al zijn deze niet zozeer met de woonbuurt, als wel met de grote stad verbonden. Het SCP meent namelijk “dat er inderdaad aanwijzingen zijn voor een grootstedelijke uitkeringscultuur, waarin alternatieve oriëntaties vaker voorkomen” (SCP, 1996a, p. 209). Het SCP concludeert “dat er onder grootstedelijke werklozen en bijstandsgerechtigden in 1995 sprake (is) van een lager arbeidsethos, een hogere arbeidsmarktresignatie (geneigdheid zich terug te trekken van de arbeidsmarkt, WO & SM), een sterkere gerichtheid op het eigenbelang en een groter sociaal isolement. Het is echter niet duidelijk of de uitkeringscultuur ontstaat door de hoge uitkeringsafhankelijkheid en de ongunstige arbeidsmarktomstandigheden in de grote steden, of dat de uitkeringscultuur (via diffusie of selectieve migratie) leidt tot een hogere uitkeringsafhankelijkheid in de grote steden” (SCP, 1996a, p. 212).

In de tweede plaats valt op dat segregatie louter als negatief wordt aange merkt. Dit roept de vraag op waarom bewoners er dan toch naar streven, respectievelijk waarom zij met open ogen in de val lopen. In het (verhuis)gedrag van bewoners valt immers een aanzienlijke belangstelling voor sociale segregatie, dat wil zeggen, voor een sociaal homogeen woonmilieu vast te stellen. Hierboven is er op gewezen dat sociale homogeniteit dienst doet als (praktische) voorwaarde voor (een beperkte) sociale integratie ter plaatse. Deze functie wordt systematisch genegeerd, ondanks het feit dat bewoners zich er op richten. Deze discrepantie tussen visie en realiteit bevordert uiteraard niet de kansen voor beleid dat zich baseert op deze visie. Boal (1976, 1997 *fc*), afkomstig uit Noord-Ierland, is een van de weinigen die er op wijzen dat segregatie ook positieve functies kan hebben. Hij laat zich sterk leiden door zijn ervaring met de segregatie tussen katholieken en protestanten in Belfast. In zijn ogen vervult segregatie ook een aantal positief te duiden functies. Boal onderscheidt bijvoorbeeld de defensieve functie.

Segregatie ten opzichte van een vijandige bevolkingsgroep kan juist leiden tot vermindering van sociaal isolement. Via segregatie kan men ook de identiteit van de groep en het culturele erfgoed behouden; men kan dit ook op nieuwe leden overdragen; en men kan zich vanuit deze situatie ook georganiseerd verweren.

6 De ontwikkeling van segregatie

“Er dreigen ‘inkomenswijken’ te ontstaan”. De staatssecretarissen Tommel en Kohnstamm en vele anderen met hen vertolken deze angst veelvuldig en spannen zich in realisering ervan te voorkomen. Achter deze activiteit gaat de aanname schuil dat zich tenminste een toename van de segregatie voordoet. Musterd en Ostendorf betoogden vorig jaar in *Rooilijn* evenwel “dat de beschikbare gegevens niet wijzen op een toenemende segregatie van huishoudens naar inkomen. Eerder doet zich het tegendeel voor.” (1996a, p. 176). Feitelijke informatie met betrekking tot inkomenssegregatie en etnische segregatie binnen de grote stad – dat is de ruimtelijke eenheid waarbinnen men de segregatiediscussie positioneert – duidt niet op een algemene toename van tegenstellingen tussen gebieden in termen van inkomen en etniciteit. In het geval van de inkomenssegregatie heeft dat te maken met het feit dat sommige milieus, die voorheen een relatief hogere status hadden en tot de zeer stabiele en gewenste woonmilieus behoorden (zie Jobse 1974), meer huishoudens met lagere inkomens zijn gaan huisvesten. Dit is bijvoorbeeld het geval in de vroeg-naoorlogse wijken.

Aan de andere kant zien we de binnenstad en de aangrenzende gedeelten van de 19e-eeuwse wijken die in de jaren zestig nog tot de meest verpauperde gebieden van de steden behoorden, nu een opwaartse ontwikkeling doormaken. In de eerste fase van dit proces wordt de tegenstelling tussen wijken daardoor juist kleiner in plaats van groter. Op den duur kan, bij voortgezette ontwikkeling, het proces weer leiden tot grotere tegenstellingen. Tot 1990 is daarvan geen sprake (Musterd & Ostendorf 1995). Maar ook recent zien we nog geen signalen van forse verandering. Voor Amsterdam beschikken we over een omvangrijk databestand uit 1994 dat vergelijkbaar is met identiek gemeten data uit 1987 en 1990. Het betreft drie maal een representatieve steekproef uit het Amsterdamse bevolkingsregister. In 1990 en 1994 waren de inkomens (en andere gegevens) van ongeveer 4.000 volwassen Amsterdamse huishoudens bekend, in 1987 van ruim 2.000. De gegevens bieden de gelegenheid de ruimtelijke segregatie van huishoudens naar inkomen in groot detail onder de loep te leggen, en maken tevens een analyse van veranderingen in recente jaren mogelijk. De conclusie van de analyse van deze data is in de eerste plaats dat er sprake is van een enorme menging van huishoudens, gemeten naar inkomen. Zelfs de laagste en hoogste inkomensklassen blijken ruwweg in dezelfde milieus te vinden te zijn, zoals blijkt uit figuur 1.

De angst voor inkomenswijken lijkt, althans in het Amsterdamse, voorlopig overdreven. Daarnaast blijkt uit de vergelijking van de gegevens van 1987, 1990 en 1994, dat de verschillen tussen de woongebieden in Amsterdam niet toenemen. Voor elk van de jaren is zowel op stadsdeelniveau als op buurtcombinatieniveau het gemiddelde inkomen van de huishoudens bepaald en is de standaarddeviatie van dat gemiddelde inkomen over alle stadsdelen, respectievelijk buurtcombinaties berekend. De spreiding over de woonmilieus

in elk van de jaren is vergelijkbaar gemaakt door variatiecoëfficiënten te bepalen (tabel 1). Hieruit blijkt dat er geen sprake is van toenemende tegenstellingen op het niveau van stadsdelen en buurtcombinaties.

Tabel 1 Variatiecoëfficiënten van het gemiddeld inkomen per stadsdeel en per buurtcombinatie* in Amsterdam, 1987, 1990, 1994.

variatiecoëfficiënt (standaarddeviatie/gemiddelde) x 100

jaar	stadsdeelniveau	buurtcombinatieniveau
1987	17,2	25,1
1990	15,5	22,2
1994	11,5	18,9

Bron: Surveys AME, Universiteit van Amsterdam

* Buurten met minder dan tien huishoudens met bekend inkomen zijn buiten beschouwing gebleven.

Integendeel, de verschillen tussen de milieus nemen juist af. De gemiddelde inkomens per stadsdeel en per buurtcombinatie komen juist dicht bij elkaar te liggen. De verhouding tussen het stadsdeel met het hoogste gemiddelde inkomen en het stadsdeel met het laagste gemiddelde inkomen was in 1987 nog 1,96; in 1994 is deze verhouding gedaald naar 1,50.

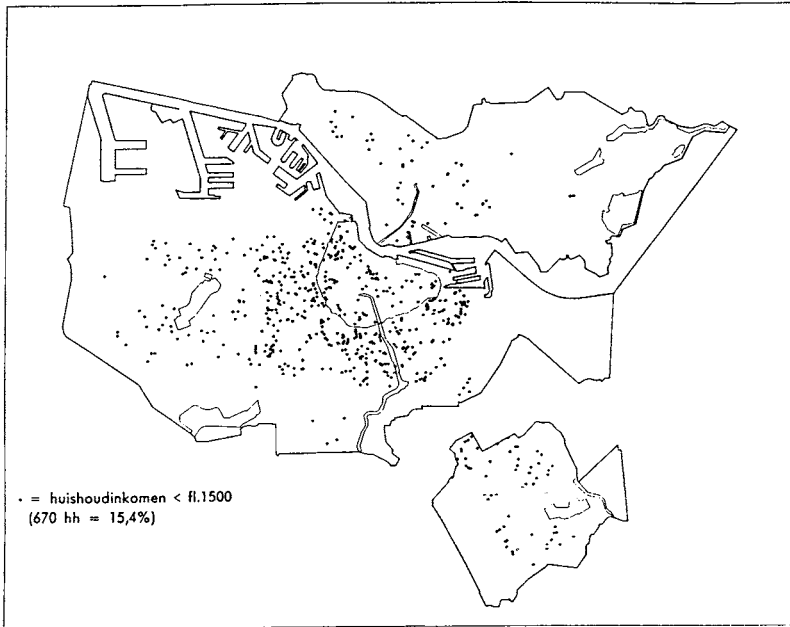
Als we kijken naar de spreiding binnen de buurtcombinaties – we bevinden ons dan al op een laag schaalniveau – blijkt dat deze daar juist stabiliseert of hoger wordt. Het gemiddelde van de variatiecoëfficiënten die per buurtcombinatie zijn berekend, en die dus iets zeggen over de variatie binnen de buurtcombinatie, loopt op van 46 in 1987, via 52 in 1990 naar 53 in 1994. De variatie binnen deze ruimtelijke eenheden neemt dus licht toe. Maar op dat schaalniveau betekent dat juist een grotere menging!

Deze eigen analyses werden onlangs ondersteund door analyses die staatssecretaris Tommel heeft laten verrichten. “De bevindingen duiden niet op een trendmatige ontwikkeling naar inkomenswijken in de grotere steden”, constateert Tommel opgelucht (Vogelzang, 1996, aanbiedingsbrief Tommel). Wel voegt hij er voor de (politieke) zekerheid aan toe dat het beter is te voorkomen dan te genezen. De ‘gedifferentieerde stad’-aanpak: het differentiëren (‘herstructureren’) van de woningvoorraad in grote steden en op VINEX-locaties moet het ontstaan van inkomenswijken verder helpen voorkomen (Tommel *et al.*, 1996).

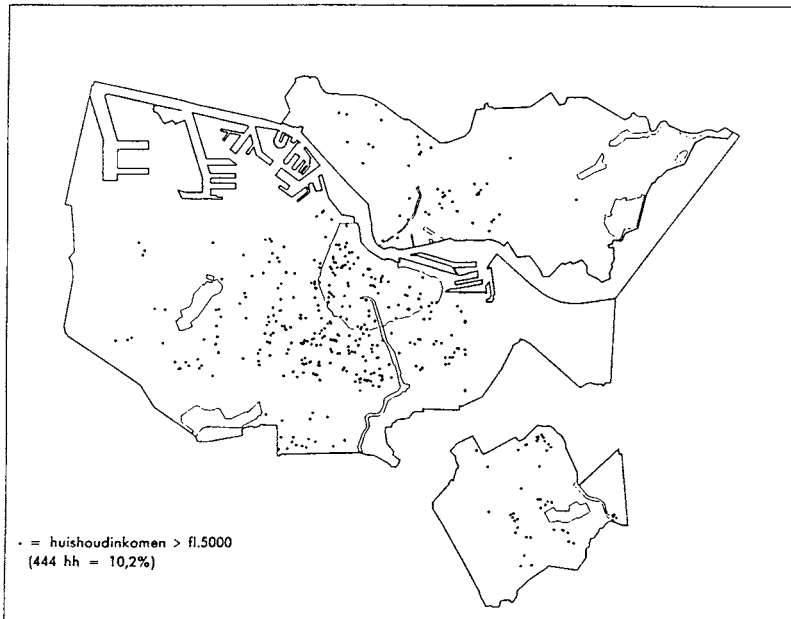
De conclusie met betrekking tot de ontwikkeling van segregatie naar inkomen moet voorlopig luiden dat er op lokaal niveau geen duidelijke tekenen zijn van een toename. Eerder het tegendeel doet zich voor.

Figuur 1 De spreiding van huishoudens met een hoog en met een laag inkomen in Amsterdam, 1994.

Huishoud inkomen, Amsterdam 1994



Huishoud inkomen, Amsterdam 1994



Maar hoe ontwikkelt zich nu de segregatie naar etniciteit? Het aandeel allochtonen in de grote steden is sterk gegroeid. Dat komt ook op buurtniveau tot uitdrukking. In de Rapportage Minderheden (1994, p. 49) wordt vermeld dat in 1980 slechts 3% van de wijken van de vier grote steden een minderheidsaandeel had van meer dan 30%. In 1991/1993 gaat het al om 15% van de wijken/buurtten. De concentratie van minderheden ten opzichte van de overige bevolking is in Den Haag en Rotterdam wat groter dan in Amsterdam en Utrecht. Nergens worden echter niveaus bereikt die vergelijkbaar zijn met die in Amerikaanse steden (bijvoorbeeld Clark 1986, Massey & Denton 1993). Wat belangrijker is voor de segregatiediscussie, is dat ondanks de omvangrijke groei van het aandeel allochtonen, er nauwelijks sprake is van toenemende segregatie (tabel 2). De patronen veranderen weliswaar in de tijd (figuur 2), maar de relatieve segregatie verandert niet wezenlijk. Het concentratiegebied dijt langzaam uit. Recent neemt ook het minderhedenaandeel in de concentratiewijken sterk toe, maar dat heeft niet veel invloed op de segregatie-indexen. Als de segregatie-indexen per afzonderlijke categorie minderheden worden gezien, blijkt de index voor Turken en Marokkanen in Amsterdam heel licht op te lopen tussen 1980 en 1993. In Den Haag loopt de index juist systematisch terug. In Rotterdam en Utrecht is informatie per categorie, in de tijd vergeleken, niet beschikbaar.

Leden van etnische minderheidsgroepen hebben in de loop van de jaren zeventig en tachtig meer toegang gekregen tot de (non-profit) huursector. Vooral Turken en Marokkanen konden de pensions inruilen aanvankelijk voor particuliere huurwoningen en later non-profit huurwoningen. De snelle instroom van buitenlanders heeft wel geleid tot hogere aandelen minderheden per buurt, maar niet tot significante toename van de ruimtelijke segregatie.

Ondanks deze feiten wat de ontwikkeling betreft en ondanks de plannen die ontvouwd worden om de ontwikkeling tegen te houden, blijft op het punt van de dynamiek van de segregatie van kansarmen het onrustgevoel aanwezig. Engbersen et al. (1996, p. 124) illustreren de combinatie van vrees en feit wel erg treffend als zij beide partijen – genoemde onderzoekers én degenen die wijzen op het ontstaan van inkomenswijken – gelijk geven: “Het heeft overigens weinig zin om de ene of andere partij in dit debat op voorhand gelijk te geven. De ervaring en intuïtie van praktijkwerkers hebben beperkingen, maar de gegevens uit representatieve steekproeven evenzeer. Wellicht dat praktijkwerkers en de politiek te veel oog hebben voor de in het oog springende probleemgevallen, maar wellicht ook dat de koele cijfers van de statistieken geen juist beeld bieden van de werkelijkheid van armoede en uitkeringsafhankelijkheid in sommige stadsbuurtten of delen daarvan.” Wel constateren Engbersen et al een toenemende segregatie van uitkeringsgerechtigden. Buurtten waarin de helft van de volwassen bevolking met een geregeld inkomen afhankelijk is van een of andere uitkering, noemen zij ‘uitkeringsbuurtten’ (1996, p. 138 en verder).

Tabel 2 Ontwikkeling van de segregatie van minderheden in de grote steden (segregatie-index)

	1980	1986/'87	begin jaren '90
Amsterdam	30,0	31,5	32,5
Turken	37,3	38,8	41,1
Marokkanen	38,6	36,9	39,0
Zuid-Europeanen	27,7	24,1	18,7
Surinamers	27,8	33,7	35,9
Rotterdam	46,7	43,0	43,7
Turken, Marokkanen plus Zuid-Europeanen Surinamers, Antillianen	51,0	51,8	51,8
Surinamers, Antillianen	34,2	30,8	30,3
Den Haag	55,5	52,6	51,0
Turken	66,4	65,1	60,4
Marokkanen	64,7	57,3	53,1
Zuid-Europeanen	29,3	20,9	16,7
Utrecht	37,1	33,2	35,0
Turken, Marokkanen Zuid-Europeanen Surinamers, Antillianen	45,9	41,0	42,8
Surinamers, Antillianen	22,3	33,6	24,6

Bron: SCP: Rapportage Minderheden 1995, tabel 3.4 en 3.5

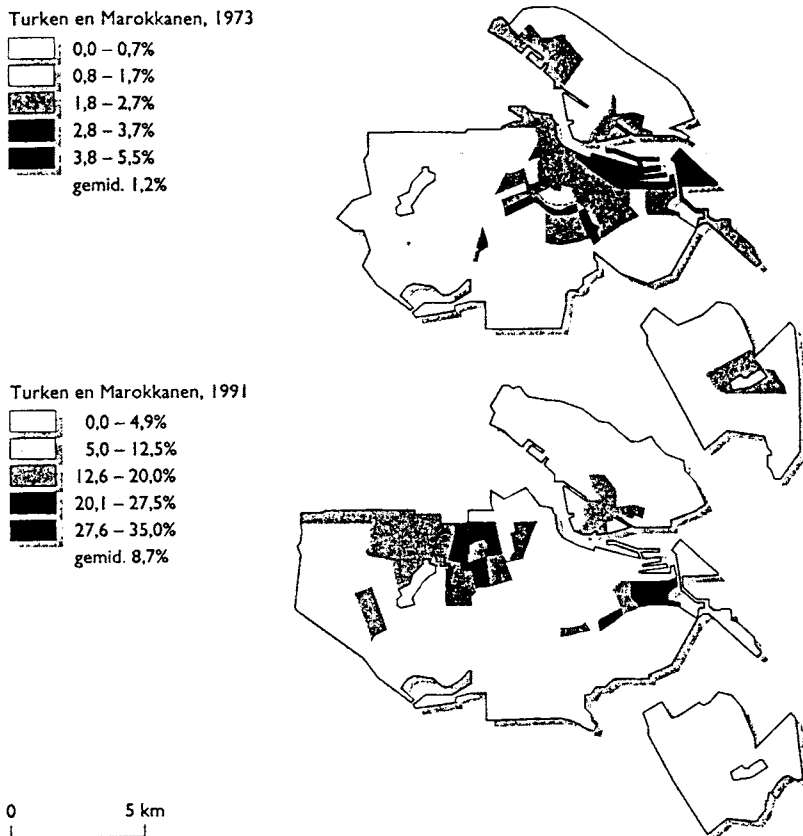
7 Beleid met betrekking tot segregatie

Eerder is erop gewezen, dat het gebrekkige fundament van de inzichten met betrekking tot segregatie weinig hoopvol stemt, waar het gaat om beleid ten aanzien van segregatie. Toch is beleid gericht op de bestrijding van segregatie niet uitzonderlijk. Van Nederlands beleid is reeds gewag gemaakt. Maar een internationale vergelijking van etnische segregatie in West-Europese steden laat zien, dat men overal beleid ten aanzien van segregatie voert (Breebaart, Musterd & Ostendorf, 1996).

Als handvat voor deze beleidsanalyse zijn twee dimensies onderscheiden. Allereerst het onderscheid naar het niveau, waarop het beleid wordt gevoerd: dat kan op nationaal of op lokaal niveau zijn. In de tweede plaats kan onderscheid gemaakt worden tussen algemeen beleid, dat in beginsel op iedereen

van toepassing is, ongeacht etnische achtergrond of nationaliteit, en specifiek beleid, dat speciaal gericht is op bepaalde etnische categorieën en/of nationaliteiten. Zowel algemeen als specifiek beleid kan zich integraal op gebieden richten (bijvoorbeeld het probleemcumulatiegebieden-beleid) of sectoraal van aard zijn (bijvoorbeeld op het terrein van het wonen, scholing, de arbeidsmarkt). Bij specifiek beleid kunnen er twee typen worden onderscheiden: spreidingsbeleid, gericht op de ruimtelijke spreiding van een bepaalde bevolkingscategorie, en compensatiebeleid, gericht op de toekenning van middelen aan bewoners die behoren tot een bepaalde bevolkingscategorie met in het algemeen een zwakke positie, bijvoorbeeld etnische minderheden. Dit type beleid wordt wel aangeduid met de term positieve discriminatie. Specifiek beleid ten aanzien van etnische minderheden blijkt in Europa veel voor te komen, maar is wel op zijn retour. Algemeen beleid is aan de winnende hand. Dit geldt het sterkst voor spreidingsbeleid. Vrijwel overal heeft

Figuur 2 Percentage Turken en Marokkanen in Amsterdam, 1973, 1991



men met dit idee geworsteld; men meende dat een spreiding van de migranten tot een grotere mix en daarmee tot een betere integratie in de samenleving zou leiden. Dit beleid heeft echter niet tot successen geleid, voornamelijk omdat het zich niet goed verhoudt tot de (grond)wet, tot algemeen aanvaarde beginselen als gelijke behandeling of andere bij een democratie passende ideologieën. Waar het beleid niettemin in uitvoering is gekomen, is succes vaak uitgebleven, doordat de gespreide migranten later naar de grote stad zijn verhuisd, op zoek naar werk, goedkope huisvesting en contact met land- of cultuurgenoten.

Dit relaas geldt ook voor Nederland. In de gemeente Rotterdam is in de jaren zeventig gepoogd een spreidingsbeleid ten aanzien van etnische minderheden te voeren, maar de bewuste gemeentelijke verordening kon juridisch niet door de beugel, waardoor de Raad van State in 1974 ingreep en het raadsbesluit vernietigde. Aan het eind van de jaren zeventig is deze ambitie van een spreidingsbeleid algemeen opgegeven.

De discussie keert nog wel af en toe terug, zoals het genoemde idee van Bolkestein aangeeft. Ook naar aanleiding van het ontstaan van 'zwarte' en 'witte' scholen komt de discussie terug. Nu niet door een woonbuurt toe te wijzen, maar een school, of althans de plicht om via de invoering van zogeheten 'schoolwijken' in deze eigen wijk een school te zoeken. De strijdigheid met de grondwettelijke vrijheid van schoolkeuze, alsmede de afwijzing van schoolwijken door migrantenorganisaties heeft deze discussie gedoofd.

Ook compenserend beleid komt in Europa, en vooral in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, veelvuldig voor. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleid gericht op scholing, huisvesting of werkgelegenheid van etnische categorieën. Maar dit type beleid verliest terrein aan algemeen beleid: beleid, dat reageert op een probleem, bijvoorbeeld werkloosheid, en niet op nationaliteit of etnische achtergrond. Verklaringen voor deze trend lijken gebrek aan financiën, de ongerechtvaardigdheid van positieve discriminatie en de politieke reacties die dit oproept.

Zoals eerder vermeld is momenteel de vrees voor inkomenswijken actueel. Dit zijn stadsbuurten die voornamelijk bewoond worden door bewoners van één (lees: lage) inkomenscategorie. Hier heeft men geen spreiding van bewoners, maar spreiding van goedkope en duurdere woningen op het oog.

Hoewel er geen toenemende inkomenssegregatie kan worden vastgesteld, is de angst voor het ontstaan van inkomenswijken groot. Mogelijk is dat niet ten onrechte. Door het beleid op het gebied van inkomens en woonlasten dreigen namelijk in de toekomst wel inkomenswijken te ontstaan.

Wat is namelijk het geval? De laatste jaren neemt in Nederland de inkomensongelijkheid toe. De lagere inkomens stijgen minder dan de hoge inkomens. De woonlasten voor de lage inkomens nemen echter sterk toe door huurharmonisatie en introductie van het marktbeginnsel in de volkshuisvesting. Een groeiende groep huishoudens met een laag inkomen blijkt meer dan 25% van het inkomen aan huur kwijt te zijn (SCP, 1996a, p. 245). De meesten

onder hen zijn niet in staat om een woning te kopen; zij kunnen niet anders dan duur huren. In populair jargon: wonen dreigt voor hen onbetaalbaar te worden.

Doordat degenen die het zich wel kunnen permitteren wel een woning kopen, wordt de huursector uiteindelijk steeds meer het domein van de lage-re inkomensgroepen. Dit proces, waarbij de minst draagkrachtigen alleen woonruimte kunnen vinden in een krimpende sector van de woningmarkt, wordt wel aangeduid als residualisering (Murie en Musterd, 1996).

Voor velen in de lage inkomensgroepen, vooral voor de ouderen, bestaat weinig zicht op inkomensverbetering met blijvend hoge woonlasten als gevolg. Verhoging van de huursubsidie lijkt de enige weg om de hoge woonlasten te verminderen (SCP, 1996b, p. 92 en verder). De andere weg, goedkoper gaan wonen, is namelijk niet aan de orde, omdat er eenvoudigweg bijna geen aanbod is in de categorie van goedkope, kwalitatief matige woningen (SCP, 1996a, p. 247).

De kwalitatieve norm voor het wonen is in Nederland door de vele nieuwbouw zeer hoog geworden. Het beleid is er daarnaast op gericht om de bewoners zelf de kosten van het wonen te laten dragen. Het SCP spreekt daarom van een gedwongen kwaliteitsconsumptie. Het niveau van de lage inkomens sluit gewoonweg niet meer aan bij de (gestegen) prijs van de (gestegen) woonkwaliteit in Nederland, met een hoge huurquote als consequentie.

Hoge huurquotes vormen overigens geen exclusief stedelijk probleem: het aanbod aan goedkope huurwoningen is vooral in de vier grote steden nog relatief ruim; het probleem van de hoge huurquote en gedwongen kwaliteitsconsumptie is buiten de Randstad daarom zeker niet minder (Engbersen et al., 1996, p. 88 tabel 3.10).

De visie dat inkomenswijken bestaan of gaan ontstaan, wordt ook ingegeven door wat hier geconstateerd is: de huursector blijkt een verzamelplaats voor lage inkomens te worden. Deze residualisering, gekoppeld aan het feit dat huurwoningen met een gelijk huurniveau ruimtelijk geconcentreerd voorkomen, moet logischerwijs resulteren in inkomenswijken. Klaarblijkelijk is dit proces nog gaande en niet zover voortgeschreden dat de cijfers het ook tonen; de ontwikkeling dreigt echter. Dit constateert het SCP dan ook: goedkope huurwoningen worden nog wel bewoond door huishoudens met een bovenmodaal inkomen; in wijken met veel dure huurwoningen en veel koopwoningen neemt het aandeel lagere-inkomensgroepen echter snel af. Dit dreigt ook voor de VINEX-locaties: in deze wijken zal niet in de goedkope huursector worden gebouwd, waardoor in deze wijken vooral mensen met een bovenmodaal inkomen zullen gaan wonen. "Er zijn dus wel degelijk inkomenswijken aan het ontstaan in Nederland, alleen worden die niet gekenmerkt door een concentratie van lage inkomens, maar door een concentratie van hogere inkomens." (SCP, 1996a, p. 243). Het SCP wijst dan ook op voorhand naar het beleid, dat de overheid zelf voert: "Het beleid is er zelf deels voor verantwoordelijk dat de kansen op het ontstaan van inkomenswijken zijn toegenomen. Door aanscherping van de regels in de woon-

ruimteverdeling en in de huursubsidie, is het moeilijker geworden voor mensen met een laag inkomen een dure huurwoning te betrekken en voor mensen met een hoog inkomen om een goedkope huurwoning te betrekken. In wijken met een eenzijdige woningvoorraad (alleen dure of goedkope woningen) kan daardoor een eenzijdige sociale structuur ontstaan” (1996a, p. 9). Wat kan nu de rol van de volkshuisvesting nog zijn. Het zal duidelijk zijn dat wij niet in de eerste plaats aan volkshuisvestingsbeleid denken. Maar waar men onder invloed van Europese convergentie-eisen weinig greep op de andere invloeden heeft en een grotere inkomensongelijkheid onvermijdelijk lijkt, kan men de illusie hebben dat via volkshuisvestingsbeleid althans nog enig resultaat te boeken is door gemengd te bouwen voor uiteenlopende inkomenscategorieën.

Wij zijn van mening dat er maar zeer bescheiden kansen zijn op succes. De staatssecretaris van Volkshuisvesting wil in onze ogen in feite nu al heel ver gaan, zo blijkt uit zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 november 1995. Hoewel hij daarin op tal van plaatsen herhaalt dat de marktsector in feite het primaat moet houden in de volkshuisvesting en dat de sociale sector (de corporaties) marktconform moet blijven opereren en een open oor voor consumentenvoorkeuren gewenst is, pleit hij toch voor maatregelen die strijdig zijn met dergelijke uitspraken. In het bijzonder gaat het dan om het voornemen tot “het bevorderen van een gedifferentieerd woningaanbod in zowel bestaande als nieuwe woonwijken om te vermijden dat de ruimtelijke segregatie naar inkomensgroepen toeneemt” (p. 5). Elders in de brief (p. 7) wordt dit standpunt verder uitgewerkt. Hij gaat hier voorbij aan het feit dat de waarde van een woning mede bepaald wordt door de omgeving van de woning.

Makelaars kunnen daar alles over vertellen. Een duurdere woning in een slechte buurt verliest juist door die buurt veel van zijn aantrekkelijkheid; een koper of huurder zal zich wel twee keer bedenken en waarschijnlijk alleen toehappen als de prijs flink daalt en/of als de schaarste extreem groot is en er elders absoluut geen alternatief is. Een investeerder, ook een sociale investeerder, voorziet deze ontwikkeling, en zal besluiten niet in dure woningen in dergelijke wijken te investeren, tenzij de overheid flink bijpast.

De speelruimte die er eventueel is, wordt overigens nagenoeg zeker opgemerkt en benut door de corporaties. Het is immers in hun eigen belang om het goedkope gedeelte van hun bezit zo aantrekkelijk mogelijk te houden. Dat kan worden bereikt door in de wijken met dergelijke woningen te investeren, ook met wat duurdere woningen. Maar te hooggespannen verwachtingen in de richting van het mengen van huishoudens naar inkomen, moet men daar niet van hebben. Met een goedkope woning in een ‘goede’ (veelgevraagde) buurt (bijvoorbeeld de binnenstad, of een duurdere wijk) gebeurt het omgekeerde: het is een lot uit de loterij, waar je als huurder met geen stok uit weg te krijgen bent, tenzij de overheid je dat gebiedt. Iedereen kent wel de sociale huurwoningen op goede locaties, waar men nauwelijks doorstroming heeft. De huurders, die bij de woningtoewijzing nog tot de doelgroep moesten worden gerekend, horen daar in veel gevallen allang niet meer

toe, maar blijven er wel (scheef) wonen, omdat de woonomgeving zo aantrekkelijk is. Deze beschrijving maakt overigens duidelijk dat scheefheid in de volkshuisvesting in woonmilieus die wat de woningdifferentiatie betreft heterogeen zijn, niet bijdraagt aan de heterogeniteit van de bevolking. Alleen als zich in fysiek homogene woonmilieus inkomensdifferentiatie zou voordoen, zou men op grond van een streven naar menging kunnen overwegen dit te accepteren, maar onze verwachting is dat dergelijke scheefheid zich niet of nauwelijks zal voordoen.

Het is dan ook in het algemeen een misverstand te denken dat men segregatie zou kunnen tegengaan door scheefheid te accepteren.

De boven weergegeven schets kan empirisch worden ondersteund aan de hand van een recent onderzoek naar de verhuurbaarheid van woningen in stedelijke deelmilieus in het ROA gebied (Regionaal Verhuurbaarheids-onderzoek 1995, 1996). De verhuurbaarheid wordt in het onderzoek opgevat als een indicatie voor de marktpotentie van het gebied. Geheel volgens de verwachting werd vastgesteld dat er in de Amsterdamse binnenstad geen verhuurproblemen bestaan, in geen enkel huurprijssegment. Ook woningen in het aangrenzende Oud-West en De Pijp zijn goed te verhuren. Daar zijn wachttijden van meer dan vijf jaar geen uitzondering. Echter, in stadsdelen als Bos en Lommer, De Baarsjes, Geuzenveld/Slotermeer, Noord en Zuidoost zijn woningen boven 800 gulden moeilijk te verhuren. Deze constatering staat haaks op het voornemen om een deel van de duurdere nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied te bouwen, met name in wijken die nu gekenmerkt worden door een eenzijdige voorraad goedkope huurwoningen (Brief 1995, p. 9).

Kortom, volkshuisvestingsbeleid kan geen of maar een zeer bescheiden bijdrage leveren aan het beïnvloeden van ruimtelijke segregatie. Het lijkt contra-productief om daar teveel op in te zetten en in feite kan de overheid nauwelijks van de corporaties verlangen dat zij, zoals in de eerder geciteerde brief wordt gesteld (p. 20), sterk gedifferentieerde woonmilieus realiseren. Een meer verdedigbare visie op de dynamiek van segregatie, met name inkomens-segregatie, dient zich naar onze mening te richten op de inkomensongelijkheid. Er kan worden verondersteld dat de geringe inkomensongelijkheid, samen met een hoog niveau van herverdeling op andere terreinen (subsidies, uitkeringen) geleid heeft tot geringe segregatie. Als echter de inkomensongelijkheid toeneemt en bovendien door een andere koers van de verzorgingsstaat het verband tussen inkomen, woningmarktpositie en arbeidsmarktpositie sterker wordt, dan zijn dit krachten die dominant zullen zijn. Deze zijn niet met een marginale ingreep in de volkshuisvesting te keren. Als er grotere verschillen in welstand ontstaan – hetgeen thans het geval is – neemt de behoefte dat uit te drukken, ook ruimtelijk, toe. Men kan de welstandsverschillen direct trachten te beïnvloeden, of indirect, via scholing en arbeidsdeelname.

8 Conclusies

In deze afsluitende paragraaf zullen wij geen poging doen het voorgaande samen te vatten. Het doel was immers inzichten aan te dragen, met behulp waarvan vragen die bij de RMO met betrekking tot segregatie leven, te beantwoorden. Daarom proberen wij hier, gebruik makend van hiervoor geformuleerde inzichten, antwoorden op deze vragen te geven.

Vraag 1: Tot op welke hoogte is sociale segregatie een normaal verschijnsel en ook wenselijk?

Het antwoord op deze vraag moet zijn dat sociale segregatie een erg normaal verschijnsel is, dat door de meeste bewoners nadrukkelijk wordt nagestreefd. Daar waar de segregatie zodanig scherp zou worden dat er geen communicatie tussen maatschappelijke groepen meer mogelijk zou zijn – dat ‘two worlds apart’ zouden ontstaan, lijkt dit onwenselijk. Dergelijke extreme situaties zouden kunnen leiden tot vervreemding en uiteindelijk tot conflict. Zulke extreme vormen van afscheiding van bevolkingscategorieën ten opzichte van elkaar doen zich in Nederlandse steden thans niet voor.

Vraag 2: Als sociale segregatie dreigt of bestaat, wat is er dan aan te doen? Welke instrumenten (landelijk, lokaal en op wijkniveau, niet alleen bij de overheid, maar ook bij maatschappelijke organisaties, instellingen en mogelijk individuele burgers) zijn aanwezig en kunnen worden ingezet om er wat aan te doen?

Het antwoord moet hier luiden: “niet zo veel”; er dient zeker geen spreidingsbeleid ontwikkeld te worden. Volkshuisvestingsbeleid kan mogelijk iets helpen, al zal hiervoor een nieuw locatiesubsidiebeleid noodzakelijk zijn, en derhalve een minder ver doorgevoerd beleid gericht op de ontwikkeling van een marktconforme volkshuisvesting. Waar het gaat om segregatie van kansarmen is een directe aanpak van het gebrek aan kansen geboden. Hier dient de aandacht primair uit te gaan naar scholing en werk!

Vraag 3: Is er ervaring opgedaan in Nederland met het voeren van spreidingsbeleid? Zo ja, wat zijn daarvan de effecten?

Er is in binnen- en buitenland ervaring opgedaan met spreidingsbeleid. De effecten daarvan zijn nationaal noch internationaal hoopgevend. Spreidingsbeleid is strijdig met algemene beginselen (zoals de Grondwet) en sluit in veel opzichten (werk, geschikte woonruimte, sociale contacten, gewenste voorzieningen) niet goed aan bij de belangen van de te spreiden categorie. Het verdient aanbeveling geen pogingen meer te ondernemen gericht spreidingsbeleid te ontwikkelen.

Vraag 4: Wat betekent sociale segregatie voor individuele burgers in de wijken? Wat zijn de gevolgen voor de sociale structuur in de wijk? Hoe staat het met de sociale binding en de sociale controle in dergelijke wijken? Hoe gaan

mensen daar met elkaar om? Wat stellen mensen zich voor als gezegd wordt dat ze in een achterbuurt wonen, terwijl hun beleving anders is?

Deze vragen slaan allemaal op de ambitie een zogeheten community te stimuleren. Naar onze inzichten dienen de vermeende negatieve effecten van sociale segregatie van kansarme bevolking eerst nader onderzocht te worden alvorens deze tot uitgangspunt van beleid te maken. Hebben concentraties van kansarmen inderdaad een extra negatief effect op de sociale mobiliteitskansen van individuen die zich in die concentraties bevinden?

De community-ambitie moet daarnaast in het huidige tijdsgewricht ingepast worden. Vooralsnog lijkt het slechts gewenst om een beleid na te streven waarbij gedwongen sociale segregatie zoveel mogelijk vermeden wordt door te stimuleren dat iedereen zich een passende woning en een passend woonmilieu kan verwerven.

Vraag 5: Sociale segregatie kan ook gevolgen hebben voor voorzieningen in de wijk, denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van zwarte en witte scholen. Is een dergelijke ontwikkeling gewenst? Zo nee, wat kan eraan gedaan worden? Segregatie kan inderdaad gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau.

Waar de betrokken woonhuishoudens de bij de segregatie passende voorziening op prijs stellen, is dat gewenst. Het is niet gewenst, wanneer onvrijwillige segregatie gepaard gaat met een niet gewenst en verschaald voorzieningenniveau; bijvoorbeeld, waar het tot verslechtering van door de overheid geregelde zaken, als onderwijs gaat. Zaak is onvrijwillige segregatie te voorkomen, respectievelijk voor goede (eventueel zwarte) scholen te zorgen; kortom, voor goed onderwijs.

Als zou blijken dat segregatie, ook vrijwillige, belemmerend zou werken voor de individuele ontplooiingskansen, dan ligt het voor de hand om deze te willen tegengaan. Welk beleid is dan aangewezen? Wij zijn van mening dat twee koersen als eerste gevolgd zouden moeten worden, voor zover men daartoe in staat is: ten eerste het tegengaan van armoede en het bevorderen van sociale mobiliteit; en ten tweede het tegengaan van grote inkomensstegenstellingen.

Vrijwel algemeen aanvaarde instrumenten om armoede tegen te gaan en sociale mobiliteit te bevorderen, zijn te vinden in de sfeer van het onderwijs en maatregelen om de toegang tot de arbeidsmarkt te verruimen. Dit vanuit de gedachte dat het krijgen van een baan en het bemachtigen van een betere baan de beste wegen zijn om armoede te voorkomen. Gedegen scholing is een basisvoorwaarde voor sociale mobiliteit en dus voor vergroting van ruimtelijke keuzevrijheid. Een ruimere toegang tot de arbeidsmarkt kan helpen de eerste stappen op de arbeidsmarkt-ladder te zetten. Dergelijke maatregelen zijn overigens geheel in lijn met de eisen van liberalisering, deregulering en Europese economische integratie die thans worden nagestreefd.

Daarmee komen we vanzelf bij de tweede koers: het tegengaan van te omvangrijke inkomensongelijkheid. Een ruimer toegankelijke arbeidsmarkt impliceert immers in de regel een meer gepolariseerde arbeidsmarkt. Hier ontstaat een probleem, omdat een geringe inkomensongelijkheid het eenvoud-

digste instrument lijkt te zijn om sterke segregatie, ook ruimtelijk, te voorkomen. Immers, als de inkomensverschillen gering zijn, is men ook op ongeveer hetzelfde voorzieningenpakket aangewezen, en heeft men tevens de beschikking over maar beperkt uiteenlopende budgetten ten behoeve van huisvesting. Men is dan automatisch op ongeveer dezelfde woningvoorraad aangewezen, zo hebben wij betoogd. Dit klinkt eenvoudig, maar in onze ogen is dit wel een van de belangrijkste, zo niet dé belangrijkste reden waarom in Nederland, met zijn geringe inkomensverschillen, de inkomenssegregatie zo bescheiden is, vergeleken met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar de inkomensverschillen dubbel zo groot zijn.

Het dilemma is hiermee geschetst. Verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt kan individuele ontplooiingskansen verhogen en derhalve ontsnapingsmogelijkheden bieden aan individuen, en op die manier segregatie voorkomen; maar de inkomensongelijkheid zal toenemen, waardoor ook de segregatie scherper zal worden. Elders (Musterd & Ostendorf 1996b) hebben wij gepleit voor het zoeken naar een – in dit geval werkelijk – gulden middenweg.

Literatuur

Boal, F.W. (1976) Ethnic Residential Segregation. In: D.T. Herbert & R.J. Johnston (Eds.) *Social Areas in Cities. Vol. 1, Spatial Processes and Form*, pp. 111-158. London: Wiley.

Boal, F.W. (1997) Exclusion and Inclusion: Segregation and Deprivation in Belfast. In: S. Musterd & W. Ostendorf (Eds) *Urban Segregation and Social Exclusion in Western Welfare States*. London: Routledge (forthcoming).

Breebaart, M., S. Musterd & W. Ostendorf (1996) *Etnische segregatie en beleid; een internationale vergelijking*. Amsterdam: AME.

Brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer de Staten-Generaal, 17 november 1995.

Carpenter, J., Y. Chauviré & P. White (1994) Marginalization, Polarization and Planning in Paris. *Built Environment*, Vol. 20, nr.3, pp. 218-230.

Clark, W.A.V. (1986) Residential Segregation in American Cities: a review and interpretation. *Population Research and Policy Review*, 5, pp. 95-127.

Convenant Grote Stedenbeleid (1995) Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De Lannoy, W. & C. Kesteloot (1990) *Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad*. In: Werkgroep Mort-Subite, Barsten in België. Berchem: EPO.

Duncan, O.D. & B. Duncan (1955) A Methodological Analysis of Segregation Indices. *American Sociological Review*, 20, pp. 210-217.

Engbersen, G. (1990) *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Engbersen, G. J.C. Vrooman & E. Snel (red) (1996) *Arm Nederland. Het eerste jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag: VUGA.

Engelsdorp Gastelaars, R.E. & W. Ostendorf (1990) Heijplaat als woonmilieu en woongemeenschap. In: *Heijplaat; een historische keuze*. z.p., pp. 21-32.

Goldberg, D.T. (1993) Polluting the Body Politic: Racist Discourse and Urban Location. In: M. Cross & M. Keith (Eds.) *Racism, the City and the State*, pp. 45-60. London: Routledge.

Jobse, R.B. (1974) Bevolkingssamenstelling en -ontwikkeling in grootstedelijke nieuwbouwwijken; achtergronden en consequenties. *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 10, pp. 354-366.

Kruijt, B, F. Bovenkerk, F.M. Dieleman, H. Priemus & J.M. van der Weiden (1987) *Stedelijke Netwerken: groei, stagnatie en segmentering in de Randstad*. Den Haag: Staatsdrukkerij.

Massey, D.S. & N.A. Denton (1993) *American Apartheid*. Cambridge: Harvard University Press.

Murie, A. & S. Musterd (1996) Social Segregation, Housing Tenure and Social Change in Dutch Cities in the Late 1980s. *Urban Studies*, vol. 33, no. 3, pp. 495-516.

Musterd, S. & P. Muus (1995) Immigration - Mismatches in Labour, Housing and Space. *Applied Geography*, vol 15, nr 3.

Musterd S. & W. Ostendorf (1995) *Grote steden: maatschappelijke dynamiek en ruimtelijke segregatie; een beknopt literatuuroverzicht*. Amsterdam: AME, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, Universiteit van Amsterdam.

Musterd, S. & W. Ostendorf (1996a) Segregatie en Volkshuisvesting. *Rooilijn*, nr. 4, pp. 174-179.

Musterd, S. & W. Ostendorf (1996b) Segregation and social exclusion in a welfare state: the case of Amsterdam. In: C. Roseman, D. Laux & G. Thieme (eds) *EthniCity*. Savage, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Ostendorf, W. (1988) *Het sociaal profiel van de gemeente; woonmilieudifferentiatie en de vorming van het stadsgewest Amsterdam: het ruimtelijk beleid van een achttal gemeenten na de tweede wereldoorlog*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Ostendorf, W. & J. Vijgen (1982) Segregatie en sociale integratie. De spreiding van bevolking binnen dynamische stadsgewesten. *Geografisch Tijdschrift*, pp. 333-345.

Praag, C. van (1981) *Allochtonen: huisvesting en spreiding*. SCP nr. 22, Rijswijk.

Regionaal Verhuurbaarheidsonderzoek 1995 (1996) ROA-gemeenten en Almere, Amsterdam.

RPC-Projectgroep Grote Steden, RPD (1995) *Interim rapportage Grote Steden Problematiek*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

SCP (1994a) *Sociaal Cultureel Rapport 1994*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1994b) *Rapportage Minderheden*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1995) *Rapportage Minderheden*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (1996a) *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1996.

SCP (1996b) *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk 1996.

Tommel, D.K.J. et al. (1996) *De gedifferentieerde stad. Gezamenlijke rapportage van de vier grote steden en het Rijk*. Ministerie VROM, Zoetermeer.

Vogelzang, J. (1996) *Ruimtelijke concentratie van kansarmoede. Een eerste verkenning*. Ministerie van VROM, Werkdocument DGVH.

Wilson, W.J. (1987) *The truly disadvantaged, the innercity, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Bijlage 6

*Enige praktijkvoorbeelden bij verschijningsvormen van
buurtproblemen*

In deze bijlage is een aantal projecten opgenomen die in gemeenten zijn c.q. worden uitgevoerd. Deze projecten kunnen een positief effect hebben op de leefbaarheid van de buurt. Veel van de projecten zijn niet geëvalueerd. Deze bijlage beoogt geen compleet overzicht te geven van projecten die er op dit gebied zijn. Een aanzienlijk beter overzicht heeft de VNG met haar Projectenbank. Nadere inlichtingen zijn te verkrijgen bij VNG informatiecentrum 070-3738885. Op korte termijn zijn de gegevens van de projectenbank ook 'on line' beschikbaar.

Werken aan veiligheid en het tegengaan van geweld

Malburgers, Arnhem. Gezamenlijk optreden wijkagent en opbouwwerker. Spreken mensen persoonlijk aan, organiseren kofieochtenden op school en buurt-schoonmaak-acties.	Tiplijn voor veiligheid en leefbaarheid, Politie Friesland. Bewoners kunnen politie zaken melden variërend van straatprostitutie, drughandel, inbraak, tot verkeerd geparkeerde auto's.	Halt, projecten voor alternatieve werkstraffen voor jongeren die kleine misdrijven hebben gepleegd.	Politiepost in school de Notenkraker, Hoogvliet. Politie dichterbij de burgers brengen en daarmee de veiligheid vergroten.	Justitie in de buurt. Project van ministerie van Justitie, regie bij openbaar ministerie, projecten onder meer in Amsterdam en Maastricht.	Leefbaarheidsofficier van openbaar ministerie in de wijk. Deze zou zich moeten bezighouden met snelle en effectieve sancties bij kleinschalige drugsoverlast, graffiti, geluidsoverlast en vormen van vernieling.
Vrijwilligersproject Tandem-West, Nijmegen. Ontdekkingsreis naar de cultuur van je buurvrouw (een reis naar Izmir, Turkije, door 22 vrouwelijke vrijwilligers).	Opzoemen, Rotterdam. Op initiatief van de bewoners worden straten, pleinen geveegd, geveltuintjes aangelegd en verlichting aan-gebracht.	Duimdrop-project, Rotterdam. 12 pleinen zijn aangewezen als veilige kinderspeelplaats.	Afvaleilanden, De Pijp, Amsterdam. Op steeds wisselende plaatsen in de buurt staat een blauwe container waarin de bewoners glas, papier, gft-afval, batterijen, textiel en restafval kwijt kunnen.	Hondenwachters, Utrecht. Antihondenpoepbeleid. Hondenwachters spreken hondenbezitters aan op hun gedrag.	Zakgeldteams, Groningen, Leiden. Groepjes jongeren van negen tot dertien jaar, die het zwerfvuil uit de stad gaan verwijderen.

Meldpunt Extreme Bloemenbuurt,
overlast, Amsterdam Groningen.
in diverse stadsdelen. Een buurtgericht pre-
ventieproject gericht
op verhogen van
gevoelens van sociale
veiligheid en het
bestrijden en terug-
dringen van de crimi-
naliteit.

Aandacht voor de publieke ruimte

Wijkmilieuplan, Barometer, OTB te De Lens methode.
Stichting Lamigo, Delft. Een handleiding voor
Deventer. Ook pro- Meetinstrument om toekomstanalyse van
jecten in Haarlem, volkshuisvestingsont- wijk en dorp.
Utrecht, Arnhem. wikkelingen in een
wijk in kaart te bren-
gen. Getest in
Rotterdam, Tilburg
en Zaanstad.

Aandacht voor de jeugd

Buurtnetwerken jeugdhulpverlening zijn samenwerkings- verbanden van beroepskrachten uit verschillende secto- ren, die regulier met kinderen en hun ouders werken. Er zijn er meer dan 200 actief.	Schoolpreventiepro- jecten Marco Polo en Tolsteeg, Utrecht. Op een school met moeilijk te handha- ven jongeren is spreekuur politie. Politie verzorgt ook lessen.	Skills for life, Noordrand College, Rotterdam. Jeugdpreventiepro- gramma op scholen met 'moeilijke' jonge- ren.	In het kader van Amsterdamse project "Bij de les blijven" pilotproject Zorgstructuur om de school waarbij risico- leerlingen bij de overgang van basis- school naar voortge- zet onderwijs worden begeleid.	Experiment verleng- de schooldag, Am- sterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Op dertig scholen kregen kinderen uit achterstandswijken de mogelijkheid na schooltijd deel te nemen aan activitei- ten op het gebied van sport en spel, kunst- zinnige vorming, wetenschap en tech- niek en natuur en milieu.	Agadir, Leiden. Een begeleidingspro- ject van Marokkaanse jongeren die in een Leidse politiecel terechtkomen.
---	---	---	---	---	--

De bus, Utrecht. Registratie van groe- pen jongeren die op straat rondhangen en het leggen van con- tact met deze groe- pen.	Groepsleerproject Vrienden, Den Bosch. Niet de vrienden zijn verkeerd, maar de manier waarop ze met elkaar omgaan.	In kader Actieplan Jeugd en Veiligheid, Groningen, invoering van 'lummelplaatsen'. Jongeren kunnen op die plaatsen kunnen op menteren met het- geen hen dagelijks bezighoudt.	Kralingen Rotter- dam. Project van openbaar ministerie. Jonge vet-dachten moeten tijdens hun hechtenis naar school. Buiten de schooltijd en in het weekeinde worden zij gedetineerd in het jeugdhuis van bewa- ring.	Het Centrum, Inter- naat voor Turkse jong- eren, Rotterdam. Opvang van allochto- ne jongeren die op het verkeerde pad dreigen te gaan. Steuipunt voor Marokkaanse jongens in Utrecht. Daar krijgen ze huis- werkhulp en worden zij begeleid in de opvoeding.
Caleidoscoop-metho- de, een tweejarig educatief programma voor peuters en kleu- ters, gericht op de cognitieve en sociaal- emotionele ontwik- keling. Daarbij is ook aandacht voor de opvoedingsvaardighe- den van de ouders. Rotterdam, Oude westen 'peuterplus- project'.	Het voorkomen van voortijdige schooluit- val: PPI in Amsterdam en de Splitsing in Emmen.	Kantoorrenschool, De Kring in Haar- lem. De school is open van 7.30 tot 18.00. Naast het normale aanbod biedt men cursussen en sport aan.	Opstapje / Opstapje Opnieuw. Nationaal programma van VWS met als doel de cog- nitieve, verbale en sociaal-emotionele ontwikkelingen van kinderen in achter- standsituaties te sti- muleren. Zowel moe- der als kind worden bereikt.	De Delta-zaak, Bussum. Een project met een preventieve aanpak van de werkloosheid onder allochtrone jon- geren. Buurtproject Schalk- wijk, Haarlem. Samenwerkingproject van instellingen pro- beert jeugd en tege- lijkertijd de gehele buurt te betrekken bij tegengaan achter- uitgang wijk en tegenstellingen tussen jong en oud en tus- sen allochtonen en autochtonen.

De rol van bewoners, organisaties, instellingen en overheid

Project toezichthouders, Falgabuurt Den Helder.	Projectgroep Spelen in Lunetten, Utrecht.	Moedercentrum, meer dan 10 gemeenten in Nederland.	Wijkrecherche, Utrecht.	POP-project, Tilburg.	Wijksignaleringssysteem, Assen.
Inschakelen van bewoners in het toezicht.	Onderhoudstickers op speeltoestellen van speelplaatsen.	Moeders/vrouwen in de wijk worden aangesproken op hun kracht en capaciteiten die ze als spil binnen het gezin hebben ontwikkeld.	Door de kennis van de wijk en de bewoners wil de politie sneller komen tot het oplossen van misdrijven.	Gemeente wil de toegankelijkheid van haar organisatie voor de burgers verbeteren.	Instrument om positieve en negatieve aspecten van een wijk in beeld te brengen.
Samenwerkingsproject van Nationale Woningraad en ministerie van Justitie					
Sociaal-cultureel rapport Over Groningers, Groningen.	Mooi Zo, Goed Zo, Juliana Welzijn Fonds.	Oude Noorden, Rotterdam.	RIBW Pameijer Keerkring, Rotterdam.	Woon-zorg-dak contract, Den Haag.	Wijktafel, Waalwijk.
In beeld wordt gebracht situatie inzake bevolkingsopbouw, werk, inkomen, veiligheid, gezondheid, onderwijs, maatschappelijke voorzieningen en sociale verbanden. Instrument voor beleid.	JWF zoekt sponsors om ideeën van bewoners om buurt te verbeteren, te verwezenlijken.	Netwerk van aandragers en hulpverleners. Besproken wordt wie wat kan doen aan de problemen van een cliënt.	Neemt op initiatief buurt sociaal-psychiatrische verpleegkundigen in dienst voor begeleiding bewoners die overlast veroorzakten.	Het zorgdak-contract stelt zorginstellingen in staat voor cliënten kamers te huren in woningen die door de woningcorporaties ter beschikking worden gesteld. De zorginstellingen leveren de begeleiding.	Iedereen die een rol speelt in het beheer van de wijk, kan klachten kenbaar maken.

<p>Kwaliteitspanel Rotterdam. Doel is de kwaliteit van de dienstverlening te meten door de gebruikers ervan te raadplegen.</p>	<p>Integrale aanpak Lelyschool, Arnhem. Versterken van de wijkfunctie van de school voor de wijk. Verbeteren en herstellen van het imago van de school. Versterken van deelname allochrone kinderen en ouders.</p>	<p>Verleiden tot verhuizen. Beter wonen, Maastricht. Tegengaan van scheefwonen van mensen die nu te goedkoop, te groot of te duur wonen ten einde woningen beschikbaar te krijgen voor de primaire doelgroep.</p>	<p>Buurtinfo. Oostveen Beleidsonderzoek en Advies. Nederlandstalige website met informatie over buurtinformatiesystemen. (http://biz.inter.nl.net/oostveen/buurt.htm)</p>
--	--	---	--

Bijlage 7

Geraadpleegde deskundigen (in alfabetische volgorde)

Mw. drs. G.A.C. Segond-von Blachet,
Ministerie van VROM.

Dhr. drs. J.P.J. Singelenberg,
Programmacoördinator bij de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
(SEV).

Dhr. mr. W. E. H. Sloots,
Projectleider GSB, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Dhr. K. Stuurup,
Landelijk Centrum Opbouwwerk.

Dhr. dr. V. Veldheer,
Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dhr. A.L.M. van Vliet,
Plv. projectleider GSB, BiZa.

Dhr. dr. J.T.F. Vos,
Algemeen directeur Verwey-Jonker Instituut.

Dhr. drs. R. Vos,
Ministerie van VROM.

Dhr. dr. C.D. van der Vijver,
Directeur Stichting Maatschappij en Politie.

Dhr. drs. J. de Wild,
Programmacoördinator NIZW.



RMO
Raad voor
Maatschappelijke
Ontwikkeling



Sir Winston Churchillaan 362
Postbus 5845
2280 HV Rijswijk
Tel.: 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl

ISBN 90-399-1456-7



9 789039 914564